

VISÕES CONTEMPORÂNEAS SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS

PEMBROKE COLLINS

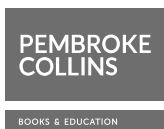
CONSELHO EDITORIAL

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)
Vanessa Velasco Brito Reis (UCP, Petrópolis)
Vania Siciliano Aieta (UERJ, Rio de Janeiro)

ORGANIZADORES:
ADRIANA HENRICH SHEREMETIEFF, CRISTIANO ANUNCIÇÃO,
DIEGO MACHADO MONNERAT, ELAINE TEIXEIRA RABELLO

VISÕES CONTEMPORÂNEAS SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS



PEMBROKE COLLINS
Rio de Janeiro, 2021

Copyright © 2021 Adriana Henrichs Sheremetieff, Cristiano Anunção, Diego Machado Monnerat, Elaine Teixeira Rabello (org.)

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.

V832

Visões contemporâneas sobre políticas públicas / Adriana Henrichs Sheremetieff, Cristiano Anunção, Diego Machado Monnerat e Elaine Teixeira Rabello (organizadores). – Rio de Janeiro: Pembroke Collins, 2021.

784 p.

ISBN 978-65-81331-11-5

1. Políticas públicas. 2. Políticas e direitos civis. 3. Direitos fundamentais. I. Sheremetieff, Adriana Henrichs (org.). II. Anunção, Cristiano (org.). III. Monnerat, Diego Machado (org.). IV. Rabello, Elaine Teixeira (org.).

CDD 323

SUMÁRIO

ARTIGOS – DIVERSIDADE SEXUAL E DE GÊNERO.....	17
AS DIVERSAS NUANCES DA MASCULINIDADE.....	19
<i>Vanessa Andriani Maria</i>	
O QUE SE PODE ESPERAR DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA AS TRAVESTIS APÓS A DECISÃO DO STF NA ADPF 527: ANÁLISE A LUZ DA PROMOÇÃO DA DIGNIDADE HUMANA EM CONTRAPOSIÇÃO A ADPF 327.....	32
<i>Pedro Augusto de Castro Simbera</i> <i>Sthefanny Meira Moreira</i>	
TRANSGÊNEROS: INTERSECÇÕES ENTRE RELIGIOSIDADE E DIVERSIDADE.....	46
<i>Vanessa Andriani Maria</i>	
VIOLÊNCIA DE GÊNERO E PANDEMIA: O VERMELHO DO ARCO-ÍRIS.....	58
<i>Loyse Gabriela Moura da Silva</i>	
PRECISAMOS FALAR SOBRE O ABORTO: DEBATES PELA LEGALIZAÇÃO NO BRASIL E NO MUNDO.....	74
<i>Anna Ortiz Borges Coelho</i> <i>Bárbara Sauzem da Silva</i>	
AS POLÍTICAS PÚBLICAS COMO FERRAMENTA NO COMBATE ÀS DESIGUALDADES VIVENCIADAS PELA POPULAÇÃO TRAVESTI E TRANSGÊNERO NO BRASIL.....	86
<i>Nielys Thais Alves Rosa</i>	

ENCARCERAMENTO DE TRANSEXUAIS E TRAVESTIS: A CRIAÇÃO DA ALA LGBTQ COMO PRESSUPOSTO PARA ATENDER AO PRINCÍPIO DA DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA.....105

Fernando Gehling Bertoldi

AS LUTAS DAS MULHERES NO CONTEXTO BRASILEIRO: DO PATRIARCADO À IGUALDADE CONSTITUCIONAL.....125

Deyslane Freitas

Christoff Rafael Gomes Freitas

ARTIGOS – MEIO AMBIENTE.....141

A AÇÃO POPULAR COMO INSTRUMENTO DEMOCRÁTICO E GARANTIA SECUNDÁRIA NA DEFESA DO MEIO AMBIENTE.....143

Dalton Max Fernandes de Oliveira

Cláudio Carneiro Bezerra Pinto Coelho

COMPREENSÃO TEMPORAL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NO MEIO AMBIENTE E NA EDUCAÇÃO.....158

Cláudia Rodrigues Castro

MEIO AMBIENTE E A PROPRIEDADE RURAL: A BUSCA DO EQUILÍBRIO ENTRE A PRESERVAÇÃO DO MEIO AMBIENTE E A PRODUÇÃO AGRÍCOLA COM USO DE AGROTÓXICOS.....176

Maria Regina de Andrade Briske

Ana Beatriz Carollo Rocha-Lima

JUVENTUDE BRASILEIRA: O DIREITO A SUSTENTABILIDADE AMBIENTAL.....194

Simone Cesario Soares

LACUNAS NORMATIVAS AMBIENTAIS: DA COMPLETUDE DA TEORIA DO ORDENAMENTO JURÍDICO DE BOBBIO AOS TEMPOS MODERNOS211

Timóteo Ágabo Pacheco de Almeida

POLÍTICAS PÚBLICAS EM UNIDADES DE CONSERVAÇÃO: PERSPECTIVAS TEÓRICAS.....229

Camila Magri Bertolin

TURISMO, ORDENAMENTO TERRITORIAL E EXTRATIVISMO EM UNIDADES DE CONSERVAÇÃO: AVANÇOS INSTITUCIONAIS EM POLÍTICAS PÚBLICAS ...244

Camila Magri Bertolin

O PAPEL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NA SUPERAÇÃO DE BARREIRAS À DIFUSÃO DE VEÍCULOS ELÉTRICOS NO BRASIL.....	258
<i>Thaisa Toscano Tanus</i>	
O PLANO DIRETOR DE ARBORIZAÇÃO URBANA COMO INSTRUMENTO DE PLANEJAMENTO URBANO ASSOCIADO AO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL.....	277
<i>Mario Henrique Felgueira Pavanelli</i>	
REVOLUÇÃO VERDE E O ESTADO CONSTITUCIONAL AMBIENTAL.....	294
<i>Álfe de Macêdo Antônio</i>	
<i>Lucio Roger de Souza Gomes</i>	
<i>Edijane Ceobaniuc da Silva</i>	
O ECOCÍDIO COMO CRIME DE COMPETÊNCIA DO TRIBUNAL PENAL INTERNACIONAL: UMA ANÁLISE A PARTIR DOS ROMPIMENTOS DE BARRAGENS NO BRASIL.....	309
<i>Maria Fernanda Machado Bizzo</i>	
<i>Vivian Frade Guedes</i>	
A AÇÃO CIVIL PÚBLICA COMO INSTRUMENTO PROCESSUAL DE PROTEÇÃO DOS DIREITOS TRASINDIVIDUAIS E A LEGITIMIDADE COLETIVA NO CONTEXTO DO MEIO AMBIENTE.....	325
<i>Antônio Ferreira do Norte Filho</i>	
ARTIGO – SEGURIDADE SOCIAL.....	343
AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA E A INCLUSÃO PREVIDENCIÁRIA DOS SEUS BENEFICIÁRIOS.....	345
<i>Adelmo José Pereira</i>	
ARTIGOS – TECNOLOGIA.....	361
FAKE NEWS E ELEIÇÕES: A FIGURA DA DENUNCIÇÃO CALUNIOSA ELEITORAL NO COMBATE À DESINFORMAÇÃO	363
<i>Cintia Barudí Lopes</i>	
<i>David Fernandes Santiago</i>	

PRIVACIDADE VIGIADA EM TEMPOS DE PANDEMIA: COVID-19 E COLETA DE DADOS PESSOAIS EM MEIO A CARÊNCIA DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE APOIO ÀS DIRETRIZES DA LEI GERAL DE PROTEÇÃO DE DADOS NO BRASIL...377

Ana Elizabeth Lapa Wanderley Cavalcanti

Priscilla dos Reis Siqueira

UM OLHAR SOBRE O (DES)ENQUADRAMENTO COMPETITIVO DAS PATENTES SEM EXAME: PÊNDULO DE VOCAÇÕES OU DENIGRIÇÃO DE DIREITOS EXCLUSIVOS?.....394

Marcelo Nogueira Mallen da Silva

O USO DAS TECNOLOGIAS NO PROCESSO DE ENSINO E APRENDIZAGEM NA ESCOLA ESTADUAL CONCEIÇÃO XAVIER DE ALENCAR...410

Eliuvomar Cruz da Silva

Laury Vander Leandro de Souza

ARTIGOS – TEMAS CONTEMPORÂNEOS.....425

CAPTURA DEL ESTADO POR PARTE DE LAS ÉLITES ECONÓMICAS Y LAS DERECHAS EMERGENTES EN AMÉRICA LATINA. CASOS: BRASIL Y COLOMBIA.....427

Laura Marcela Cubides Sánchez

A REALIDADE DA DEMOCRACIA E INTOLERÂNCIA NO BRASIL – SEUS REFLEXOS EM UMA VISÃO ATUAL.....443

William Zenon Nogueira Conrado

A REQUISIÇÃO ADMINISTRATIVA DE SERVIÇOS NA LEI DE COMBATE AO COVID-19: UMA PROPOSTA DE INTERPRETAÇÃO CONFORME A CONSTITUIÇÃO.....455

Bernardo de Farias Martins

GESTÃO POR PROCESSOS: CIÊNCIA DA ADMINISTRAÇÃO, DIREITO ADMINISTRATIVO E A UTILIDADE DO MODELO.....467

Bernardo de Farias Martins

A AGRICULTURA NATURAL COMO ALTERNATIVA PARA A PRODUÇÃO AGRÍCOLA CONVENCIONAL E QUESTÕES DE SAÚDE PÚBLICA.....477

Kira Pires Capaverde

DEMOCRACIA EM PERIGO PERANTE OS NOSSOS OLHOS: UM ESTUDO DE CASOS DE PAÍSES DEMOCRÁTICOS QUE DESLIZAM PARA O AUTORITARISMO.....	489
<i>Bruna Fernandes Madruga</i>	
PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS (PPPS) NO BRASIL: UMA REVISÃO BIBLIOGRÁFICA.....	506
<i>Amanda Barreto Meirelles do Nascimento</i>	
<i>Luciano Bandeira Pontes</i>	
O MARKETING DE SERVIÇOS NO BRASIL E A PANDEMIA DE COVID-19.....	518
<i>Fabiola Ruschel</i>	
DENÚNCIA ESPONTÂNEA NA COLABORAÇÃO PREMIADA: REPERCUSSÕES TRIBUTÁRIAS ALÉM DA GARANTIA DA SEGURANÇA JURÍDICA.....	534
<i>Fabrizio Bon Vecchio</i>	
<i>Débora Manke Vieira</i>	
CONTRIBUIÇÕES DOS PROFESSORES DO PROGRAMA DE DESENVOLVIMENTO EDUCACIONAL (PDE) NO ESTADO DO PARANÁ: POSSIBILIDADES E CONTRADIÇÕES NO DEBATE DAS VIOLÊNCIAS E DIREITOS HUMANOS.....	548
<i>Maria Cristina Elias Esper Stival</i>	
POLÍTICAS PÚBLICAS E A PROTEÇÃO DOS DADOS PESSOAIS: O USO DA TECNOLOGIA DE RECONHECIMENTO FACIAL PELA SECRETARIA DE SEGURANÇA PÚBLICA DO ESTADO DA BAHIA.....	562
<i>Érica Nascimento Pinheiro Vargas</i>	
ARTIGOS – TRABALHO.....	581
TRANSIÇÃO DO TRABALHO PARA A APOSENTADORIA: UM ESTUDO EXPLORATÓRIO E BIBLIOGRÁFICO.....	583
<i>Jozadake Petry Fausto Vitorino</i>	
CONJUNTURA DO TRABALHADOR: A CENTRALIDADE DO TRABALHO NA CONTEMPORANEIDADE.....	601
<i>Marcel Pereira Pordeus</i>	

POLÍTICA PÚBLICA DE MANUTENÇÃO DO EMPREGO E DA RENDA: ANÁLISE DA GARANTIA PROVISÓRIA DE EMPREGO PREVISTA NA LEI N. 14.020/2020.....	617
<i>Adelmo José Pereira</i>	
AS METAMORFOSES E O CRESCIMENTO DO TRABALHO INFORMAL: DO MASCATE AO GALEGO.....	634
<i>Rebeca Marques de Melo</i>	
O LUCRO E O DESMONTE DOS DIREITOS DO TRABALHADOR: TERRENO FÉRTIL PARA A PERPETUAÇÃO DAS FORMAS DE TRABALHO ADOTADAS NO PERÍODO PANDÊMICO.....	646
<i>Isabella Gouveia de Oliveira</i>	
DIREITOS HUMANOS E A ESCRAVIDÃO CONHECIDA COMO MODERNA.....	659
<i>Eduardo Soares da Silva</i> <i>Najah Jamal Daakour Barakat</i>	
AGENDA PARA ERRADICAÇÃO E PROTEÇÃO DO TRABALHO INFANTIL: PROGRAMA DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA EDUCAÇÃO VISANDO A INSERÇÃO DO INDIVÍDUO NO MERCADO LABORAL VIA TRABALHABILIDADE E CONTROLE JUDICIAL.....	678
<i>Denise Pires Fincato</i> <i>Cíntia Guimarães</i>	
PRECARIZAÇÃO DO TRABALHO: O TRABALHO UBERIZADO E A REFORMA TRABALHISTA.....	696
<i>Maria Luiza Pereira</i>	
ANÁLISE DOS ASPECTOS JURÍDICOS DA TERCEIRIZAÇÃO NO BRASIL.....	710
<i>Jeazi Almeida de Sousa</i>	
ESCRavidÃO CONTEMPORÂNEA NO MUNDO DA MODA: INAPLICABILIDADE PRÁTICA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NO ESTADO BRASILEIRO.....	729
<i>Carla Sendon Ameijeiras Veloso</i> <i>Mery Chalfun</i>	

RESUMOS.....	743
O ATENDIMENTO DA POPULAÇÃO TRANSGÊNERO NA ATENÇÃO BÁSICA À SAÚDE: UMA ANÁLISE DOCUMENTAL.....	745
<i>Jose Antonio Loyola Fogueira</i>	
INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL JUDICIAL E REGULAÇÃO ÉTICA: ASPECTOS PRELIMINARES DA RESOLUÇÃO 332/2020 DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA	750
<i>Sérgio Rodrigo de Pádua</i>	
RECOMENDAÇÃO 449 DA OCDE: TRANSPARÊNCIA DAS DECISÕES PÚBLICAS TOMADAS COM AUXÍLIO DE INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL	755
<i>Sérgio Rodrigo de Pádua</i>	
INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL E DECISÃO JURÍDICA NO BRASIL.....	759
<i>Alan José de Oliveira Teixeira</i>	
HUMANIZAÇÃO TECNOLÓGICA DE UMA SOCIEDADE DIANTE DA PANDEMIA.....	763
<i>Maria Selva Pereira</i>	
<i>Cássia Eufrasio da Silva Costa</i>	
<i>Maria Vanessa Correia Barbosa</i>	
CONSIDERAÇÕES (BIO)ÉTICAS SOBRE A DIGNIDADE HUMANA NO MUNDO CONTEMPORÂNEO.	768
<i>Ivone Laurentino dos Santos</i>	
INTERPRETAÇÃO DOS PRINCÍPIOS CONTRATUAIS NOS NEGÓCIOS BIOJURÍDICOS DA ATUALIDADE.....	774
<i>William Cobo Pinela</i>	
DESENVOLVIMENTO DE ECOSSISTEMA TECNOLÓGICO PARA ANÁLISE DA GOVERNANÇA DA ÁGUA NA PERSPECTIVA DO ODS 6 QUANDO DOS COMITÊS DE BACIA HIDROGRÁFICA.....	779
<i>Letícia de F. Moraes</i>	
<i>Eudes J. Arantes</i>	

CONSELHO DO CAED-Jus

Adriano Rosa	<i>(Universidade Santa Úrsula, Brasil)</i>
Alexandre Bahia	<i>(Universidade Federal de Ouro Preto, Brasil)</i>
Alfredo Freitas	<i>(Ambra College, Estados Unidos)</i>
Antonio Santoro	<i>(Universidade Federal do Rio de Janeiro, Brasil)</i>
Arthur Bezerra de Souza Junior	<i>(Universidade Nove de Julho, Brasil)</i>
Bruno Zanotti	<i>(PCES, Brasil)</i>
Claudia Nunes	<i>(Universidade Veiga de Almeida, Brasil)</i>
Daniel Giotti de Paula	<i>(PFN, Brasil)</i>
Danielle Ferreira Medeiro da Silva de Araújo	<i>(Universidade Federal do Sul da Bahia, Brasil)</i>
Denise Salles	<i>(Universidade Católica de Petrópolis, Brasil)</i>
Edgar Contreras	<i>(Universidad Jorge Tadeo Lozano, Colômbia)</i>
Eduardo Val	<i>(Universidade Federal Fluminense, Brasil)</i>
Felipe Asensi	<i>(Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Brasil)</i>
Fernando Bentes	<i>(Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Brasil)</i>
Gláucia Ribeiro	<i>(Universidade do Estado do Amazonas, Brasil)</i>
Gunter Frankenberg	<i>(Johann Wolfgang Goethe-Universität - Frankfurt am Main, Alemanha)</i>

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

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 produção científica;
- Publicação dos artigos em livro impresso no Brasil (com ISBN), com envio da versão ebook 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 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, Estados Unidos, Colômbia, Argentina, Portugal, Reino Unido, Itália e Alemanha.

Em 2020, o **CAED-Jus** organizou o seu tradicional **Congresso Interdisciplinar de Políticas Públicas (ConiPUB 2020)**, que ocorreu entre os dias 28 a 30 de setembro de 2020 e contou com 53 Áreas Temáticas e mais de 500 artigos e resumos expandidos de 59 universidades e 31 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 – DIVERSIDADE SEXUAL E DE GÊNERO

AS DIVERSAS NUANCES DA MASCULINIDADE

*Vanessa Andriani Maria*¹

INTRODUÇÃO

Ao nos referirmos a gênero, vem logo a nossa mente a condição de referir-se a macho ou fêmea, é algo instantâneo, edificado socialmente. Fica complicado para o homossexual se enquadrar em uma dessas duas divisões: ser homem ou ser mulher. Perante a família, o trabalho, a sociedade em geral, o homossexual depara-se com este dilema: admitir ou não, assumir ou não “ser homossexual”, diante de uma sociedade moralista e conservadora.

Nesse artigo procuramos observar como os homens gays conduzem sua homossexualidade em um universo praticamente heterossexual, expondo suas feições, aparências de masculinidade, administrando ao mesmo tempo, o preconceito perante a sociedade que os circunda, quanto frente a outros homens homossexuais. Comportamentos considerados fora dos padrões paradigmáticos são repreendidos, causam estranheza e sofrem preconceitos concernentes à orientação sexual e à identidade.

O afeminado desrespeita a ordem heteronormativa, por isso é agressivo aos olhos de tantos outros homens, desestabilizando uma série de padrões há anos entabulados. Desse modo, algumas pessoas avessas a mudanças, assumem que a segregação vem de todo um padrão histórico de valores a eles transmitidos.

¹ Advogada, pós-graduanda em Advocacia Cível e Direito do Trabalho. Membro da Comissão de Direitos Humanos e do Grupo de Violência de Gênero da OAB Seccional Santa Maria-RS.

No discorrer desse trabalho, abordaremos as consequências socioculturais para as identificações homossexuais e os caminhos assinalados para a constituição de uma sociedade mais justa e igualitária.

Trata-se de uma pesquisa bibliográfica demonstrando as suas contribuições para a construção das identidades homossexuais. O trabalho fornece uma visão acerca das diversas reações da sociedade diante da prática do homossexualismo masculino. Procuramos caracterizar o que é essa identidade homossexual e analisamos quais os encaminhamentos socioculturais que podem levar esses posicionamentos associados à heteronormatização e os desafios apontados por esta ciência garantindo de uma equidade social. No presente trabalho, utilizamos livros e periódicos de autores relevantes para a abordagem do tema. O material foi selecionado, a partir do qual estabelecemos um plano de leitura, identificando as distintas contribuições científicas disponíveis sobre o tema proposto. Para o seu enriquecimento, usamos dissertações, livros, artigos e doutrinas disponíveis; sendo que por meio destes informativos e periódicos publicados no meio LGBT (Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais), pudemos confrontar algumas informações análogas e desenvolver a nossa pesquisa.

O Estereótipo da Identidade Homossexual

A sociedade heterossexual foi a responsável pelo processo de identificação dos homossexuais, por ditar as regras e reproduzi-las colaborando para a disseminação do preconceito e discriminação contra estas pessoas. O sujeito não tem autonomia sobre seu discurso, uma vez que este se consolida pelas posições de sujeito que definem os discursos “pela situação que lhe é possível ocupar em relação aos diversos domínios ou grupos de objetos.” (FOUCAULT, 1999, p. 59). Assim, uma realidade já absorvida por uma coletividade, torna-se uma prática social e o protagonista envolvido no discurso não entende como tal fato se difundiu. Por meio de internalização, ou interiorização, a própria pessoa, de forma inconsciente, assume como seus esses atributos. “Interiorizamos aquilo que os outros nos atribuem de tal forma que se torna algo nosso. A tendência é nós nos predicarmos coisas que os outros nos atribuem.” (CIAMPA, 2005, p. 131)

Este dispositivo, com suas verdades e valores morais, históricos e socialmente construídos, dita aquilo que deve ser praticado, influencia nas

subjetividades dos sujeitos, inferindo padrões de comportamento e construções individuais referentes ao corpo e aos prazeres (MADLENER; DINIS, 2007). Dessa forma, a aversão à homossexualidade é mantida perpetuando-se no cenário heteronormativo, ganhando maior força ainda quando se depara com manifestações que visem asseverar uma identidade homossexual.

Deste modo, a homossexualidade assume um papel de estranheza e de uma espécie de “desvio” a ser corrigido, haja vista desviar-se do padrão social normatizado; não sendo condizente com os valores e normas que fazem jus à heterossexualidade.

Neste panorama, onde nada, nem ninguém colaboram para a formação de sua identidade, que o homossexual tenta “tornar-se homossexual”, desafio este que é permanente, desgastante e cansativo. Muitas vezes, depara-se com pessoas ou instituições munidas de algum poder que reproduzem discursos homofóbicos como se fossem a mais pura verdade e algo que devesse ser discursado por todos como filosofia de vida. Assim, o homossexual perde força (seja para reivindicar sua condição sexual, ou até mesmo para viver) e, dessa maneira, existem duas possibilidades: tentar encontrar forças para dar continuidade a este desafio (histórico) ou engolir a lógica dominante, passando a pensar assim: “para quê se assumir?”, “que importância tem isso?”, “não me defino homossexual”, “sou muito mais que isso”. Eis, então, mais uma lamentável situação de quem, talvez, não quer ocupar um lugar na sociedade e que faz da sua própria marginalização um estilo de vida. (GUIMARÃES, 2009, p.564)

A problemática da identidade sexual aufere sentido e relevância em uma conjuntura histórica e culturalmente delimitada, a qual se ancora e se impregna do lugar que a sexualidade desfruta/ocupa na cultura ocidental como local privilegiado da verdade do sujeito. (HEILBORN, 1996, p. 138) Há quem acredite que a busca de identidade é um dispositivo de poder que age conjunta e concomitantemente como um mecanismo de inclusão e exclusão. (SAWAIA, 2001)

Nesse sentido, os movimentos homossexuais seguem muito arraigados à reivindicação dos direitos de sua sexualidade, à dimensão do sexológico. Mas isso é normal, pois a homossexualidade é uma prática sexual que, enquanto tal, é combatida, barrada, desqualificada. (FOUCAULT, 1996, p. 268)

O que se pode observar na contemporaneidade é que a homossexualidade continua sendo um estigma que desqualifica quem o possui e se torna o predicado mais acentuado e relevante dentre todos os outros que a pessoa apresenta. É como se os estereótipos negativos girassem em torno da sexualidade “inadequada” ou “promíscua”, da “doença”, “perversão” e do “pecado”.

Importante salientar que quando falamos de identidade gay deixamos claro que a homossexualidade é apenas um aspecto da vida dessas pessoas. Estes indivíduos não podem ser reduzidos à qualidade de homossexual: será um adjetivo a mais num conjunto inevitável de qualificativos que definirá alguém como homossexual além de brasileiro ou inglês, nordestino ou gaúcho, jovem ou velho, alto ou baixo, etc.” (TREVISAN, 2002, p. 40)

As “identidades” flutuam no ar, algumas de nossa própria escolha, mas outras infladas e lançadas pelas pessoas em nossa volta, e é preciso estar em alerta constante para defender as primeiras em relação às últimas” (BAUMAN, 2005, p. 19). Uma identidade fixa, coesa, seria como uma camisa-de-força, uma repressão, pois limita a liberdade de escolha. (BAUMAN, 2005)

A Reiterada e Prévia Condenação Pública

A atenção às normas de gênero é claramente apresentada por Junqueira (2015, p.6) em um fragmento da declaração de uma professora participante do curso de formação continuada, no âmbito do Programa Brasil Sem Homofobia de 2005 a 2008:

Temos um problema em minha escola: um garoto afeminado demais, com muitos trejeitos. É ótimo dançarino! Apanha sempre dos colegas, e todos os professores riem dele. Eu já lhe disse: ‘Tu és gay, tudo bem, eu respeito, mas para de desmunhecar, pois estás atraindo a ira dos outros sobre ti. Já mandei chamar a mãe. Ele está com seis anos.

O preconceito consiste em um fenômeno complexo, que apresenta diversas causas interligadas, podendo ser minimizado por meio de contato e interação entre grupos antagônicos. Uma vez que a utilização de estereótipos é comum quando temos uma experiência limitada com um

grupo social determinado, a familiaridade que sobrevém de um contato prolongado com diversos membros do grupo reduz ou elimina estereótipos, permitindo que características individuais sejam reconhecidas. (NUNAN, 2003, p. 96 e 97). A estratégia do contato vale também para o caso da discriminação por orientação sexual. Assim, a interação pacífica e positiva entre homo e heterossexuais tende a diminuir o preconceito, além de prover um real entendimento do que significa ser gay, lésbica, transgênero, bissexual. “Outros autores sugerem também que este contato aumenta a probabilidade de heterossexuais se tornarem a favor da igualdade de direitos para os homossexuais” (Ibidem, p. 97).

“Os indivíduos aprendem desde muito cedo [...] a ocupar e/ou a reconhecer seus lugares sociais e aprendem isso em diferentes instâncias do social, através de estratégias sutis, refinadas e naturalizadas que são, por vezes, muito difíceis de reconhecer.” (MEYER, 2013, p. 24). “Tratam-se de pedagogias culturais, onde somos educados como sujeitos de gênero” (GOELLNER, 2013).

O acesso de minorias discriminadas e outros grupos sociais, aos meios de comunicação e aos espaços públicos em geral, contribui para o exercício da cidadania e para o desenvolvimento de uma nova consciência democrática. Isso possibilita uma permuta de conhecimentos, o fortalecimento do debate público e a criação de mais espaços de discussão. Situações essas capazes de contribuir para a mobilização social e a construção de mudanças na sociedade.

A masculinidade não pode ser vista como algo homogêneo, trata-se de um conceito plural, sendo esta diferenciada por distintas culturas e períodos históricos, e mesmo dentro de um mesmo recorte cultural coexistem masculinidades diversas. Os grupos e instituições podem produzir simultaneamente diferentes masculinidades e organizar as relações hierárquicas entre as mesmas, sendo passíveis de mudanças e reconstruções. Dessa forma, embora remetam a um corpo biologicamente masculino, a construção e vivência das masculinidades ultrapassam a predeterminação física, uma vez que os corpos masculinos são construídos, definidos e disciplinados especificamente conforme o contexto. As masculinidades são, neste sentido, ativamente produzidas com base nos recursos e nas estratégias disponíveis em determinada cultura (CONNELL, 1998).

O gay geralmente é retratado como efeminado, cheio de trejeitos e graça, ainda se propaga a visão que associa o homossexual ao passivo; com raras exceções, o “desmunhecar” é essencial para qualquer representação desse tipo de personalidade. Mesmo entre os homossexuais, as chamadas “bichas pintosas” – os homens muito efeminados – sofrem discriminação por parte daqueles que internalizam os preconceitos da sociedade, extravasando sobre indivíduos que vêm como mais escandalosos e cuja companhia pode ser comprometedora. (MACRAE, 2005, p. 302)

O autor Jean-Claude Bernardet faz uma interessante análise dessa falta de modelos positivos em que jovens homossexuais possam se espelhar:

(...) a sociedade lhe oferece (ao adolescente) modelos de comportamento. Os meninos namoram as meninas, e as meninas os meninos, os pais fizeram assim, os avôs fizeram assim. O casamento, passando ou não pelas leis e pela igreja, está aí: é só fazer como os outros. O casamento monogâmico e o adultério, os bordéis e as prostitutas: o caminho já está traçado. Os romances, os filmes, a publicidade nos muros da cidade e na televisão, as telenovelas, tudo nos diz como devemos proceder. É o reino da heterossexualidade. Ao adolescente com tendências homossexuais não se oferecem trilhas prontas, ele tem que encontrar as suas, adivinhar, procurar, inventar. É a luta. (BERNARDET, 1999, p. 31)

Como nos diz MICHEL FOUCAULT apud ERIBON (1990, p. 167)

[...] ser gay não é identificar-se com os traços psicológicos e com as máscaras visíveis do homossexual, mas procurar definir e desenvolver um modo de vida. Um modo de vida pode ser compartilhado entre indivíduos de idade, status, atividade social diferentes. Pode favorecer relações intensas, que não se parecem com nenhuma daquelas que são institucionalizadas, e parece-me que um modo de vida pode produzir uma cultura e uma ética.

No que tange aspectos comportamentais desses sujeitos, LUKENBILL (1999) distinguiu cinco áreas nas quais consumidores que se auto identificam como homossexuais diferem de consumidores heterossexuais:

(a) são mais individualistas; (b) possuem necessidade elevada de se associarem com outras pessoas – devido ao isolamento social de que é constantemente objeto; (c) procuram se distanciar da rotina do dia-a-dia buscando novas experiências de vida; (d) precisam aliviar altos níveis de estresse; e (e) geralmente adotam uma postura desconfiada com relação às instituições sociais.

O Desvendar Do Segredo

Existem padrões de repetição em toda família. De certa forma, muitos pais desejam ver semelhanças em seus filhos, e parte disso está na escolha de parceiro. O esperado pelas famílias é o que a norma dita, nesse caso espera-se que uma família crie um homem, heterossexual, másculo e mantenedor dos bons costumes e que passe adiante o nome da família. O individuo se depara com a quebra de expectativa de seus progenitores e isso propicia o medo da revelação de sua sexualidade. (CERVENYE, BERTHOUD, 2011).

Todas as relações serão marcadas por essa tensa negociação. O mundo dessas pessoas, a partir dessa administração cotidiana do segredo, acaba se dividindo em três: seus pares homossexuais, as pessoas que sabem o segredo e aquelas que não sabem. (PECHENY, 2005)

Transitar entre mundos distintos é desgastante e gerenciar este mistério é cansativo, trazendo problemas emocionais sérios, como instabilidade psicológica, depressão e risco maior de suicídio; e consequências práticas, para a vida cotidiana, interferindo na inserção social, profissional e familiar. A dor e o sofrimento são muito presentes na vida dessas pessoas, mesmo quando a culpa e a vergonha se transformam em indignação e revolta.

O temor da negativa, da não aceitação surge também do território desconhecido, do medo em não contar por não saber o que esperar, porém ao assumir-se se recebe uma reação menos excludente do que o esperado, advindo episódios de conflitos que passam a ser sobrepujados com o tempo e a aceitação.

Mesmo retratando essa escolha, o homossexual se sente bem com sua orientação sexual, porém carrega a curiosidade das pessoas quanto a sua vida privada.

O Impacto Nas Dinâmicas Sociais Entre O “Ser Gay” E O “Ser Afeminado”

Há de certa forma, um ideal de “padrão” masculino que enquadra os homens e os leva a procurar alcançá-lo. O homem ideal se pudesse ter um perfil, seria branco, ocidental, de classe dominante, provedor, heterossexual, forte e viril (KIMMELL, 1997). O homem machista e forte, que coloca o dinheiro em casa, tendo o trabalho como maior referência e a família e os trabalhos reprodutivos em segundo plano, envolvendo-se mais com o mundo público e pouco com o particular.

A maioria dos homossexuais acredita que a sociedade impele uma carga repressora sobre o homossexual, com um preconceito maior sobre o homossexual mais afeminado. As falas destes cidadãos não são bem vistas, os comportamentos são assinalados como “anormais” ou dotados de uma feminilidade “forçada”.

Os próprios homossexuais avaliam a característica afeminação, como algo comum e imperativo para definir alguém como homossexual. Discriminam quem tem traços afeminados, chamando os homossexuais de “veadinhos” e utilizando a palavra “normal” para definir as pessoas heterossexuais, os homossexuais acabam incorporando em seu discurso boa parte dos preceitos e preconceitos heterossexistas existentes em nossa sociedade (HEREK, 1991).

Ao acreditarem que compete apenas à mulher desempenhar papel passivo nas relações sexuais e ao homem o papel ativo, os homossexuais transferem para suas fronteiras essas crenças e, da mesma forma que a mulher é desvalorizada na sociedade, desvalorizam os afeminados justamente por verem neles uma extensão da mulher (PINO, 2007).

Existe grande preocupação dos homossexuais com o que os outros vão pensar; não querem ser chamados de afeminados ou aparentarem maior feminilidade, pois ecoa como status negativo, pejorativo perante o grupo e afasta amizades, atrapalha na busca por companheiros; são sempre os recusados, há um preconceito acentuado sobre a figura da bicha louca, o que talvez não ocorra, com homens homossexuais mais masculinos, caracterizados como sendo os “mais viris” do grupo. Dessa forma, o feminino se torna o cerne de rejeição principal, sob pena deste sujeito também ser associado a uma mulher e igualmente ser abandonado e /ou tratado como tal.

Ser discreto e se dar o respeito, saber se comportar em certos ambientes, são aspectos muito importantes para um homossexual, pois muitos acreditam que trejeitos mais afeminados seria uma espécie de “isca” para atitudes homofóbicas.

Associar o homossexual ao passivo; com raras exceções, o “desmunhecar” é essencial para qualquer representação desse tipo de personalidade. Mesmo entre homossexuais, as chamadas “bichas pintosas” – os homens muito afeminados – sofrem muita discriminação por parte daqueles que internalizam os preconceitos da sociedade, extravasando-os sobre os indivíduos que veem como mais escandalosos e cuja companhia pode ser comprometedora (MACRAE, 2005, p. 302).

Existe de certa forma uma espécie de hierarquia entre homens homossexuais mais efeminados e aqueles que se dizem mais discretos ou masculinos. Não generalizando, mas tudo nos leva a acreditar que o masculino é um indivíduo superior; e o homem efeminado é um indivíduo mais inferior.

A suposta identidade homossexual, a qual os indivíduos inclinados são impelidos a aceitar, pertence, assim, a uma comunidade de tradição, aceitando um só passado, uma só herança cultural e uma só identidade de desejos e aspirações. Assim, essa “identidade homossexual” é o que identifica o homossexual para a sociedade e que cada vez mais ele é incitado a aceitá-la e a incorporá-la para “se tornar homossexual” (COSTA, 1991). Logo, é preciso aceitar que dentro desta comunidade existe uma enorme diversidade entre seus indivíduos, com a finalidade de não afastarmos quem não consiga se adequar a ela.

Neste sentido, mesmo sendo um homem, um grande homem, todo homem está também submetido às hierarquias masculinas. Neste duplo poder aparecerão homens que têm poder sobre homens e sobre mulheres, se estruturando, assim, as hierarquias masculinas. (WELZER-LANG, 2001, p. 467).

Há uma espécie de modelo político de gestão dos corpos e dos desejos, o qual diz que: “homens que querem viver sexualidades não-heterocentradas são estigmatizados como não sendo normais suspeito de serem “passivos” e ameaçados de serem assimilados e tratados como mulheres” (WELZER-LANG, 2004, p. 120).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Devido à crescente visibilidade da homossexualidade no âmbito público, nunca se falou tanto sobre o assunto e esse é um processo contínuo que deve se ampliar pelos próximos anos.

Em se tratando designadamente de um dos grupos mais discriminados da sociedade, é necessário perceber como estas pessoas se sentem e reagem, no domínio social e das organizações, não só porque a diversidade hoje agrega assuntos relacionada às esferas pública e privada, mas porque é de grande relevância entendermos como funciona a restrição social e as estratégias utilizadas pelos gays para superá-la ou conviver com ela.

Podemos constatar pela maioria da literatura consultada, que quando o cidadão sai com uma pessoa afeminada, é como se a afeminação daquela pessoa, socialmente exteriorizada como um dos principais sinalizadores de homossexualidade passa a delatá-lo, deixando-o descoberto. Dessa forma, os homossexuais, procuram manter um comportamento mais másculo, ou pelo menos, mais discretos nos ambientes sociais e em que trabalham para serem benquistos e não haverem atitudes preconceituosas e/ou discriminatórias, que os envolvam.

O que se pode concluir através do trabalho em questão é que não existe um comportamento homossexual único. O homem homossexual ao interagir com os outros, agregaria para si conjuntos de características morais de comportamento que corroborariam ou invalidariam a procura por parceiros.

Os próprios homossexuais sagraram e creem que o normal é ser heterossexual e passam a defender e a criar um mundo colateral, onde plagiam: princípios, modo de agir, até mesmo vestuário, dos heterossexuais para que assim, sejam mais bem aceitos.

Devemos ampliar nosso modo de pensar, nossos padrões críticos, ao menos aceitar que se juntem análises anti-sexistas e não heteronormativas, pois no mundo em que vivemos existem outros tipos de sexualidade e de gênero que contribuem para este fato. (WELZER-LANG, 2001).

O fim da homofobia está intrinsecamente relacionado à harmonia social entre os homossexuais e os heterossexuais, visto que não é um comportamento limitado aos heterossexuais.

REFERÊNCIAS

- BAUMAN, Z. **Identidade: entrevista a Benedetto Vecchi**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar. 2005.
- BERNARDET, J. C. Ser ou não ser, eis a questão. In: PINSKY, J. (Org.). **12 Faces do preconceito**. São Paulo: Contexto. 1999, p. 29-42.
- CERVENY, C. M. O.; BERTHOUD, C. M. E. **Visitando a família ao longo do ciclo vital**. São Paulo: Casa do Psicólogo. 2001
- CIAMPA, A. da C. **A Estória do Severino e a História da Severina: um ensaio de psicologia social**. São Paulo: Brasiliense. 2005.
- CONNELL, R. W. **Masculinities and globalization Men and Masculinities**, London, v.1, n1, p.3- 23, July 1998.
- COSTA, J. F. Os Amores que não se Deixam Dizer. In A. Lancetti, **Saúde e Loucura**. São Paulo: HUCITEC. 1991.
- ERIBON, D. **Michel Foucault, 1926-1984: uma biografia por Didier Eribon**. São Paulo: Companhia das Letras, 1990.
- FOUCAULT, M. **História da Sexualidade I: a vontade de saber** (M. T. da Costa Albuquerque, & J. A. G. Albuquerque, Trads.). Rio de Janeiro: Graal. 1984.
- FOUCAULT, M. **Microfísica do poder**. Rio de Janeiro: Graal, 1996.
- FOUCAULT, M. **Em defesa da sociedade**. Curso no Collège de France (1975-1976). São Paulo: Martins Fontes. 1999.
- GOELLNER, S. V. A produção cultural do corpo. In: LOURO, G. L.; FELIPE, J.; GOELLNER, S. V. **Corpo, gênero e sexualidade: um debate contemporâneo na educação**. 9. ed. Petrópolis, RJ: Vozes. 2013.
- GUIMARÃES, A.F.P. **O desafio histórico de “tornar-se um homem homossexual”: um exercício de construção de identidades**. Temas em Psicologia. 2009, Vol. 17, n. 2, p. 553 – 567.

- HEILBORN, M. L. Ser ou estar homossexual: dilemas de construção de identidade social. Em: Parker, Richard; Barbosa, Regina M. (Orgs.) **Sexualidades Brasileiras**. Rio de Janeiro: Relume Dumará/ ABIA/ IMS-UERJ. 1996, p. 136-145.
- HEREK, G. M. Stigma, prejudice, and violence against lesbians and gay men. In: GONSIORREK, J. C.; WEINRICH, J. D. **Homosexuality: research implications for public policy**. Newbury Park: Sage. 1991, p. 60-80.
- JUNQUEIRA, R. D. “Temos um problema em nossa escola: um garoto afeminado demais”. Pedagogia do armário e currículo em ação. Revista Educação e Políticas em Debate. V. 4, n.2 – ago./dez. 2015 - p. 6.
- KIMMELL, M. S. Homofobia. temor. vergüenza y silencio em la identidad masculina. In: VALDES, T. e OLAVARRIA, J. (orgs.). **Masculinidad**. Santiago: Isis Internacional; FLACSO Chile. 1997. p. 49-62.
- LUKENBILL, G. **Untold millions: secret truths about marketing to homosexual and lesbian consumers**. New York: Harrington Park Press. 1999.
- MACRAE, E. (2005) Em defesa do gueto. Em: GREEN, J. N. e TRINDADE, R. **Homossexualismo** em São Paulo e outros escritos. São Paulo: Editora Unesp. 2005, p. 291-308.
- MADLENER, F., DINIS, N.F. **A homossexualidade e a perspectiva foucaultiana**. Revista do Departamento de Psicologia. 2007, v. 19, n. 1, p. 49-60.
- MEYER, D.E. Gênero e educação: teoria e política. In: LOURO, G. L.; FELIPE, J.; GOELLNER, S.V. **Corpo, gênero e sexualidade: um debate contemporâneo na educação**. 9. ed. – Petrópolis, RJ: Vozes, 2013.
- NUNAN, A. **Homossexualidade: do preconceito aos padrões de consumo**. Rio de Janeiro: Caravansai. 2003.

- PECHENY, M. Identidades discretas. In: ARFUCH, Leonor (org). **Identidades, sujetos y subjetividades**. 2ª ed. Buenos Aires: Prometeo Libros. 2005, p. 131-153.
- PINO, N. P. **A teoria queer e os intersex: experiências invisíveis de corpos desfeitos**. Cadernos Pagu. 2007. v. 28, p. 149-174, jan./jun. 2007.
- SAWAIA, B. B. Identidade: uma ideologia separatista? In: SAWAIA, B. B. **As artimanhas da exclusão: análise psicossocial e ética da desigualdade social**. Petrópolis: Vozes. 2001.
- TREVISAN, J. S. **Devassos no paraíso: a homossexualidade no Brasil, da colônia à atualidade**. Rio de Janeiro: Record. 2002.
- WELZER-LANG, D. A construção do masculino: dominação das mulheres e homofobia. In: **Revista Estudos Feministas**, Florianópolis. 2001. vol. 09, n.02, p.460
- WELZER-LANG, D. Os homens e o masculino numa perspectiva de relações sociais de sexo. Em M. R. Schpun (Org.). **Masculinidades**, São Paulo: Boitempo Editorial; Santa Cruz do Sul, Edunisc. 482. 2004

O QUE SE PODE ESPERAR DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA AS TRAVESTIS APÓS A DECISÃO DO STF NA ADPF 527: ANÁLISE A LUZ DA PROMOÇÃO DA DIGNIDADE HUMANA EM CONTRAPOSIÇÃO A ADPF 327

Pedro Augusto de Castro Simbera²

Sthefanny Meira Moreira³

INTRODUÇÃO

A presente pesquisa tem como lócus investigar o que se pode esperar de políticas públicas para atenção das necessidades especiais das travestis nos presídios diante de suas vulnerabilidades. Não tem a pretensão de trazer a existência de políticas públicas ou a propositura de uma, e sim refletir sobre a existência de um mínimo, seja de direitos, seja de oportunidades e estrutura. Em especial, trabalhar com a busca por um futuro digno nos presídios após a decisão da ADPF 527, mais que isso traçar um paralelo

2 Discente no curso de direito, membro do Núcleo de Ensino Clínico em Direitos Humanos, monitor da disciplina Direitos Humanos e membro ouvinte do grupo CNPQ “Direito num mundo globalizado” na Pontifícia Universidade Católica de Campinas (PUC-Campinas).

3 Discente no curso de Psicologia e membro do grupo de pesquisa Interdisciplinaridade em Saúde e Educação (InTese) no Centro Universitário Adventista de São Paulo (UNASP).

com a hipótese de haver um fomento público para inclusão deste grupo marginalizado na sociedade.

Percorrerá o trabalho através da análise das garantias mínimas que este grupo necessita ter e o que é assegurado, para isso é necessário entender o sentido do princípio do mínimo existencial, bem como sua contrapartida, o instituto da reserva do possível. Neste ínterim, introdutoriamente apresentará alguns conceitos essenciais acerca da temática e algumas das consequências psicossociais do cumprimento dessas penas diante a calamidade do sistema penitenciário, uma vez que estamos diante de um “estado de coisas inconstitucionais”.

Para a investigação deste tema utilizará a pesquisa bibliográfica, buscando as concepções dos institutos acima narrados, bem como vai se utilizar o método hipotético dedutivo, uma vez que temos como hipótese principal a garantia do mínimo a ser assegurado para esse grupo e que não poderia o Estado se valer da defesa da reserva do possível para afastar sua responsabilidade, ainda que esteja diante de um “estado de coisas inconstitucionais”.

Para melhor elucidação do tema, convém a introdução aos conceitos que orbitam a temática. Neste sentido, compreende-se que há um avanço em garantias para a comunidade LGBTI+ (lésbicas, gays, bissexuais e transexuais e outros), são diversos avanços na garantia de seus direitos, como reconhecimento do casamento e da adoção. Entretanto, ainda padecem com preconceito, discriminação e intolerância das pessoas. Além de muitas vezes, por aversão e ódio, serem impedidos de acesso as mesmas oportunidades que as demais pessoas. Não apenas, no rol dessas violações “inclui execuções extra-judiciais, tortura e maus-tratos, agressões sexuais e estupro” (PRINCÍPIOS DE YOGYAKARTA, 2006, p. 7), “detenção arbitrária, negação de oportunidades de emprego e educação e sérias discriminações em relação ao gozo de outros direitos humanos” (PRINCÍPIOS DE YOGYAKARTA, 2006, p. 7). Pode-se perquirir que parte desse preconceito é seguido de uma completa ignorância das características dessa comunidade.

Para tanto, salienta-se que é necessário a devida compreensão das condições dessa comunidade e dos diferentes termos, uma vez que existem distinções não apenas físicas, como psicológicas, como a ideia de orientação sexual e identidade de gênero. Vale ressaltar a terminologia que

compreende o ódio e a aversão, denominado LGBTfobia, é uma evolução da homofobia, a fim de ampliar a proteção a comunidade. Neste sentido, para Ramos e Nicoli (2016) citados por Caio Pedra em sua dissertação de mestrado, o termo LGBTfobia

é o sentimento, a convicção ou a atitude dirigida contra lésbicas, gays, bissexuais, pessoas trans e travestis que inferioriza, hostiliza, discrimina ou violenta esses grupos em razão de sua sexualidade e/ou identidade de gênero. É o termo utilizado para reunir vários tipos mais específicos de discriminação e violência contra pessoas LGBT (sigla usada para se referir a lésbicas, gays, bissexuais, transexuais e travestis). Deste modo, a LGBTfobia compreende a lesbofobia, a homofobia, a bifobia e a transfobia. A lesbofobia é a discriminação e violência contra mulheres lésbicas. A homofobia é a discriminação e violência contra homens gays (ou homossexuais). A bifobia dirige-se contra homens e mulheres bissexuais e a transfobia contra pessoas trans e travestis. As palavras LGBTfobia, homofobia, lesbofobia, bifobia e transfobia são compostas por um prefixo que se refere à identidade sexual ou de gênero (homo para homossexuais, lesbo para lésbicas, bi para bissexuais e trans para transexuais e travestis) e pelo radical fobia. Fobia é uma palavra de origem grega que significa medo, intolerância, aversão. (RAMOS; NICOLI, 2016, p. 183).

Por cerca de 28 anos a classificação estatística internacional de doenças e problemas relacionados à saúde (CID-10) descrevia o transexualismo como transtornos de identidade sexual, ou seja, uma doença, felizmente já não está mais previsto. Os transgêneros tem como características o desejo de viver como sexo oposto, a não adequação ao seu gênero biológico, a sensação de não identificação com seu corpo, deste modo busca adequar ao modo como se sente bem.

Outro modo de ser habitual, são as travestis, figura de identidade de gênero feminina (LEITE, 2020), que poderia ser entendida como aquelas pessoas que comportam como sendo de outro gênero. Usualmente se apresentam como o gênero oposto, com as características e vestimentas que foram convencionadas como gênero feminino. De certo, nota-se que

a diferença para os transexuais está na vontade de mudanças do corpo, como a troca do gênero através de intervenções cirúrgicas.

Sobre as repercussões psicossociais da temática, conforme a Política Nacional de Saúde Integral de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais (BRASIL, 2013) ressalta que os processos de estigmatização, marginalização, segregação e discriminação, gera a esse público uma predisposição ao adoecimento mental e a outras doenças ligadas às vulnerabilidades surgidas pela vivência da sexualidade de forma clandestina (NASCIMENTO, REIS e SILVA, 2018). Oliveira (2018) salienta a necessidade de discussões e mudanças desse público no sistema prisional:

Num país onde a expectativa de vida dessa população é de apenas 35 anos (Antunes, 2010), onde não há acesso à educação, saúde e segurança de qualidade e onde o espaço científico não arrisca se enveredar, algo precisa ser mudado. É preciso olhar e enxergar as pessoas transexuais e travestis a partir de óticas, que não aquelas nas quais estão constituídos os saberes científicos do mundo ocidental apontados por Haraway (1995) em estudos referentes ao feminismo. É preciso localizar os saberes em campos outrora negados e subjugados, é preciso (trans)formar a realidade de centenas de travestis e mulheres transexuais que vivem no cárcere a maximização das violações sofridas fora dele (Oliveira et al, 2018 p.162)

Aponta-se na literatura que travestis e mulheres trans tem sido vítimas de transfobia das mais diversas formas em cárcere, de forma a se destacar os crimes de ódio, em que, o contexto de privação de liberdade tem sido potencializador (NASCIMENTO e DANTAS, 2018).

Feito toda conceituação acima, entra na ideia central do trabalho, a análise das travestis para o direito penal, em especial na aplicação da pena e em seu cumprimento. Nota-se que atualmente a forma de interpretar a execução da pena, para a comunidade LGBT, é com base nos preceitos da Resolução Conjunta da Presidência da República e do Conselho de Combate à Discriminação nº 1, de 14 de abril de 2014. Em seu art. 3º, define que “às travestis e aos gays privados de liberdade em unidades prisionais masculinas, considerando a sua segurança e especial vulnerabilidade, deverão ser oferecidos espaços de vivência específicos” (BRASIL, 2014).

Decerto, um avanço nas garantias da dignidade humana para esses grupos que sofrem no corpo social e ao se depararem com o sistema prisional poderiam ter tratamento ainda mais desunamos.

Continua a Resolução e disserta que, além das pessoas transexuais masculinas e femininas devem ser encaminhadas para as unidades prisionais femininas. Garantindo o tratamento que vise a isonomia entre as mulheres transexuais e as demais mulheres em privação de liberdade.

O que levou a análise do STF, em sede de ADPF, foi o não tratamento equiparado das travestis com as transexuais, o que gerava, conforme o Procurado Geral da República a época, decisões judiciais contraditórias, ocorrência de violação a dignidade da pessoa humana, à igualdade, à não-discriminação, à saúde, à segurança pessoal e aos direitos da personalidade da pessoa transgênero.

1. DECISÃO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL NA ADPF 527

Trata-se de arguição de descumprimento de preceito fundamental proposta pela Associação Brasileira de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais (“ALGBT”), com objeto decisões judiciais conflitantes pertinentes ao conteúdo e alcance dos arts. 3º, §§1º e 2º, e 4º, caput e parágrafo único, da Resolução Conjunta da Presidência da República e do Conselho de Combate à Discriminação nº 1, de 14 de abril de 2014 (“Resolução Conjunta”). É um dispositivo que estabelece a forma como o público LGBT cumprirá a pena privativa de liberdade nos estabelecimentos prisionais.

É narrado pela requerente que os juízos de execução penal têm interpretado a Resolução Conjunta em termos que “frustram a efetivação dos direitos de transexuais e travestis a gozarem de tratamento adequado no âmbito do sistema carcerário e implicam violação aos preceitos fundamentais” (BRASIL, 2019).

No fundamento, o Min. Barroso, decide no sentido de garantir os direitos das transexuais ao reconhecimento de suas condições inatas, contrapõem ao anterior reconhecimento desta condição como doença, por ser uma condição pessoal que não se fala em cura. Assim o direito deve promover a adequação entre o sexo biológico e a identidade de gênero,

com a finalidade de contribuir para superar os preconceitos e o sofrimento dessas pessoas.

Neste sentido, a garantia de cumprimento de pena em presídio feminino pelas transexuais, além de ser reconhecido pela própria Advocacia Geral da União, é assegurado pelo Princípio de Yogyakarta. Este princípio garante aos LGBTI uma proteção internacional contra as inúmeras formas de discriminações. O Min. Barroso alinha seu fundamento com esse princípio, garantido a proteção à vida, à liberdade, vedação à tortura e ao tratamento desumano e cruel e a proibição de tratamento discriminatório. Assim, deve o Estado adotar condutas positivas, cuidando para que a detenção não produza uma marginalização, implementando medidas concretas de prevenção a tais abusos e a propiciar monitoramento independente das instalações de detenção, além disso, assegurar, que as pessoas detidas participassem das decisões relacionadas ao local de detenção adequado.

Não haveria para o Ministro a divergência quanto aos transexuais, pois estes estariam tendo seu direito ao reconhecimento aplicado conforme decisões anteriores pelo tribunal constitucional. Entretanto, narra o Ministro que, em relação as travestis não há clareza quanto ao tratamento, uma vez que a identidade de gênero é fluida. Como também, no ato de aditar a inicial, a própria Associação Nacional de Gays, Lésbicas e Transgêneros, peticionária aparentemente hesitou ao requerer que as travestis optassem em “cumprir a pena em estabelecimento prisional do gênero feminino ou masculino” (BRASIL, 2019, p. 13). e não mais fosse direcionado ao presidio feminino.

Destarte, o Conselho Nacional de Combate à Discriminação e Promoção dos Direitos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais (CNCD/LGBT), iniciou uma discussão sobre a conveniência de modificar o conteúdo da Resolução Conjunta, a fim de prever o direito das travestis a serem encaminhadas às unidades prisionais “de acordo com a sua identidade de gênero” (BRASIL, 2019, p. 14). Entendo o Ministro Barroso que aproxima com o que fora solicitado pela Associação, “já que, ao definirem a sua identidade de gênero, estariam indiretamente elegendo a unidade prisional a que seriam destinadas” (BRASIL, 2019, p. 14)

Nos termos da CNCD/LGBT, as transexuais e travestis deveriam ser encaminhadas para unidades prisionais, de acordo com sua identidade de

gênero e em especial, os homens trans devem ser encaminhados aos presídios femininos devido a sua vulnerabilidade.

Por fim, em sua exposição, o ministro, demonstra como a questão das travestis não está muito clara no processo e a forma como está exposta não é possível reconhecer a segurança à luz da Constituição, com o devido tratamento que a temática merece. Além disso, com fato dos presídios estarem em uma situação extremamente precária, deve adotar uma conduta segura, que no caso exige ad cautelam diante do periculum in mora inverso.

2. ASPECTOS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

As Políticas Públicas têm potencial de garantir e promover os direitos humanos e assegurar o desenvolvimento da sociedade, a fim de ser mais inclusiva. Além de ser através destas políticas que veiculam os direitos sociais e os fazem chegar aos que precisam. Neste interim, há uma necessidade de atribuir um sentido a esse termo, uma vez que trazem algumas divergências e arbitrariedades em suas definições e é um conceito que requer a uma abertura do direito para a interdisciplinaridade, assim é uma forma de estabelecer contato com outras áreas do conhecimento (BUCCI, 2006, p. 02).

É possível destacar algumas concepções na literatura, acerca da definição e do sentido das políticas públicas, e são concepções largamente utilizadas pelos estudiosos no assunto. A primeira é de Thomas Dye, citado por Passos e Costa (2018), segundo Dye, a política pública será tudo aquilo que o governo decida fazer ou não fazer. Este pensamento é seguido pelo Ministro Eros Grau, entendendo também que são atuações do Estado, cobrindo as diversas formas de intervenção do poder público na vida social (2003). Contudo, com respeito as concepções, mas mostram-se demasiadamente genéricas, uma vez que deste modo poderíamos por extensão entender que as sentenças judiciais são políticas públicas, o que por sua vez é uma definição ampla e não atenderia a proposta do trabalho.

Outro autor é James Anderson, citado por Felipe Fonte (2015), entende as políticas públicas como ações de um ou mais atores que são dirigidas a uma finalidade, a qual seja a solução de um problema ou lidar com alguma preocupação. Nessa concepção é possível chegar perto do

que busca, por se entender que há um problema estrutural no sistema penitenciário e as travestis necessitam de uma atenção especial nestes locais. Este conceito aproxima do que Maria Paula Dallari Bucci entende por políticas públicas, para ela são “programas de ação governamental visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados” (2002, p. 241).

Por fim, como não é o objetivo do trabalho buscar definir o instituto das políticas públicas, é satisfatório entender que são ações dirigidas a melhorias sócias de determinados problemas. Pactuando com a metáfora de Secchi (2016), entendendo que os problemas sociais estão correlacionados com as doenças, do mesmo modo que a políticas públicas estariam para um tratamento. Neste sentido, “a doença (problema público) precisa ser diagnosticada, para então ser dada uma prescrição médica de tratamento (política pública)” (SECCHI, 2016, p. 5).

A doença que temos (problema) é o sistema carcerário e sua ineficácia geral e em especial sua falta de estrutura para as travestis, nossa medicação (políticas públicas) precisa ser estruturada para desenvolver um espaço que tenha o mínimo de ressocialização.

2.1. Sobre o Fomento Público

Trata-se de um instituto que pode elucidar a forma como o Estado pode agir para promover as políticas públicas de incentivo a melhorias sociais. É de conhecimento comum que as transexuais estão à margem da sociedade, com poucas oportunidades de emprego e em decorrência disso ficam a própria sorte para conseguirem suas subsistências. O Fomento pode ser um meio para que o Estado promova a inclusão deste grupo no corpo social.

Fomento pode ser entendido como a função administrativa de estimular de forma direta, imediata e concretamente, as iniciativas reconhecidas como de interesse geral e aperfeiçoamento do homem em sociedade. Para o Ministro Celso Antônio Bandeira de Mello (2013, p. 831), é um tipo de intervenção estatal no domínio social por meio de transpasse a particulares de recursos a serem aplicados em fins sociais. Como exemplo de fomento, Di Pietro (2014, p. 48 e 56) entende tratar-se daquelas “ope-

rações administrativas de incentivo ao setor privado de ‘utilidade pública’, a exemplo dos ‘auxílios financeiros, financiamentos e favores fiscais’”. Neste sentido, é uma das ferramentas para solucionar problemas públicos. Tem o papel de criar estímulos diretos e imediatos à sociedade. Para o fomento público ser efetivo é necessário identificar um problema, colocar esse problema em uma agenda governamental, discutir, decidir e executar.

Destarte, para efetivação das garantias as travestis e na busca por promoção de seus direitos humanos, a fim de se alcançar uma dignidade humana, o fomento público poderia ser um meio a estimular o investimento e o próprio Estado investir no sistema penitenciário, para constitucionalizar o estado de coisas inconstitucional.

3. O MÍNIMO EXISTENCIAL COMO PARÂMETRO DE PROMOÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS

Mínimo existencial é um conceito advindo de um pensar no “Estado Social”, uma forma obrigação do Estado em remediar situação pessoal do indivíduo, garantindo a ele o mínimo de direitos. Utilizado como uma ferramenta teórica importante para que possa haver um controle judicial das políticas públicas. Trata-se de prestações mínimas e cruciais para que sejam preservadas a dignidade da pessoa humana (BARCELLOS, 2011) na sua essencialidade (TORRES, 1989). Em brevíssimas palavras ideia de “Estado Social” decorre da industrialização e o advento das situações de desemprego, ocasionando a dependência das pessoas com Estado e as revoltas e pressões da burguesia e sindicato, o que impulsionou para o surgimento de uma Constituição Social.

Conteúdo do mínimo existencial é de difícil definição, em suma seriam as prestações essenciais à vida, como medicamentos e alimentos, educação básica e o acesso à justiça. Como o direito ao teto, conteúdo do direito ao mínimo existencial, em que o Poder Público tem o dever de garantir um abrigo aos moradores de rua. Difere de seu direito social correlato, o direito à moradia, este requer interposição do legislador.

Com também, proibição de tratamento desumano e degradante, neste ponto é importante pensar na lástima situação daquelas pessoas em situação de rua e também daquelas pessoas encarceradas. Em que se pese este último ponto ser o cerne deste trabalho, o qual mais adiante será trabalha-

do com o conceito de estado de coisas inconstitucionais. Neste sentido, é fundamental visualizar as necessidades especiais das travestis nos presídios, na medida em que já se encontram em um local completamente insalubre e notadamente impraticável, esses indivíduos necessitam também de uma atenção especial, para que não sejam submetidos a tratamentos ainda mais degradantes.

3.1. Contraposição a Reserva do Possível

Este fundamento é largamente utilizado em resposta do Estado as demandas que envolva uma prestação prevista em normas que garantam ao indivíduo um direito social ou fundamental. Fica evidente que ao alegar a reserva do possível exige-se uma proporcionalidade, sendo necessário a justificativa do motivo para o Estado não prestar a atenção social naquela demanda.

A reserva do possível encontra abrigo na proporcionalidade, deste modo é inevitável determinados momentos haver colisão com a princípio do mínimo existencial, ao passo que o Estado tem o mínimo a se prestar para subsistência dos indivíduos. Polêmico pensar em mínimo para subsistência, pois, se o objetivo é garantir uma vida digna que propicie a liberdade do indivíduo, não basta ser o mínimo imprescindível, mas sim que garanta a oportunidade de inserção na vida em sociedade, tal é o entendimento de Luís Sgarbossa (2010).

4. ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAIS E ADPF 327

Conceito que surgiu na Corte Constitucional da Colômbia e foi incorporado pelo STF na ADPF nº 347. Assevera o Min. Relator Marco Aurélio que, segundo as decisões da Corte Constitucional da Colômbia, o “estado de coisas inconstitucional” (doravante “EIC”) possui três pressupostos para sua declaração, a saber:

Situação de violação generalizada de direitos fundamentais; inércia ou incapacidade reiterada e persistente das autoridades públicas em modificar a situação; a superação das transgressões exigir a atuação

não apenas de um órgão, e sim de uma pluralidade de autoridades (2015, p. 11).

Neste viés, Campos (2016), entende que o EIC seria uma forma pela qual as cortes constitucionais, após constatar um quadro de violações de direitos fundamentais por falhas na estrutura do Estado, declaram que estão contrários aos mandamentos da constituição. Neste sentido, surgiria o comando para que os órgãos e autoridades elaborem e implementem as políticas públicas necessárias para correção deste cenário.

Na ADPF em questão, o proponente acredita, nas palavras do Min. Relator Marco Aurélio que o EIC que permite ao “juiz constitucional impor aos Poderes Públicos a tomada de ações urgentes e necessárias ao afastamento das violações massivas de direitos fundamentais, assim como supervisionar a efetiva implementação” (2015, p. 7). Sustenta também, que os “poderes políticos não possuem qualquer motivação para resolver o problema” (2015, p. 8), assim em decorrência disto, há a “falência total das políticas públicas existentes para a questão prisional” (2015, p. 8).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante de todo cenário apresentado é de mister importância buscar formas de minimizar os efeitos do cárcere para essa comunidade. Nota-se o duplo sofrimento que esse grupo pode sofrer; as discriminações, marginalização, muitas vezes a criminalização, afastados das oportunidades no corpo social, o que por sua vez gera reflexos psicossociais, muitos ao ponto de precisarem seguir na vida precária, como prostituição, crime, subempregos e outros modos de sobreviverem, além do desenvolvimento de patologias. Como também, o sofrimento dentro das penitenciárias, na medida em que podem algumas estar lá por fruto de uma sociedade excludente. Este evidencia a necessidade de separação destes, dos demais reclusos, por estarem em condições diferentes, uma forma distinta de encontrar sua forma de estar no mundo.

Neste sentido, a missão do trabalho era evidenciar o potencial das políticas públicas como fator de promoção de direitos sociais e oportunidades para esse grupo. Como também, narrar que há um mínimo existencial que não possibilitaria o Estado se escusar de prestar, notadamente para as traves-

tis o mínimo seria a garantia de cumprimento da pena privativa de liberdade em um local seguro, com a infraestrutura necessária para separar dos demais presos ao ponto de promover as necessidades delas. Mais do que isso, pensar que não podemos enfrentar o problema por sua superfície e sim atacar sua raiz, a qual seja a falta de oportunidade que as travestis têm.

Outrossim, mostrou-se que o argumento seguindo a reserva do possível não poderia ser óbice para o reconhecimento do mínimo existencial, ainda que o Estado alegue a ausência de recursos. Sendo assim, conforme exposto, o mínimo iria além de um simples oferecimento de do que fosse vital, requer que esse grupo tenha a capacidade de se emancipar das amarras da sociedade com raízes preconceituosas de negligentes.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de direito administrativo**. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 4 2013. p. 831

BARCELLOS, Ana Paula de. **A eficácia jurídica dos princípios constitucionais**: o princípio da dignidade da pessoa humana. Rio de Janeiro: Renovar, 2011. p. 292.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Adpf nº 527. Relator: Ministro Luís Roberto Barroso. **Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 527**. Distrito Federal. Disponível em: http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADPF527_liminar_26jun2019.pdf. Acesso em: 06 ago. 2020.

BRASIL. Ministério da Saúde (MS). Política Nacional de Saúde Integral de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais - LGBT. Brasília: MS, 2013. Disponível em: https://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/politica_nacional_saude_lesbicas_gays.pdf. Acesso em: 06 ago. 2020.

BRASIL. Resolução Conjunta nº 1, de 15 de abril de 2014. Brasília, Seção 1. Disponível em: <http://depen.gov.br/DEPEN/depen/cnpcp/resolucoes/2014/ResolucaoConjuntaCNCDeCNPCLGBT.pdf>. Acesso em: 06 ago. 2020.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **O conceito de política pública em direito**. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). Políticas públicas: re-

flexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. São Paulo: Atlas, 2014. p. 48 e 56.

FONTE, Felipe de Melo. **Políticas públicas e direitos fundamentais**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

LEITE, Hellen. **Que T é esse?** Disponível em: <http://especiais.correiobraziliense.com.br/transsexual-travesti-drag-queen-qual-e-a-diferenca>. Acesso em: 18 maio 2020.

NASCIMENTO, Arles Monaliza Rodrigues; DANTAS, Benedito Medrado. **Estratégias metodológicas de pesquisas com travestis e mulheres trans em contextos de privação de liberdade: diálogos a partir de revisão da literatura**. In: Anais do Congresso Internacional de Direito Público dos Direitos Humanos e Políticas de Igualdade. 2018. Disponível em: <https://www.seer.ufal.br/index.php/dphpi/article/view/6152>. Acesso em: 08. Ago. 2020.

NASCIMENTO, Márcio Alessandro Neman; REIS, Jefferson Adria; DA SILVA, Eloize Marianny Bonfim. (Trans) Ações entre devires e deveres: atendimento psicossocial ampliado com população LGBT em contexto de privação de liberdade. **Revista Brasileira de Estudos da Homocultura**, v. 1, n. 4, 2018. Disponível em <http://www.revistas.unilab.edu.br/index.php/rebeh/article/view/221>. Acesso em 08. Ago. 2020.

OLIVEIRA, José Wellington de et al . “Sabe a Minha Identidade? Nada a Ver com Genital”: Vivências Travestis no Cárcere. **Psicol. cienc. prof.**, Brasília , v. 38, n. spe2, p. 159-174, 2018 . Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1982-3703000212382>. Acesso em: 08 ago.2020.

PASSOS, Sabine; COSTA, César Augusto. Judicialização de políticas públicas e sociais. **Contribuciones A Las Ciencias Sociales**, [S. L.], jan. 2018. Disponível em: <https://www.eumed.net/rev/cccss/2018/01/politicas-publicas-sociais.html>. Acesso em: 07 ago. 2020.

PEDRA, Caio Benevides. **Direitos LGBT**: a lgbtfobia estrutural na arena jurídica. 2018. 168 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito,

Faculdade de Direito e Ciências do Estado, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2018. Disponível em: https://repositorio.ufmg.br/bitstream/1843/BUOSBAMK3R/1/disserta__o_caio_pedra_vers_o_final.pdf. Acesso em: 06 ago. 2020.

SECCHI, Leonardo. **Análise de políticas públicas: diagnóstico de problemas, recomendação de soluções**. São Paulo: Cengage Learning, 2016.

SGARBOSSA, Luís Fernando. **Crítica à teoria dos custos dos direitos**. v. 1. Reserva do possível. Porto Alegre: S.A. Fabris, 2010. p. 308.

TORRES, Ricardo Lobo. **O mínimo existencial e os direitos fundamentais**. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, n. 177, p. 29-35, 1989.

TRANSGÊNEROS: INTERSECÇÕES ENTRE RELIGIOSIDADE E DIVERSIDADE

*Vanessa Andriani Maria*⁴

Introdução

Apesar de a heteronormatividade ser vista como um parâmetro de sexualidade, há indivíduos que fogem à norma heterossexual. Nem todas as pessoas condizem com as expectativas que o imaginário social impinge, em se tratando de normas de gênero e ao que vem a ser a representação social da figura do masculino e do feminino e estas pessoas que não se enquadram nestes moldes são discriminadas. Um desses grupos é designado como o grupo das transexuais.

As pessoas que fogem ao padrão heteronormativo, isto é, quando o gênero é fundamentado no binarismo, sofrem preconceito e/ou discriminação em função da sua identidade de gênero, o qual é denominado de transfobia. Indivíduos transgêneros são alvo de preconceito, não possuem seus direitos fundamentais respeitados, sofrem exclusão social, possuem dificuldade de acesso à educação, ao mercado de trabalho e até ao uso de banheiros, além de sofrerem intimidações, abusos e homicídios.

As identidades de gênero não estão restritas ao sistema binário (homem ou mulher, necessariamente heterossexuais), mas são variadas – por exemplo,

⁴ Advogada, pós-graduanda em Advocacia Cível e Direito do Trabalho. Membro da Comissão de Direitos Humanos e do Grupo de Violência de Gênero da OAB Seccional Santa Maria-RS.

transexuais, travestis, transgêneros, crossdressers, drag queen, drag king e gender queer, gender fluid, dentre outros, cada qual com suas particularidades. A expressão transgênero significa toda e qualquer subjetividade que escape à lógica da cisheteronormatividade, ao passo que a expressão transexual – que é uma das manifestações da transgeneridade – é restrita aos casos nos quais há discordância entre o sexo atribuído ao nascimento e ao gênero autodeclarado pelo sujeito – sendo o transexual masculino aquele que nasceu mulher, porém se identifica ao gênero masculino; e transexual feminino aquele que nasceu homem, porém se identifica ao gênero feminino, decorrendo em muitos casos pela procura da cirurgia de redesignação sexual (BENTO, 2012).

No trabalho em questão, será discutido o preconceito contra a transexual no ambiente familiar e de que modo este tipo de violência pode afetar seus direitos de personalidade e dignidade. Para isso, foi adotado o método teórico que consiste em consultas a obras e artigos de periódicos especializados que tratam o assunto.

As Considerações Finais do trabalho remetem a uma reflexão sobre a discriminação e o preconceito, pronunciando-os à identidade, dia a dia e prática religiosa das transexuais. Nesta seara, estes indivíduos elegem uma busca religiosa-espiritual cotidiana em seus próprios lares, voltando-se à prática religiosa aprendida em suas origens, independente de filosofias, dogmas e religiões tradicionais, como resposta à rejeição e que passam nesses espaços religiosos ou em decorrência destes.

Transexualidade: Uma Identidade de Gênero

Diferente do que se avalia na sociedade, a transexualidade não é recente ou pouco conhecida, consiste em uma pseudossíndrome psiquiátrica, onde o indivíduo se identifica com o gênero oposto, significando “manifestação extrema da inversão psicosssexual, em que o indivíduo nega o sexo biológico e deseja assumir a identidade do sexo oposto”.(FARIANA, 1982, p. 117)

A Teoria Queer se opõe as perspectivas excludentes e lida com o gênero como algo cultural. Considera que o masculino e o feminino presente em homens e mulheres, de forma que cada pessoa tem características que podem se qualificar como masculinas ou femininas, independente do sexo biológico. (MISKOLCI, 2012)

As transexuais são pessoas que sentem desconforto psíquico com seu sexo oposto, ambicionando obsessivamente ter seu corpo readequado ao sexo contrário que acreditam possuir. Para elas, a operação de mudança de sexo é uma obstinação, já que não se conformam nem se admitem com o seu sexo biológico. A transexual legítima tem repulsa por sua genitália, o que as distingue dos homossexuais, nas quais a genitália desempenha um papel importante.

Transexualismo é uma questão que está em uma situação limítrofe que confronta ideologias opostas e diferentes hierarquias de valores. A transexual representa emblematicamente a patologia do incerto, é um sujeito que apresenta um contraste eloquente e definido, ou seja, as características sexuais externas e as de natureza psíquica. Isto leva a uma busca ansiosa por uma correspondência entre aparência física e comportamento, hábitos, gestos, costumes, e atitudes em geral, que são as do sexo que realmente sentem e profundamente vivenciam no cotidiano. Essa tendência, visando a sua própria identidade sexual, leva a que os transexuais se submetam à cirurgia dos genitais, para que correspondam com o seu estado psicológico e suas formas de vida (tradução nossa). (HIGHTOM, 1993, p. 207)

Fazendo-nos valer da denominação biomédica, transexuais são aqueles indivíduos que se consideram “afetados” por um transtorno envolvendo a sua identidade de gênero, ou na linguagem diagnóstica, que não se reconhecem no corpo com o qual vivem. Essa falta de identificação pode levar a uma aversão intensa ao seu sexo biológico (PETRY, MEYER, 2011).

Sob o contexto médico a transexualidade é uma anomalia da sexualidade humana segundo a qual o indivíduo possui um “sentimento profundo de pertencer ao sexo oposto e a vontade extremada de reversão sexual”. (SZANIAWSKI, 1999, p.53)

Uma pessoa transexual pode ser bissexual, heterossexual ou homossexual, dependendo do gênero que adota e do gênero com relação ao qual se atrai afetivossexualmente. Para entender melhor: mulheres transexuais que se atraem por homens são heterossexuais, assim como seus parceiros; homens transexuais que se atraem por mulheres também o são. Já mulheres transexuais que se atraem por outras mulheres são homossexuais, e homens transexuais que se atraem por outros homens também. Não se

pode esquecer, igualmente, das pessoas com orientação sexual bissexual. Nem todas as pessoas trans são gays ou lésbicas (JESUS, 2012).

O resultado das incessantes pressões sociais para a cisheteronormatividade é que por diferentes motivos leva as pessoas transgênero e transexuais a desejar tais transformações corporais para viver bem, pois independentemente da identidade e da expressão de gênero ou da sua orientação sexual elas buscam harmonia entre a autoimagem e a materialidade do corpo, crendo que essa adequação (corpo/subjetividade) garante sua autonomia (e felicidade). (MISKOLCI, 2009)

Em geral, quando pensamos na identidade de alguém, pensamos como uma pessoa “é”, criamos a expectativa de que as pessoas devam agir e serem tratadas de acordo com suas predicções. Trata-se do que Ciampa (2001) chama de identidade pressuposta, que é atualizada pelas relações e rituais sociais, ou seja, é permanentemente reposta, fixando a pessoa em uma posição que a aprisiona.

Segundo Teixeira (2009, p.47), “o argumento do aprisionamento em corpo errado é apropriado e reiterado constantemente como modelo explicativo da transexualidade”.

Dessa forma, a identidade de gênero pode ser vista como um conceito multifacetado, fluido e sua estruturação depende do contexto histórico, cultural, político e econômico, apontando para a constante influência do meio e da necessidade de participar do mesmo – e das suas regras, o que constitui um paradoxo principalmente para a autonomia transgênero e transexual, pois ao mesmo tempo em que essas pessoas se opõem a um padrão de papéis de gênero heteronormativos que lhe foi designado ao nascer, elas também o (re)afirmam aderindo às normas supostamente opostas (PERES, TOLEDO, 2011; SILVA,-CERQUEIRA-SANTOS, 2014).

Desde a perspectiva êmica, o termo transgênero “englobaria todas as pessoas que questionam, com sua própria existência, a validade do esquema dicotômico de sexo-gênero, sejam elas partidárias ou não da cirurgia de redesignação sexual”. (GARCIA, 2009, p. 67)

Assim sendo, é de simples dedução que o bullying cometido ao transexual tende a agredir e dar ênfase a um ato discriminatório mediante a sua vontade de viver e ser identificada como pessoa do sexo oposto ao seu sexo biológico, sofrendo ataques a sua dignidade e integridade.

Rejeição Familiar: Sua Cabeça é Seu Guia

Grande parte da população trans enfrenta violência e humilhação justamente onde deveria encontrar acolhimento. Constata-se que o bullying às transexuais é ação que se inicia primeiramente dentro de seu ambiente familiar, onde sua própria família condena e inferioriza a sua condição, tornando-se a transexual perante a sociedade e o Estado um ser invisível, e tendo os seus direitos da personalidade e fundamentais desrespeitados.

A família é o primeiro grupo a atuar de modo preconceituoso e recriminatório. Neste contexto familiar os conflitos e os maus tratos se intensificam e culmina com sua expulsão de casa ou até mesmo sua fuga.

De quase todas as bibliografias consultadas, o início do rompimento de vínculos e o processo de estigmatização ocasionado a transexuais a predisposição a vulnerabilidades teve início a partir da exclusão ocorrida na família. Os processos depreciativos vividos por elas influenciaram em toda a organização de suas subjetividades, construídas ao longo das relações estabelecidas com os outros, com o mundo e consigo mesmas.

A descoberta do corpo e comunicação para a família é motivo para várias surras, ofensas e rejeições familiares. O sentimento destes indivíduos é um só: a mente e o corpo não podem ir contra o que desejam ser e o que realmente são. Então é preciso muita garra e coragem para confrontar-se com a conjuntura ao seu redor.

Dos Direitos da Personalidade da Transexual nas Relações Familiares

A dignidade da pessoa humana, surge como “uma verdadeira cláusula geral de tutela e promoção da pessoa humana, adotada como valor máximo pelo ordenamento”(TEPEDINO, 1999, p. 48). Por ser um valor este atribuído a todo homem, o transexual também é detentor de dignidade.

Quando se coloca em pauta o assunto “dignidade da pessoa humana”, não há que se falar ou concordar que a pessoa ceda, renuncie ou negocie sua dignidade. “Quando se trata da proteção da dignidade do ser humano, não podemos admitir tergiversação. A dignidade do ser humano exige proteção máxima, inegociável”(ALMEIDA NETO, 2005, p.29).

Com a dignidade do transexual não seria um fato em isolado e diferente, esta dignidade é irrenunciável, inegociável.

Pode-se afirmar que a família exerce uma função social quando é capaz de proporcionar um ambiente de convivência harmônica e de dignificação de seus membros (PEREIRA, 2008, p. 190).

O Universo das Ruas: do Acolhimento aos Riscos

Em decorrência das injúrias e experiências negativas na conjuntura familiar, travestis e transexuais se sentem desamparados, à mercê de tudo e todos, “um mundo de possibilidades totalmente desconhecido” e despontam à procura de outros contextos de sociabilidade, onde se sintam aceitas. É quando, geralmente, conhecem outra travesti ou transexual mais experiente, exercendo papel como de uma “mãe” ou “madrinha” que lhes apresente a vida noturna na rua.

As manifestações discriminatórias por parte da comunidade escolar também colaboram para concretizar a segregação das pessoas transgênero, através da limitação da participação destas no espaço social, ao serem avaliadas como fora da realidade heteronormativa, onde não existe espaço para outras demonstrações de gênero sobressair (BENTO, 2009).

Comumente, o primeiro apoio vem dos amigos alheios ao núcleo familiar, que não oferecem oposições diante dos assuntos de gênero ou de identidade de gênero. Este círculo de amizades que inicialmente efetiva os papéis esperados como de caráter familiar: apoio, direção e alento, enquanto a família somatiza o “problema” ou expressa desgosto, deixando de falar com elas por certo período.

A rua é apresentada como um espaço receptivo, que ainda que mostre várias temeridades, permite a edificação de uma nova rede de apoio social fundamentada na experiência comum da vulnerabilidade. Nada mais é que um espaço de sociabilidade por onde transgêneros circulam dia e noite, pois são por meio da prostituição noturna que elas encontram aquele que parece o exclusivo modo de se obter uma renda para proverem as suas necessidades e de sobrevivência. A prostituição é encarada com naturalidade, já que as situações que as levaram a este extremo fazem parte do íntimo das histórias de vida de cada uma.

O fluxo de vida de cada transgênero parece apresentar vários pontos em comum fazendo com que estes adotem a prostituição como meio de trabalho e subsistência enfrentando situações de vulnerabilidade já instituídas.

Relação com “Uma Força Superior”, “Pés no Chão” e Opressão de Gênero

Alguns especialistas reconhecem o choque entre religião e mudança de gênero. As religiões têm seus princípios relativamente fixos e acolhem as mudanças (quando as aceitam) de modo extremamente lento. Cada nova configuração de gênero que surge ocasiona sofrimento e não encontra apoio/respaldo em boa parte das religiões.

A religião pode ser vista como mais um componente repleto de enigmas, sem explicação. O contato do ser humano com o sagrado através da fé engloba dimensões cognitivas e afetivas, expressas no plano da razão e da emoção com o outro e consigo mesmo.

O presente trabalho buscou observar e refletir sobre a experiência religiosa no cotidiano de transgêneros, não teve o escopo de pesquisar precisamente a religião destas, apenas perceber como estas pessoas se relacionam com algumas circunstâncias do dia a dia a partir de vivências de religiosidade ou espiritualidade.

Passamani (2008, p. 22), ao falar sobre homossexuais e religiosidade, refere-se ao termo “discriminados entre os discriminados” e enfatiza os sentimentos de culpa e pecado, no sentido de oprimir os homossexuais, atrelados a contingências sociais que os leva a ocultarem-se, por medo da exclusão, da ridicularização e da marginalização. Já no gueto, sem as mesmas pressões, o/a homossexual pode experimentar, construir e assumir uma identidade equivalente e coerente aos seus desejos e impulsos, constituindo em treinos que podem se expandir para lugares menos restritos a ponto de ser reconhecido como homossexual nos ambientes que frequenta, apresentando-se em outras áreas do seu convívio social.

As pessoas mais pobres, por não terem acesso à cultura e outros direitos básicos, dependem da Igreja para a socialização e como várias Igrejas estão presentes nas periferias, estas devem cumprir essa função. O que na maioria das vezes ocorre é que tais Igrejas não acolhem as diferenças, o que faz com que essas pessoas mais humildes permaneçam mais vulnera-

bilizadas. Assim, ao descobrir-se transexual, a maior brutalidade que estes indivíduos podem sofrer é a tentativa de tirar deles sua essência, tornando-os desprezíveis. Muitos transexuais neste estágio podem inclusive tentar acabar com sua própria vida, já que não têm o poder de nascer de novo, segundo os moldes que a Igreja e a sociedade preconiza: heterossexual e cisgênero.

Importante ressaltar que o mais significativo na vida destas pessoas diz respeito a ser elas mesmas, aceitar-se como são perante si e principalmente à sociedade, isso inclui suas cirurgias estéticas. Tais indivíduos acreditam serem concebidos por Deus e por isso, não creem ser um encosto ou uma abominação.

Nesta seara, convém citarmos Joseph Famerée:

...do corpo como caminho de nós até Deus e de Deus até nós. [...] precisamente, em consonância com a descoberta que a fenomenologia fez do corpo como lugar das relações com o outro, nossa intuição teológica confirma que o corpo é verdadeiramente um lugar privilegiado de encontro com Deus (FAMERÉE, 2009, p. 14).

Alguns indivíduos transgêneros encaram o fato do preconceito religioso como parte do seu cotidiano, como qualquer outro tipo de enfrentamento diante das vulnerabilidades relacionadas as suas respectivas identidades, mais um dentre tantos comportamentos e atitudes racistas e preconceituosas.

Muitas religiões não aceitam em seus dogmas e cultos a expressão de corpos dissidentes dos modelos hegemônicos de gênero e sexualidade. Por outro lado, em outras, as travestis e transexuais são plenamente aceitas e se tornam “espaços possíveis” de expressão de suas feminilidades. Este é o caso dos terreiros de religiões afro-brasileiras, nas quais as travestis e transexuais estudadas neste trabalho se inserem tranquilamente e são aceitas na plenitude da construção de seus gêneros e de suas sexualidades. (NASCIMENTO, COSTA, 2015, p.183)

As interdições são, sobretudo, relacionadas aos espaços das religiosidades cristãs, como igrejas católicas e evangélicas, mas, ao contrário, suas vivências são possibilitadas às religiosidades de matriz africana, em terreiros e umbanda e candomblé. (ibidem, p.186)

Observando a literatura compilada, o que se pode acrescentar acerca de religiosidade é a noção de respeito e amor ao próximo que as transexuais expõem como atributos e motivações sobrevividas da força superior. As experiências religiosas provêm de memórias, a partir de rituais e dogmas da igreja, como o batismo, primeira comunhão e crisma: momento em que reuniam familiares, parentes e amigos. Eram boas recordações, lembram-se da hóstia, almoços na igreja e reuniões em família.

Adultas foram excluídas da igreja por serem como elas realmente são. Elas acrescentam que respeito e amor ao próximo são o mais importante de tudo, características e motivações norteadoras provenientes da força superior, mas não exercitam a sua fé e nem a religiosidade a partir das amplas práticas, filosofias e ensinamentos em igrejas.

O importante para estas pessoas em uma Igreja é que esta acolha a todos, não julgue seus atos, e não use a religião como instrumento de pressão e opressão. Devemos nos ver como pecadores, e não ficar julgando o próximo, somente respeitá-lo, aconselhando quando necessário, mas nunca colocando a pessoa em posição de inferioridade.

Considerações Finais

Ainda existe um longo caminho a ser percorrido até que possamos garantir os plenos direitos e cidadania às pessoas transgêneros. A começar por uma legislação que não invisibilize suas existências, que não anule suas potencialidades, que não as deixem padecer nesta seara onde a norma de gênero cristalizou-se e desde então massacra seus modos e suas expressões. Precisamos punir, com rigor, os agressores que justificam seus atos em “nome do bem estar social” ou em “nome de Deus”.

A identidade do indivíduo transgênero, por já ser pré-definida ou interiorizada, é vivida como claustrofóbica, portanto interferindo nas relações que estabelecem, já que são desqualificados/as como pessoas aos olhos da sociedade por mais que suas ações comprovem que os estereótipos não condizem com sua vida diária.

Precisamos legislar para as classes mais vulneráveis de nossa sociedade e reconhecer a Constituição Federal como um livro de todos e para todos desconstruindo mitos e preconceitos que rondam as identidades de gênero. Dignidade para uma pessoa transgênero é ser respeitado na sua

individualidade, ser reconhecida como uma pessoa de direito e poder de se determinar socialmente sobre o gênero, pelo qual se afirma.

É importante que haja certa flexibilização nas igrejas. As pessoas da igreja não estão imunes a serem preconceituosas, mas procuram lutar contra a violência e intolerância.

Resultados também assinalam para o fato de que o cotidiano e a religiosidade de transexuais são mais bem vivenciados entre àquelas que melhor se adaptam ou correspondem aos padrões heterossexuais hegemônicos, minimizando situações de preconceitos e discriminações, majorando a aceitação social das mesmas.

De modo geral, algumas são religiosas, possuem fé em um ser superior e são espiritualizadas, embora não atrelem tais práticas a igrejas ou grupos religiosos. A força superior norteia tudo em suas vidas, seja a força que as faz viver, o bem-estar e conquistas de sonhos e desejos almejados em seu cotidiano, guiando suas condutas, valores e comportamentos.

Não se pretendeu no presente trabalho a exaustão do tema, que é complexo em particularidades, e as respostas são diversas e muitas delas baseadas em foro íntimo, envolvendo aspectos culturais e também de ordem religiosa, o que se pretende é oferecer uma maior clareza às questões relacionadas à transexualidade em seus aspectos familiares e sociais. O mais importante neste contexto é o reconhecimento e o respeito a estes indivíduos pela sociedade, ainda repleta de preconceitos, para que todos possam ir de encontro a uma vida digna e feliz.

Referências

ALMEIDA NETO, Amaro Alves de. Dano existencial: a tutela da dignidade da pessoa humana. Revista dos Tribunais, São Paulo, v. 6, n. 24, mês out/dez, 2005, p. 29.

BENTO, Berenice. Sexualidade e experiências trans: do hospital à alcová. Ciênc. saúde coletiva. 2012, vol.17, n.10, pp.2655-2664.

Ciampa, A. C. (2001). **A Estória do Severino e a História da Severina: um ensaio de Psicologia Social**. São Paulo: Brasiliense.

- FARINA, Roberto. **Transexualismo: Do homem à mulher normal através do estados de intersexualidade e das parafilias**. 1 ed. São Paulo: Novalunar, 1982, p. 117.
- FAMERÉE, Joseph. **O corpo, caminho de Deus. A problemática**. In: GESCHÉ, Adolphe; SCOLAS, Paul (orgs.). *O Corpo, caminho de Deus*. São Paulo: Loyola, 2009. p. 13-34.
- GARCÍA, Vásquez. Del sexo dicotómico al sexo cromático: la subjetividad transgenérica y los límites del constructivismo. *Sexualidad, Salud y Sociedad: Revista Latinoamericana*. 2009. n. 1, p. 63-88, 2009.
- HIGHTOM, Elena. **La salud, la vida y la muerte. Un problema ético-jurídico: el difuso límite entre el daño y el beneficio a la persona**. *Revista de Derecho Privado y Comunitario*, nº 1, Rubinzal-Culzoni: Santa Fé. 1993, p.207.
- JESUS, Jaqueline Gomes. **Orientações sobre identidade de gênero: conceitos e termos**. 2ª edição – revista e ampliada. Brasília. 2012.
- MISKOLCI, R. Teoria Queer e a Sociologia: o desafio de uma analítica da normalização. *Sociologias*, Porto Alegre, v. 11, n. 21, p. 150-182, 2009.
- MISKOLCI, Richard. **Teoria Queer: um aprendizado pelas diferenças. Belo Horizonte: Autêntica Editora/UFPO, 2012**. 80 p. (Série Cadernos da Diversidade 6).
- NASCIMENTO, Taiane Flores, COSTA, Benhur Pinós da Costa. *As Vivências Travestis e Transexuais no Espaço dos Terreiros de Cultos Afrobrasileiros e de Matriz Africana*. ESPAÇO E CULTURA, UERJ, RJ. N. 38, P.181-202, JUL./DEZ de 2015.
- PASSAMANI, Guilherme Rodrigues. **O arco-íris (dês)coberto: Homossexualidades masculinas, movimentos sociais e identidades regionais. – Os casos de Porto Alegre e Bueno Aires**. Santa Maria, 2008, 163 f. Dissertação (Mestrado em Integração Latino-Americana – História Latino-Americana) - Universidade Federal de Santa Maria – UFSM, Santa Maria; 2008.

- PEREIRA, Rodrigo da Cunha (coord.). **Família e Solidariedade: Teoria e Prática do Direito de Família**. Rio de Janeiro: Lumen Juris. 2008, p. 190.
- PERES, William Siqueira, TOLEDO, Livia Gonsalves. Dissidências existenciais de gênero: resistências e enfrentamentos ao biopoder. *Rev. psicol. polít.* [online]. 2011, vol.11, n.22, pp. 261-277.
- PETRY, Analidia Rodolpho, MEYER, Dagmar Elisabeth Estermann. Transexualidade e heteronormatividade: Algumas questões para pesquisa. *Textos & Contextos*, v. 10, n. 1, p. 193-198, 2011.
- SILVA, B. B.; CERQUEIRA-SANTOS, E. Apoio e suporte social na identidade de travestis, transexuais e transgêneros. *Revista da SPA-GESP - Sociedade de Psicoterapias Analíticas Grupais do Estado de São Paulo*, São Paulo, v. 15, n. 2, p. 27- 44, 2014.
- SZANIAWSKI, Elimar. Limites e Possibilidade do direito de redesignação do estado sexual. 1 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais. 1999, p. 53.
- TEIXEIRA, Flavia do Bonsucesso. *Vidas que desafiam corpos e sonhos: uma etnografia do construir-se outro no gênero e na sexualidade*. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas. 2009.
- TEPEDINO, Gustavo. **Temas de Direito Civil, Rio de Janeiro: Renovar**, 1ª edição, 1999. P. 48

VIOLÊNCIA DE GÊNERO E PANDEMIA: O VERMELHO DO ARCO-ÍRIS

Loyse Gabriela Moura da Silva⁵

INTRODUÇÃO

Neste período de isolamento social decorrente do Coronavírus, refletimos sobre os impactos nas relações sociais em que a pandemia acarretou nas diversas vivências da comunidade LGBT+. Este tempo para além de desafiador mostra-se o quanto a força do patriarcado e do capitalismo é presente nas excursões sociais, impactando diretamente nos investimentos em políticas públicas, expressando um alto índice de violência que vem sendo praticado contra o público. Diante da insegurança em que estão permeados, desde seus lares familiar aos espaços públicos e privados.

Para além, o tamanho desrespeito e crueldade contra a integridade humana dos LGBT's+ são contabilizadas mediante as mídias sociais, ao aumento do número de mortes divulgadas e as que se encontram silenciadas, e no mais, as que estão sem respostas. Pensar sobre esses agravantes, é ressaltar a importância dos poderes públicos e políticos e da sociedade civil. É refletir sobre a eficácia e implementação de políticas públicas que venham a contribuir para a efetivação da cidadania digna do público e ao enfrentamento da LGBTfobia que ainda é enraizado nas relações sociais.

5 Bacharel em Serviço Social pela Faculdade Católica Santa Teresinha – Caicó/RN. cursando Especialização em Educação e Direitos Humanos pela FAVENI.

Diante da problemática abordada, buscou-se de forma crítica, respeitando as individualidades e a história de luta da comunidade LGBTQ+, levantar os principais agravantes que permeiam assombrar a vida da população, evidenciando os requintes de crueldade praticado contra essas pessoas e suas especificidades.

Neste contexto de pandemia, buscou-se evidenciar o quanto, a crise do COVID-19 afeta as populações mais vulneráveis, em foco nos LGBTQ+. Com isso, o objetivo específico foi: a) fazer uma relação com o isolamento social e a diversidade, evidenciando as implicações das relações sociais; b) explicitar a importância das políticas públicas e a representatividade política no combate ao enfrentamento da LGBTQfobia; c) expressar a importância das mídias sociais, entendendo que, essa ferramenta propicia o acesso às informações.

A problematização ao qual fundamentou-se os argumentos, foi em conformidade, a abordagem qualitativa, por meio de pesquisas exploratórias e com bases em estudos feitos por: Saffioti (1987); Pateman (1993); Pochay (2010); Yamamoto (2004–2015); Santos (2020), entre outros/as autores/as.

Com intuito de enriquecer a discussão, afirmando a pertinência e importância deste estudo, o mesmo visa fortalecer a visibilidade do público LGBTQ+, sem nenhuma pretensão de esgotar as problematizações que cercam o tema, mostrando que, o Estado é falho e as políticas públicas expressam o caráter focalizado de intervenção e não atendem as reais necessidades que combatem as práticas LGBTQfóbicas de cunho perverso e desumano que vem sendo “naturalizado”.

1. ISOLAMENTO SOCIAL E DIVERSIDADE: IMPLICAÇÕES NAS RELAÇÕES SOCIAIS

A pandemia decorrente do novo coronavírus (COVID-19), caracteriza-se em um contexto rodeado de desafios e incertezas, mediante esta catástrofe, pode-se perceber a intensificação do elevado número de violência sofrida pelo público LGBTQ+ durante o período de isolamento social, onde à população se viu obrigada a obedecer as medidas restritivas estabelecidas pelo Estado para o controle da pandemia.

Pensar no atual contexto social da população LGBTQ+, em si, demanda, antes de tudo, ampla compreensão dos determinantes histó-

ricos que marcaram e influenciam cotidianamente na vida e morte desse público em específico. Fatores como o modo de produção capitalista, patriarcado, legitimam a persistente/crescente intolerância, violência e violação de direitos, sobretudo, institucional em setores públicos e privados.

Boaventura de Souza Santos afirma que a quarentena vem afetando mais os grupos vulneráveis, designando o uso *termologia do sul* como uma metáfora de sofrimento, silêncio e exclusão aos povos e culturas que, ao longo da história vem sendo oprimidos, pelo colonialismo e capitalismo. De acordo com o autor este grupo é mais afetado e marginalizado, exposto pela exploração capitalista, discriminação sexual e racial. (SANTOS, 2020).

Esta relação de convívio, entre o isolamento social e a diversidade demonstra uma sociedade desigual mediante as execuções do capitalismo, como bem explana (SAFFIOTI 1987), essa simbiose patriarcal-discriminatória-capitalista que mediante a sua trajetória, impõe nas relações sociais normas contraditórias e complexas, unindo forças que reproduzem a construção das desigualdades e a fortificação da negação dos direitos sociais. Tornando esses sistemas de dominação indissociáveis, frente a exploração e exclusão.

Os desafios enfrentados pela comunidade LGBTQ+ percorre-se de séculos atrás, ao qual a construção social se fundamentou com o patriarcado como expressão da dominação masculina, impondo normas e regras, interferindo nos aspectos sociais, políticos e econômicos das mulheres. O sistema de dominação patriarcal prevalecia diante de todas as excursões da sociedade, “submetendo as mulheres tanto na esfera pública quanto na privada, configurando o poder total de todas as práticas ao patriarca” (PATERMAN, 1993, p. 167).

Decorrente dessa situação, entendemos que a construção social é voltada na heteronormatividade, desde a preconização do patriarcado, excluindo e apagando pessoas que não encaixam nas normas pautadas pela sociedade hétero, esse preconceito estrutural sofrido pela comunidade LGBTQ+, agrava ao seu apagamento enquanto cidadãos detentores de direitos, isso transfere diretamente na falta de planos, projetos e conferências em investimentos ligados as suas necessidades.

Ainda de acordo com (SANTOS, 2005, p. 243), a heterossexualidade se efetiva nas relações heterossexistas sob uma lógica de regulação, impondo normas e expressando “identificar as razões sócio históricas que fazem com que a heterossexualidade seja considerada a orientação sexual aceita socialmente”.

Um estudo desenvolvido pelo o grupo coletivo *VOTELGBT*, durante os meses de Abril e Maio do ano de 2020, apontam um alto índice no que condiz aos impactos ocasionados decorrente da pandemia, no que refere a: saúde mental, afastamento da rede de apoio, e a fonte de renda. Concluindo que, o coronavírus para além de um problema relacionado a saúde global, surte efeitos que, não se limitam apenas a contaminação pelo vírus (*VOTELGBT*, 2020).

A saúde mental do público LGBT+ vem sendo afetada, mediante as diversas formas de opressão e exclusão, é preciso entender que, esse tipo de violência vem sendo presente na vida destas pessoas, desde o convívio no núcleo familiar, trabalho e locais públicos e privados.

Em decorrência deste cenário maligno, citamos os requintes de crueldade envolvendo crimes cometidos contra à população, o desejo de punição, ódio, nojo e preconceito são possuídos pelos agressores. Poucas são as pessoas que se esforçam para solucionar essas barbaridades. Matar, agredir e punir a comunidade LGBT+ em lugares públicos ou privado vem sendo algo recorrente na sociedade civil.

A Universidade Federal de Minas Gerais, revelou diante de um estudo que, 91% dos/das transexuais não concluíram o ensino médio, 90% das mulheres trans recorrem e/ou encontram na prostituição um meio de sobrevivência e 64% delas já pensaram em cometer suicídio. (UFMG, 2020).

Considerando um grave impacto na vida dessas pessoas decorrente de um cenário intenso voltado de negações, principalmente no que condiz as mulheres transexuais e travestis, que expõem ao risco, tendo que continuar com o trabalho nas ruas para conseguir se manter, devido a negação ao acesso do auxílio emergencial do Governo Federal, diante da precarização histórica que passaram em suas vidas (*ANTRA*, 2020). Mediante essas violações, necessita-se de ações governamentais emancipadoras e provedoras do direito social.

1.1 POLÍTICAS PÚBLICAS E REPRESENTATIVIDADE: DESAFIO DE ENFRENTAMENTO

As políticas públicas surgem com função de promover o bem-estar da sociedade, responsabilizando ao governo e aos representantes desenvolver ações em áreas como: assistência social, saúde, educação, habitação, ambiente, segurança, transporte, com viés provedor de qualidade de vida a todos/as cidadãos, que independente do gênero, religião, condição social e raça, venham necessitar.

Esse viés emancipador que caracteriza-se as políticas públicas, tem objetivo específico de reparar danos ocasionados no que expressa a negação do direitos sociais, de acordo com (POCAHY, 2010, p. 08), “a violência perpetuada pelo Estado se dá em essência pela corrosão da democracia e, principalmente, pela violação de direitos humanos e sociais”.

Diante desta afirmação, citamos o que vem sendo a realidade da comunidade LGBT+, onde sua trajetória é marcada por lutas, resistência, opressão e exclusão, mediante ações do estado e sociedade civil. Estima-se existir 20 milhões de pessoas que se identifica como LGBT+, representando cerca de 10% da população nacional. (BRASIL DE FATO, 2017). O remodelamento da dimensão social, aponta a ascensão da garantia dos direitos dessa população específica.

A preconização de políticas públicas, consiste na visibilização da população LGBT+, esse rol é assegurado pelos direitos humanos e constituição federal (1988), as execuções dos “governos traduzem seus propósitos em programas e ações, que produzirão resultados ou as mudanças desejadas no mundo real” (SOUZA, 2003, p. 13), ou seja, os conjuntos de ações, programas governamentais, são criados para assegurar o direito da cidadania dos diferentes grupos sociais, culturais, éticos ou econômicos.

Citando marcos importantes nesta trajetória a Organização Mundial da Saúde (OMS) retira em 2019 a transexualidade da lista de doenças e distúrbios mentais, CID 11 após 28 anos. Também em 2019, temos a criminalização por homofobia. O decreto de nº 8.727, de 28 de abril de 2016, que dispõe “sobre o uso do nome social e o reconhecimento da identidade de gênero de pessoas travestis e transexuais no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional” (BRASIL, 2016, p. 01). Temos a portaria nº 2.803, onde em 2013, “Redefine e amplia o processo

transexualizador no Sistema Único de Saúde (SUS)” (BRASIL, 2013, p. 01). Em 2011, o Supremo Tribunal Federal (STF), reconheceu o relacionamento e casamento homoafetivo como união. Em 2005, ocorreu no Brasil a primeira adoção por um casal de gays, entre outras não menos importantes. Melo, Avelar e Maroja expressam que:

ao longo dos anos 2000, é possível identificar, ainda, determinados marcos principais no âmbito das ações do Poder Executivo voltadas para a população LGBT: criação do “Brasil Sem Homofobia (BSH) – Programa de Combate à Violência e à Discriminação contra GLBT e de Promoção da Cidadania Homossexual”, em 2004; Realização, em 2008, da I Conferência Nacional de Gays, Lésbicas, Bissexuais, Travestis e Transexuais, com o tema “Direitos humanos e políticas públicas: o caminho para garantir a cidadania de Gays, Lésbicas, Bissexuais, Travestis e Transexuais (GLBT)”;

E o lançamento do “Plano Nacional de Promoção da Cidadania e Direitos Humanos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais” (PNDCDH-LGBT), em 2009. A partir de uma apresentação sumária das características principais de cada uma das iniciativas acima referidas, pode-se refletir preliminarmente acerca do processo de formulação e implementação de políticas públicas para população LGBT no Brasil. (MELLO, AVELAR E MAROJA, 2012, p. 295-296).

Essas ações governamentais e leis sem dúvidas apresentam marcos legais no enfrentamento da LGBTfobia. Porém o público não vivencia as cores que representam sua bandeira, em decorrência disso, temos o alarmante número do agravo em condições perversas contra a integridade humana da população LGBT+, principalmente o que consta a realidade dos/as TRANS, exprimindo que, o isolamento social intensificou a liberdade deste público.

Ainda segundo, (MELLO, AVELAR E MAROJA, 2012, p. 301) O “Plano Nacional LGBT” não chegou a ser incluído pelo governo em forma de portaria ou decreto, evidenciando fragilidades da ação governamental, expressando inexistência formal, assim como caracterizou o “Brasil sem Homofobia”. Esse prisma, vivenciado pelo público LGBT+, decorre diretamente na escassez de investimentos em políticas públicas

cabíveis para o enfrentamento da LGBTfobia, além de ignorar os dados, referente ao agravo da violência/intolerância, o Estado e seus sucessores não apresentam medidas efetivas para mudar esse viés sexista, misógino, racista e homofóbico, ficando explícito a convicção política, diante das ações expressas pelo governo.

As ações governamentais se caracterizam e reforçam o agravamento da desigualdade social, quando a criação de programas governamentais, ignoram as especificidades de uma parcela da população (FARAH, 2004). Entendendo que essas ferramentas são os pilares fundamentais para o enfrentamento da questão social e suas múltiplas expressões.

O conservadorismo vem expressando sua compatibilidade com os programas neoliberal de domínio da elite. O contexto brasileiro é um forte inviabilizador dos direitos sociais, materializado em terreno neoliberal, reproduzindo relações patriarcais-racistas-capitalistas (HARVEY, 2008). Essas indagações são consternadoras, expressando a pertinência produções científicas, atributo de resistência e luta no contexto de pandemia/capital. A consolidação da cidadania LGBT+, no que refere a visibilidade da comunidade, vem sendo uma pauta importante na luta pela construção de políticas públicas que, intercedam em orçamentos para ampliação de ações nas esferas municipais, estaduais e federal.

Fazendo uma análise crítica, em 2018, o disque 100 registrou 1.685 casos, resultando em 2.879 casos de violações. “Destas, 70,56% são referentes à discriminação, seguida por violência psicológica – que consiste em xingamentos, injúria, hostilização, humilhação, entre outros (com 47,95%) – violência física (27,48%) e violência institucional (11,51%).” A Ministra Damares Alves se pronuncia mediante a esse alarde expressando: “Essa violência precisa ser combatida, é uma prioridade deste governo. Ressalto que também queremos a manutenção de todos os direitos já adquiridos pela população LGBT”. (BRASIL, 2019, p. 01).

Em contrapartida, o atual cenário político, direcionado pela figura polêmica do presidente Jair Bolsonaro, onde este ascendeu a presidência mediante uma série de notícias falsas e simultaneamente, dizendo-se vítima das mesmas, provendo o livramento da ideologia de gênero, defesa da família tradicional, da moral e dos bons costumes fundamentados em dogmas religiosos.

Em sua última recente viagem aos Estados Unidos, o presidente Jair Bolsonaro afirmou a jornalista, Shannon Bream que, “A definição de família para mim é uma só, aquela da Bíblia. Se você quer se envolver em uma relação homossexual, vá em frente. Mas não podemos permitir que o governo leve isso para a sala de aula e ensinar às crianças de cinco anos”. E ao lado do Presidente, Donald Trump complementa, “O Brasil e os EUA estão lado a lado em seus esforços para garantir a liberdade em respeito aos valores da família tradicional, ao nosso criador Deus, contra a ideologia de gênero ou as atitudes politicamente corretas e contra as fake news”. (BOLSONARO, 2020, p. 02-03). Entendendo que, o imaginário social insiste em não considerar a pluralidade das relações sociais.

Acerca da realidade decorrente da pandemia, acreditava-se que os índices de violência LGBTfóbicos diminuiriam, porém as mídias sócias/telejornais mostram em seus noticiários barbáries casos de assassinatos e agressões contra a comunidade LGBT+, o aumento do desemprego, atos discriminatórios, adoecimento mental e a intolerância vem sendo escancaradamente praticados diante desse modelo patriarcal-hetero-normativo-capitalista em tempos de COVID-19, exaltando a pertinência de políticas públicas efetivas para esse enfrentamento.

1.1.1 MÍDIAS SOCIAIS: QUEBRANDO O SILÊNCIO

A evolução digital surte em meio aos novos arranjos tecnológicos da comunicação, tornando esse acesso rápido e veloz. A internet é um meio de participação das diversas classes sociais, onde a inclusão de todos/as ganham forças e permanência conectados através de jornais, rádios, WhatsApp, Facebook, Twitter, Instagram, YouTube entre outros, é incrível a velocidade da informação até seus usuários.

Para (KUROSE E ROSS, 2007, p. 28), “a Internet é uma rede de computadores que interconecta milhares de dispositivos computacionais ao redor do mundo”, com a chegada das mídias sociais e os recursos digitais, as organizações governamentais ou não, começaram a utilizar esses meios de informação como uma ferramenta viabilizadora, citando em específico os movimentos sociais LGBT+, que propagam seus eventos, suas conquistas, campanhas, noticiam a realidade, resultados de pesquisas, fragilidades e desafios, como uma ferramenta de auxílio.

Ainda de acordo (TAKAHASHI, 2000, p. 5), a sociedade e o acesso da informação “representa uma profunda mudança na organização da sociedade e da economia, havendo quem a considere um novo paradigma técnico econômico”. Entendemos que, a predominância da tecnologia na sociedade, abre mudanças nas execuções sociais, une pessoas com o mesmo objetivo e perspectivas, expressa com mais visibilidade, tornado forte a luta e resistência pelos direitos.

Em 2019, o Brasil apresentou 329 mortes violentas contra a população LGBT+, vítimas de homotransfobia, “Foram 297 homicídios e 32 suicídios. Isso equivale a 1 morte a cada 26 horas” (GGB, 2019, p. 12-13). É importante citar a dicotomia em que apresenta as mídias sociais, entre a informação sem censura, comprometida e as notícias falsas, causando a reprodução de ódio. Essas peculiaridades do amplo acesso à informação são classificadas como algo desafiador atualmente, pois esse acesso instantâneo da informação é utilizado tanto para viabilizar, em buscas por justiça, na exposição de vídeos dos assassinos e agressores, encorajando os movimentos sociais e militantes, quanto para expressar preconceitos/discriminação em tempos tão difíceis.

O Brasil é o país que mais mata trans/travestis no mundo, crimes esses caracterizados de ódio, repugnância, onde a vítima não possui nenhuma relação com o assassino. “89 pessoas trans assassinadas no primeiro semestre de 2020 até o momento são travestis e mulheres transexuais, mantendo a tendência já apontada nos Boletins anteriores, assim como a tendência de serem maioria negras/pardas”, como aponta o dossiê da (ANTRA 2020, p. 03). Explicitando ainda:

[...] as práticas policiais e judiciais caracterizam-se pela falta de rigor na investigação, identificação e prisão dos suspeitos. E em 2019, apenas 8% dos casos tiveram os suspeitos identificados e 82% das vítimas eram negras. Pessoas trans do gênero feminino representam 97% dos casos e 64% dos assassinatos aconteceram nas ruas, assim como fica evidente que os assassinos não costumam ter relação direta, social ou afetiva com a vítima. (ANTRA, 2020, p. 02).

No primeiro semestre de 2020, o Ceará registrada 14 mortes de pessoas trans, demonstrando expressamente ao que tange a violência institucional sofrida por esse grupo social, as vítimas tinham entre 20 e 44 anos,

chamando a atenção para a crueldade utilizada nesses crimes, desde tiros na cabeça até golpes com objetos cortantes. Vale pontuar que os números podem ser bem maiores, a justiça é falha e lenta, além da dificuldade dos órgãos públicos em classificar tais atos como crimes de ódio, ou seja, transfobia:

O T de transgênero guarda não só a força de ser das pessoas que assim se reconhecem, ele suprime a tristeza do abandono provocado pela sociedade, a tensão de não conseguir uma colocação no mercado de trabalho e o terror de ser assassinado em qualquer rua em meio à violência e o preconceito [...] Os registros desse ano já são superiores ao que foi observado pela Associação Nacional de Travestis e Transexuais (Antra) em todo o ano passado no Ceará. (DIÁRIO DO NORDESTE, 2020, p. 01).

Outro caso noticiado, que obteve bastante repercussão foi o de Bruna Benevides, natural de Fortaleza, serviu na Marinha do Brasil por vinte anos, de acordo com o gênero atribuído ao nascer, encontrando neste ciclo empregatício a oportunidade de romper com a pobreza e violência ao qual estava inserida, até que em 2012, decidiu assumir sua verdadeira identidade como mulher, e liberta-se, porém:

[...] o resultado foi imediato, afastamento por questões de saúde (justificada por um laudo médico com diagnóstico de transexualismo, termo discriminatório já proibido pela organização Mundial da Saúde), e aposentadoria compulsória [...] outro caso conhecido [...] é da capitã Bianca Figueira. Depois de se assumir, ela também recebeu o diagnóstico de transexualismo e foi imediatamente afastada da Marinha do Brasil [...] Após os processos de rejeição Bianca se formou em advocacia e Bruna tornou-se liderança de movimento trans no Brasil, sendo atualmente presidente do Conselho Municipal dos Direitos da População LGBT de Niterói e membro da diretoria da Associação Nacional dos Travestis e Transexuais. (BRASIL DE FATO, 2020, p. 03-04).

Diante do que foi exposto, é possível concluir os diversos desafios de enfrentamento no cotidiano das pessoas trans/travestis no Brasil. As

lutas começam pelo simples direito de existir, desde assumir quem são no ambiente familiar, nas relações afetivas, para os amigos e no trabalho. Vale registrar que as pessoas trans enfrentam resistência, desafios, preconceito, discriminação no espaço de trabalho independente da sua escolaridade e/ou posição social.

Uma pesquisa realizada pela Fundação Perseu Abramo, com parceria da Fundação Rosa Luxemburgo Stiftung, em 2008, expôs dados de uma pesquisa, que entre 90% a 93% das pessoas quando questionadas afirmavam existir preconceito contra transexuais e travestis no Brasil. Porém, quando a pergunta foi se o entrevistado se considerava uma pessoa preconceituosa, observou-se, um número menor. 26% contra gays, 27% contra lésbicas e bissexuais, 28% contra transexuais, 29% contra travestis, (VENTURI, 2010). Classificamos desta forma, que o preconceito não é assumido individualmente, mas sim, de maneira abstrata.

Mediante a estes desafios ano após ano, o *VOTELGBT*, apontou o quanto a solidão vem tomando proporção na vida destas pessoas, o público vem lidando para além da insegurança como também com a falta de emprego. Ainda segundo, (*VOTELGBT*, 2020, p. 17-18) “10, 6% do público encontram sem dinheiro, e 21, 6% desempregados”, fatores cruciais para o desenvolvimento da depressão, ansiedade e conseqüentemente o suicídio, ou seja, um abalo a sua saúde mental.

Analisando que, estas dificuldades econômicas não se limitam apenas as regras restritivas adotadas para o combate ao vírus, este ciclo de exclusão é antigo e presente no cotidiano da população. De acordo com os dados obtidos ainda pelo (*VOTELGBT*, 2020, p.18) “3 em cada 10 dos desempregados já estão sem trabalho há 1 ano ou mais”. Este impacto da crise financeira é algo muito maior e recorrente na realidade de quem já era excluído anteriormente e oprimido pelo mercado de trabalho, entre outros espaços socio-ocupacionais, nova pandemia, velhas mazelas.

Nesse contexto, estamos referindo-se a uma política macroeconômica com forte ajuste fiscal e regressão, inserindo em meio a regulação, no que expressa nas políticas sociais e os direitos sociais. Desta forma, as políticas neoliberais estabelecem em suas execuções limites, como a redução de bens, privatizações, focalizações dos serviços no que condiz as políticas, uma das tendências gerais do Brasil. Impactando diretamente na “deterioração dos serviços sociais públicos” (IAMAMOTO, 2015, p.147).

A política da angústia é nomeado por esse cenário de vulnerabilidade social, emocional e financeiro em forma de inúmeras negações de direitos no rol que engloba décadas de injúrias, repudiações, no que representa a luta diária da comunidade LGBTQ+, onde o viés emancipador em que as políticas públicas foram criadas para atender as necessidades de quem dela precisar, são falhas e de pouco investimento, evidenciando a ausência de representantes políticos comprometidos com a viabilização da emancipação humana especificadamente da comunidade LGBTQ+, afinal direitos humanos, para que humanos?

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Marcado pelo hashtag “*fiqueemcasa*”, forma de sensibilizar a população global em tempos de pandemia (COVID-19), o mundo inteiro paralisou suas atividades normais em meio ao isolamento social como forma de enfrentamento para combater o coronavírus. Todavia, a realidade da comunidade LGBTQ+ foi diferente, onde a hashtag utilizada pelo público foi “*nãopossificaremcasa*” como aponta o estudo realizado pelo (VOTELGBT, 2020).

A falta da rede de apoio em tempos desafiadores demonstra que a convivência diária durante o confinamento em específico no que condiz a realidade da população LGBTQ+, com as diversas formas de opressão/exclusão, impcata diretamente, no abismo em que a luta pela identidade de gênero se confronta com a falta de respeito, do preconceito, e essas questões vêm mexendo diretamente com a saúde mental do público, para além, classificado como desgastante, tanto fisicamente como emocionalmente.

Esse abalo a saúde mental da população LGBTQ+ se intensificou com o isolamento social, citando a necessidade de abordagens psicológicas para atender essas demandas, interferindo diretamente nas relações sociais do público em questão, é considerando um pilar essencial para o enfrentamento da depressão e suicídio, entre outras/os, que são ocasionados pelas dificuldades diárias, porém, falta investimentos por parte do governo.

Mediante a dinâmica da sociedade, a desigualdade social vem atingindo todos os setores, políticos, econômicos e sociais, afetando diretamente a população LGBTQ+, comunidade essa, excluída historicamente de ações

governamentais e sociais, esse contraste ao qual em específico ultrapassa as/os trans é classificado como um suicídio social, por não serem aceitas/os em seus lares, escolas, trabalho, lugares públicos/privados, considerando uma insegurança instável.

As mídias sociais através de dados, noticiários, demonstram a realidade do público LGBTQ+, principalmente o que tange os/as trans no Brasil, classificando como um desafio de sobrevivência, esse processo de agravamento decorrido pela forma como é tratada toda comunidade, associa as escassezes dos dados governamentais divulgados, no que tange investimentos em políticas públicas para esse grupo social. (ANTRA, 2020).

A problemática abordada se evidencia como questão de análise em meio a intensificação de agravamento da realidade da comunidade LGBTQ+ em tempos de pandemia, e para além dela, chama-se atenção para seus impactos. Ressalvando a importância dos movimentos sociais, militantes e a própria comunidade em específico, todas/os LGBTQ+, que estão inseridos nesta sociedade classista/patriarcal/fundamentalista/capitalista, e continuam criando força para lutar, resistindo a todos os tipos de opressão e censura.

Diante do exposto, existe uma relação entre o isolamento social e as implicações nas relações sociais no que refere ao convívio do público LGBTQ+, que para além pandemia se extermina no cotidiano da população, se intensificando em meio a esse caos recente, entendo, que as políticas públicas são de grande importância no combate ao enfrentamento da LGBTQ+fobia, e que infelizmente a representatividade política no cenário atual brasileiro, encontra-se fragilizada o que refere as medidas que deveriam ser desenvolvidas e adotadas para população.

Dessa forma, as mídias sociais são essenciais, se usadas a favor da população, podendo haver discursão e inclusão desse tema atual e tão necessário, para que, o desenvolvimento em políticas públicas para população LGBTQ+ surtam. Por fim, fica sugerido que as próximas pesquisas enfatizem a importância e poder das mídias sociais, no que condiz, ao acesso das informações instantânea, responsável por desenvolver a representatividade dessa população com viés de fortificação da visibilidade do público em todas as esferas das execuções da sociedade, não pode-se esquecer a luta e essência da comunidade LGBTQ+. Parafraseando (IAMAMOTO, 2004, p. 17) “o momento em que vivemos é um momento pleno de desafios.

Mais do que nunca é preciso ter coragem, é preciso ter esperanças para enfrentar o presente”.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANTRA. Assassinatos contra travestis e transexuais brasileiras. *In: Antra Brasil*. Disponível em: <https://antrabrasil.files.wordpress.com/2020/05/boletim-1-2020-assassinatos-antra.pdf> . Acesso em: 26/08/2020.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Portaria Nº 2.803, de 19 de novembro de 2013**.

BRASIL. **Decreto Nº 8.727, de 28 de abril de 2016**.

BRASIL. Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. **Disque 100 registra quase três mil violações contra a população LGBT**, 2019.

BRASIL DE FATO. 10% dos brasileiros são LGBTI, mas estão sub-representados na política. *In: Brasil de fato*. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2017/06/19/cerca-de-10-da-populacao-brasileira-pessoas-lgbti-sao-sub-representadas-na-politica/>. Acesso em: 01/09/2020.

FREITAS, Cadu. 14 pessoas trans foram mortas no Ceará em 2020; 4 só em agosto. *In: Diário do Nordeste*. Disponível em: <https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/seguranca/14-pessoas-trans-foram-mortas-no-ceara-em-2020-4-so-em-agosto-1.2980553> . Acesso em: 26/08/2020.

FARAH, Marta Ferreira Santos. Gênero e Políticas Públicas. *In: Revista Estudos Feministas*. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-026X2004000100004&lng=en&nrm=iso&tlng=pt. Acesso em 30/08/2020.

GRUPO GAY DA BAHIA-GGB. Mortes violentas de LGBT+ no Brasil-2019. *In: GRUPO GAY DA BAHIA-GGB*. Disponível em: <https://grupogaydabahia.com.br/>. Acesso em 02/09/2020.

HARVEY, David. **O neoliberalismo: História e implicações**. São Paulo: Loyola, 2008.

HÍBRIDA. Bolsonaro leva discurso homofóbico aos EUA: “Só existe uma definição de família”. In: **HÍBRIDA**. Disponível em: <https://revistahibrida.com.br/2019/03/20/bolsonaro-leva-discurso-homofobico-aos-eua-so-existe-uma-definicao-de-familia/>. Acesso: 02.09.2020.

IAMAMOTO, Marilda Villela. **O Serviço Social na Contemporaneidade: trabalho e formação profissional**. São Paulo, Cortez, 2004.

IAMAMOTO, Marilda Vilela. **Serviço social em tempo de capital fetiche: capital financeiro, trabalho e questão social**. São Paulo: Cortez, 2015.

MELLO, Luiz; AVELAR, Rezende; MAROJA; Daniela. Por onde andam as Políticas Públicas para a População LGBT o Brasil. In: **Revista Sociedade e Estado**. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/se/v27n2/a05v27n2.pdf>. Acesso em 15/08/2020.

FACULDADE DE MEDICINA, Transfobia compromete a saúde de mulheres trans. In:

Universidade Federal de Minas Gerais. Disponível em: <https://www.medicina.ufmg.br/enquanto-existir-transfobia-saude-das-mulheres-trans-estara-comprometida/>. Acesso em: 18/08/2020.

NICOLAV, Vanessa. A luta das mulheres trans nas Forças Armadas Brasileiras. In: **Brasil de Fato**. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2020/08/24/a-luta-das-mulheres-trans-nas-forcas-armadas-brasileiras>. Acesso em: 25/08/2020.

PATEMAN, Carole. **O contrato sexual**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993.

POCAHY, F (ORG.), **Políticas de enfrentamento ao heterossexismo: corpo e prazer**. Porto Alegre: Nuances, 2010.

SAFFIOTI, Heleith I.B. **O Poder do Macho**. São Paulo: Moderna, 1987.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: questões temáticas e de pesquisa. In: **Caderno CRH**. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/1600215/mod_resource/content/2/T2%20Celina%20Souza%20Politicas%20publicas%20RCRH-2006-273.pdf. Acesso em 24/08/2020.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **A cruel pedagogia do vírus**. São Paulo: Boitempo, 2020.

SANTOS, Silvana Mara de Moraes. Pensamento da esquerda e a política de identidade: particularidades da luta pela liberdade de orientação sexual. In: **UFPE**. Disponível em: <https://repositorio.ufpe.br/bitstream/123456789/27471/1/TESE%20Silvana%20Mara%20de%20Moraes%20dos%20Santos.pdf>. Acesso em: 01/09/2020.

TAKAHASHI, T. (org.). **Livro verde da Sociedade da Informação no Brasil**. Brasília: Ministério da Ciência e Tecnologia, 2000.

VENTURI, Gustavo. Diversidade sexual e homofobia no Brasil: intolerância e respeito às diferenças sexuais. In: **Fundação Perseu Abramo**. Disponível em: <https://fpabramo.org.br/2010/02/13/diversidade-sexual-e-homofobia-no-brasil-intolerancia-e-respeito-as-diferencas-sexuais/>. Acesso em: 24/08/2020.

VOTELGBT. Durante pandemia LGBTs sofrem com desemprego maior, problemas de saúde mental e tensões no convívio familiar, revela pesquisa inédita. In: **VOTELGBT**. Disponível em: <https://www.votelgbt.org/pesquisas>. Acesso em: 26/08/2020.

KUROSE, James F. ROSS, Keith W. **Redes de computadores e a internet: uma abordagem topdown**. São Paulo: Pearson Addison Wesley, 2007.

PRECISAMOS FALAR SOBRE O ABORTO: DEBATES PELA LEGALIZAÇÃO NO BRASIL E NO MUNDO

*Anna Ortiz Borges Coelho*⁶

*Bárbara Sauzem da Silva*⁷

Introdução

Este trabalho busca realizar uma revisão bibliográfica revisitando a temática da dificuldade de acesso ao aborto e a sua legalização no Brasil e no mundo. Os problemas enfrentados pelas mulheres brasileiras ao encontrarem-se em situação de gravidez indesejada não são novidade no campo científico, por isso, este artigo buscará ultrapassar o debate original acerca das possibilidades ou impossibilidades jurídicas da interrupção da gestação.

A relevância dessa pesquisa é facilmente percebida ao realizarmos uma breve consulta no site da Câmara Federal, onde encontram-se diversos projetos de lei em tramitação tentando restringir ou facilitar o acesso das mulheres ao aborto, demonstrando a “queda de braço” que a questão do aborto gera entre as forças políticas brasileiras. Obviamente os projetos de lei que pretendem estabelecer a regulamentação da interrupção da gestação perdem-se na lentidão do processo legislativo brasileiro, facilmente compreen-

6 Advogada. Mestranda no Programa de Pós-Graduação em Ciências Criminais (PUCRS). Graduanda em História e especialista em Ciências Penais (PUCRS).

7 Graduanda em Direito pela PUCRS.

sível frente a falta de representatividade das mulheres na política e da força que o conservadorismo impõe para barrar essas propostas. Ao termos um Congresso Nacional com a maioria das cadeiras ocupadas por homens, em um país onde as mulheres são mais da metade da população, é natural que as necessidades femininas sejam deixadas de lado pelos legisladores.

Em nossa sociedade, a temática do aborto ainda é vista como tabu, dificultando ainda mais o debate público acerca da questão, contudo essa discussão tem destaque na agenda feminista. A liberdade sexual e reprodutiva das mulheres é vista por muitas feministas como a chave para a igualdade de gênero frente a atuação profissional e política das mulheres, muitas vezes impossibilitada diante das dificuldades da gestão da vida pública combinada com a criação dos filhos. Ao observarmos a autonomia reprodutiva feminina pelo viés internacional percebemos que muitos países têm avançado, promovendo debates públicos sobre o assunto e, até mesmo com mudanças reais na legislação, o que demonstra mais ainda a necessidade do tema em pauta.

1. Breve evolução histórica das políticas sobre aborto no Brasil

Apesar do aborto no Brasil ser crime, não é de hoje que as brasileiras abortam. Tratando um pouco da história do aborto no Brasil as primeiras cartas jesuítas no período colonial relatavam como era comum o aborto entre as índias a partir do terceiro filho. A dificuldade de proteção da família em tempos de guerra e a falta de condições para sustentar as crianças eram os motivos mais recorrentes da prática do aborto nos povos indígenas brasileiros. Nessa época, o aborto já era visto pela igreja com maus olhos, mas ainda não era crime. (MIKAEL-SILVE; MARTINS, 2015)

Conforme Cezar Roberto Bitencourt, somente em 1830, no Código Criminal do Império Brasileiro, o aborto é criminalizado pela primeira vez no Brasil. É interessante observar que naquele tempo a figura da mulher era vista como frágil, ela ainda não era criminalizada por cometer o auto aborto. Já em 1890, com o Código Penal da República, a prática de auto aborto foi devidamente tipificada. (BITENCOURT, 2012) Nesse tempo a medicina se une com a igreja para denunciar os métodos das curandeiras e das parteiras que auxiliavam na prática do aborto pelas

mulheres, começando a caçada que vai até os dias atuais, que criminaliza a autonomia feminina quanto a sua própria reprodução sexual. (MIKAEL-SILVE; MARTINS, 2015)

Não muito tempo depois, em 1940 é promulgado o Código Penal que utilizamos até hoje no Brasil, não sendo muito diferente do anterior quanto à criminalização da interrupção da gestação. Em 1988, com a promulgação da nova Constituição Federal, os artigos compatíveis dessa lei infraconstitucional foram recepcionados, entre eles: o aborto provocado pela gestante com seu consentimento e o aborto provocado por terceiro, não se punindo o aborto para salvar a vida da gestante e o de gravidez decorrente de estupro. Após isso, pouco se amadureceu na legislação brasileira ao se falar de aborto. Em 2012, em decisão histórica, o Supremo Tribunal Federal decidiu na ADPF 54 (Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental) a descriminalização da interrupção da gestação de feto anencéfalo, baseando-se no princípio da dignidade da pessoa humana. Em 2013, foi criada a Lei 12.845 que dispõe sobre o atendimento obrigatório no caso de violência sexual, uma forma de garantir à vítima o atendimento pelo SUS e a possibilidade de abortar, se a lei de fato funciona é outra história.

2. A realidade atual brasileira frente as políticas de aborto e a saúde pública

Os serviços legais de aborto no Brasil foram tema de uma pesquisa em 2015 e como principal dificuldade para o acesso ao aborto em decorrência de violência sexual pelo SUS está a falta de disponibilidade das equipes médicas para atender esse tipo de caso, devido ao fato de não quererem ficar com o estigma de “aborteiros”, pelo medo de serem processados ou por outras questões morais e religiosas. Além disso, aparece a exigência de boletim de ocorrência, laudo pericial e até mesmo alvará judicial para que o aborto seja realizado, sendo que de acordo com as regulamentações só seria necessário o consentimento por escrito da gestante para que fosse realizado o aborto em caso de estupro. Em um questionário enviado para ginecologistas e obstetras, dois terços deles responderam que acreditavam ser necessário alvará judicial para a realização do aborto legal, 81,6% deles solicitavam boletim de ocorrência,

além de questionarem a veracidade da história contada pela vítima de estupro. O mais interessante é que, em 2015, cerca de 2 anos após a devida regulamentação do aborto em caso de violência sexual, apenas 37 das 68 instituições do Sistema Único de Saúde (SUS) que participaram da pesquisa disseram fazer o aborto legal. Com o acesso ao aborto legal tão restrito, não é de se espantar que tenhamos altos índices de prática do aborto ilegal em nosso país. (DINIZ, 2015)

Em 2010, os pesquisadores Debora Diniz e Marcelo Medeiros, do Instituto de Bioética, Direitos Humanos e Gênero (ANIS), realizaram a primeira Pesquisa Nacional de Aborto (PNA), uma pesquisa domiciliar com técnica de urna, onde eram entrevistadas mulheres alfabetizadas entre 18 e 39 anos de idade na área urbana. Nessa pesquisa, foram perguntados sobre a prática de aborto e seus meios. No total foram coletados dados de 2.002 mulheres, através da Agência Ibope Inteligência, e seus resultados indicam que uma em cada cinco mulheres já realizou a interrupção de gravidez. (DINIZ; MEDEIROS, 2010)

A Pesquisa Nacional de Aborto, em 2010, foi uma completa inovação, pois até o momento no Brasil não existiam pesquisas diretas sobre a realização de interrupção da gravidez, visto que os dados eram baseados somente a partir das internações decorrentes de aborto realizadas no SUS, número esse completamente descompassado, uma vez que nessa pesquisa descobriu-se que apenas 20% dos abortos geraram internação hospitalar registradas no Sistema Único de Saúde, ficando clara a necessidade de questionarmos diretamente a população acerca do aborto e, por que não, de sua legalização para podermos promover um debate com dados reais. (DINIZ; MEDEIROS, 2010)

Já em 2016, foi realizada a segunda Pesquisa Nacional do Aborto, que entrevistou o mesmo perfil de mulheres da pesquisa anterior, mantendo a média de mulheres que realizaram a interrupção da gravidez e, com isso, os pesquisadores estabeleceram que:

Contrário aos estereótipos, a mulher que aborta é uma mulher comum. O aborto é frequente na juventude, mas também ocorre com muita frequência entre adultas jovens. Essas mulheres já são ou se tornarão mães, esposas e trabalhadoras em todas as regiões do Brasil, todas as classes sociais, todos os grupos raciais, todos os

níveis educacionais e pertencerão a todas as grandes religiões do país. (DINIZ, 2016, p. 964)

E quando pensamos que no Brasil começamos a discutir a legalização do aborto em 2010, com a Pesquisa Nacional de Aborto feita pela ANIS, estamos muito enganados, pois em 1995, 15 anos antes do primeiro PNA, o Departamento Materno-Infantil da Fundação da Universidade do Rio Grande fez uma pesquisa no município de Rio Grande (RS) perguntando a opinião das mulheres sobre a legalização do aborto. 30% delas se disseram favoráveis, e o mais interessante é que entre as mulheres que se declararam contra, 20% dessas responderam que não poderiam ser favoráveis, visto que o aborto é crime! Apenas 4% dessas mulheres em 1995 disseram que não concordavam com o aborto por motivos religiosos. Outros dados interessantes é que quanto maior a renda dessas mulheres e sua escolaridade mais concordavam com a legalização. “Enquanto apenas 13% das mulheres não alfabetizadas eram favoráveis à sua legalização, este valor atingia 50% entre aquelas com 12 anos ou mais de escolaridade.” (CÉSAR; GOMES, HORTA; OLIVEIRA; SARAIVA; PARDO; SILVA; RODGHIERO; GROSS, 1997)

A explicação pela qual surgiu a pesquisa feita em Rio Grande (RS) sobre a legalização do aborto não possui fundamento muito diverso da realidade atual. 23 anos depois, a história do aborto no Brasil pouco avançou: criminalizamos a mulher que tenta abortar, a expomos ao risco de prisão, ao risco de morte, e o que foi escrito em 1995 segue atual:

Essa lei, no entanto, não se revelou capaz de impedir a ocorrência de aborto clandestino no Brasil. Estima-se que, para cada nascimento ocorrido no País, haja um aborto provocado. Isto corresponde a interrupção deliberada de, aproximadamente, 3 milhões de gestações, ou 10% dos abortos provocados em todo o mundo. Esta prática, indiscriminada e abusiva, provocou o aumento na taxa de hospitalização entre essas mulheres e se constituiu no principal determinante da mortalidade materna no Brasil. Trata-se, portanto, de um dos mais importantes problemas de saúde pública enfrentados pela mulher neste País. (CÉSAR; GOMES, HORTA; OLIVEIRA; SARAIVA; PARDO; SILVA; RODGHIERO; GROSS, 1997)

Conforme dados oficiais de 2006 retirados do Ministério da Saúde o aborto clandestino era a causa de 11,4% das mortes maternas e 17% do total de mortes por razões obstétricas, sabe-se que as complicações relacionadas ao aborto vem diminuindo com o passar dos anos e acredita-se que essa diminuição está diretamente relacionada a forma como se aborta atualmente. (MIGUEL; BIROLI; MARIANO, 2017) Conforme a PNA 2016 metade das mulheres brasileiras que abortaram utilizaram-se de medicamentos como o misoprostol (Citotec), esse dado é considerado positivo visto que é exatamente esse medicamento que a Organização Mundial da Saúde (OMS) recomenda para abortos seguros, ainda assim, metade das mulheres que abortaram necessitaram de internação para finalizar o aborto devido à baixa dosagem de medicação ingerida. (DINIZ, 2016)

Estima-se em uma pesquisa feita de 1999 a 2005 que cerca de um milhão de abortamentos clandestinos são realizados no Brasil por ano, quando não utilizado o medicamento abortivo frequentemente os abortos são realizados em condições precárias o que leva a mais de 200 mil internações hospitalares por ano. (MONTEIRO; ADESSE, 2005) Coletando informações de artigos médicos encontramos a seguinte afirmação:

Cerca de 19-20 milhões de procedimentos inseguros ocorrem todos os anos no mundo, e 97% destes são praticados clandestinamente em países em desenvolvimento, pondo em perigo a vida da mulher. Essa situação reflete o quadro de restrição do aborto pela lei. Assim, a mulher não tem a opção de se submeter ao procedimento dentro dos padrões, num ambiente seguro e, quando confrontada com uma gravidez não desejada, pode acabar recorrendo a práticas tecnicamente não-recomendáveis, operadas por pessoas sem a necessária habilidade e/ou em ambientes inadequados. Muitas vezes utilizam-se técnicas perigosas e nocivas para a saúde, tais como ingestão de remédios orais e injetáveis, chás e preparados caseiros, preparações ou corpos estranhos inseridos na vagina, traumas no abdômen e outros. (...) Estas consequências sobrecarregam e oneram os serviços de saúde, podendo o gasto com internações por complicações do aborto chegar a 50% de todo o valor consumido com internações obstétricas. (BURSZTYN; TURA; CORREA, 2009, sem página)

Estes dados alarmantes de internações decorrentes de abortos ilegais e altas taxas de mortalidade materna decorrente de abortos não são exclusivas do Brasil, vejamos os dados na Argentina, onde recentemente foi barrada no Senado a legalização do aborto:

Cabe destacar que las complicaciones por abortos inseguros han sido la primera causa de muerte materna en Argentina en los últimos 20 años, representando entre un 25 y 30% de esas muertes y que Argentina, junto con Jamaica y Trinidad Tobago, son los únicos países de la región en que el aborto es la primera causa de muert. (CELS; CLADEM; FEIM; ISPM, 2002)

Conforme Debora Diniz, a legalização do aborto está tão ligada a medicina que a maioria dos trabalhos científicos que tratam sobre o aborto com dados, de forma empírica, são da área da saúde, surpreendentemente as outras áreas, como o direito, a filosofia e a teologia, se dedicam ao mero debate de teses teóricas sobre o aborto, deixando de lado as estatísticas que tratam sobre a necessidade real da legalização. (DINIZ, 2008)

3. O direito ao aborto pelo mundo

O Brasil, com seus políticos conservadores, vai na contramão de outros países que estabelecem indicações médicas, psicológicas, sociais e econômicas, restringindo as semanas de gestação, até a liberação total em alguns casos para que o aborto possa ser feito dependendo da lei vigente no país. (TESSARO, 2016)

Conforme a pesquisa do *Center for Reproductive Rights* os países onde o aborto é legalizado são: África do Sul, Albânia, Alemanha, Armênia, Austrália, Áustria, Azerbaijão, Bahrein, Belarus, Bélgica, Bósnia-Herzegovina, Bulgária, Cabo Verde, Camboja, Canadá, Cazaquistão, China, Coreia do Norte, Croácia, Cuba, Dinamarca, Eslováquia, Eslovênia, Espanha, Estados Unidos (nos EUA cada estado aplica a sua lei mas a maioria da população tem acesso ao aborto legalizado), Estônia, França, Geórgia, Grécia, Guiana, Holanda, Hungria, Kosovo, Letônia, Lituânia, Luxemburgo, Macedônia, Moçambique, Moldávia, Mongólia, Montenegro, Nepal, Noruega, Porto Rico, Portugal, Quirguistão, República Tcheca, Rússia, Sérvia, Singapura, Suécia, Suíça, Tadjiquistão, Tunísia, Turquestão, Turquia, Ucrânia, Uruguai, Uzbequistão e Vietnã. Se contás-

semos a Irlanda, que até o final de 2018 terá a sanção presidencial sobre a legalização do aborto, totalizaríamos 64 países com o aborto legalizado. (FRANCO, 2018)

Os outros 13 países que permitem o aborto se utilizam de razões socioeconômicas para a liberação e da preservação da saúde da mulher, o que na prática funciona da mesma forma que os países onde o aborto é legalizado, esses países são: Barbados, Belize, Chipre, Fiji, Finlândia, Grã-Bretanha, Hong Kong, Índia, Islândia, Japão, São Vicente e Granadinas, Taiwan e Zâmbia. Ainda citando os dados da pesquisa do *Center for Reproductive Rights*, cerca de 40% da população mundial tem acesso ao aborto legal, 21% tem acesso ao aborto por razões socioeconômicas ou para preservar a saúde da mulher, 13% da população mundial tem o aborto proibido, exceto para preservar a saúde da mulher, e 26% tem o aborto proibido, exceto se a mulher correr risco de vida (dados de 2018). (FRANCO, 2018)

Recentemente mulheres foram às ruas lutar pela legalização do aborto, entre elas as argentinas que tiveram essa demanda negada pelo Senado, na proposta lá apresentada poderia ser realizado o aborto até a 14ª semana de gestação. Importante frisar que na Argentina, assim como no Brasil, a interrupção da gravidez é crime, exceto nos casos de risco à saúde da gestante ou gravidez decorrente de estupro. Ainda em 2018 a população da Irlanda teve a oportunidade de decidir sobre a legalização do aborto, em um referendo marcado por fortes movimentações sociais as irlandesas conquistaram esse direito que será sancionado pelo presidente e deve passar a valer ainda este ano. (FRANCO, 2018)

Um bom exemplo de país religioso que possui restrições de semanas para o aborto (até a 10ª semana) é Portugal que decidiu pela legalização em um referendo feito em 2007 em que o “sim” venceu com 59% dos votos. Foi uma vitória para as mulheres portuguesas, que lutavam pela legalização desde 1998, quando foi feito outro referendo e foram derrotadas principalmente pelo alto índice de abstenção nas urnas. Na Holanda, o aborto é permitido até 22ª semana de gestação, já na Suécia é até 18ª semana, diferenças claras ao compararmos o direito ao aborto ao redor do mundo. A recomendação para a legalização do aborto (ou no mínimo descriminalização) não é novidade, internacionalmente falando, em 1999, a Comissão das Nações Unidas para a Eliminação da Discriminação Contra a Mulher estabeleceu que:

(...) “[e]n la medida de lo posible, debería enmendarse la legislación que castigue el aborto a fin de abolir las medidas punitivas impuestas a mujeres que se hayan sometido a abortos”. También se hizo hincapié en la despenalización de la práctica del aborto en la Plataforma de Acción de Beijing, con la recomendación de que los Estados consideraran la posibilidad de revisar las leyes que previeran medidas punitivas contra las mujeres que habían tenido abortos ilegales. En todas las circunstancias, los servicios de salud tras el aborto deben ser accesibles, seguros y asequibles. El aborto practicado en condiciones de riesgo es una de las principales causas de mortalidad y morbilidad materna, por consiguiente, velar por que existan servicios de aborto accesibles y seguros es un aspecto importante de la obligación del Estado de garantizar que las mujeres sobrevivan al embarazo. (Naciones Unidas Derechos Humanas, 2014, p. 59)

Mas afinal, qual a importância da legalização do aborto em Portugal? A importância é que 397 brasileiras abortaram em Portugal em 2016! Em Portugal, independente das estrangeiras estarem regularizadas ou não, a rede pública as atende da mesma forma, inclusive em casos de opção pela interrupção da gravidez. (MIRANDA, 2018)

Considerações Finais

Que o debate sobre a legalização do aborto tem se intensificado pelo mundo é nítido, apesar do acesso precário ao aborto no Brasil sabemos que ele segue existindo apesar da sua criminalização e que ele também vitimiza um importante número de mulheres por sua condução inadequada. Em tempos de buscas por igualdade, estamos, acima de tudo, esquecendo da necessidade de entendermos que as mulheres são diferentes. O direito a diferença feminina, da visão da mulher como ser com necessidades próprias, é necessário. Devido a força feminina se dar vigorosamente no âmbito privado, ficando, por vezes, restritas a área domiciliar, é necessário que a política chegue até as mulheres mais simples para quem sabe, um dia a legalização do aborto (ou ao menos sua descriminalização) sejam verdadeiramente discutidas.

Uma das diferenças femininas é a questão da mulher, única e exclusivamente a mulher, possuir a capacidade de reproduzir a vida, a capacidade

de gestar, sendo assim, é obvio que a possibilidade de decidir ou não sobre a gestação é uma questão feminina. Para além disso, o acesso ao aborto público e legal é uma necessidade para que todas as mulheres adquiram uma total autonomia corporal e sexual, libertando-se das leis feitas por e para homens.

Referências Bibliográficas

- BITENCOURT, Cezar Roberto. **Tratado de Direito Penal: Parte Especial - Dos Crimes Contra a Pessoa**. São Paulo: Saraiva, 2012.
- BURSZTYN, Ivani; TURA, Luis Fernando Rangel; CORREA, Jessica da Silva. **Acesso ao aborto seguro: um fator para a promoção da equidade em saúde**. Rio de Janeiro, 2009. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-73312009000200013>. Acesso em agosto de 2020.
- CANDIDO, Marcos. **Aborto vale plebiscito? Entidades daqui desconfiam de saída 'à irlandesa'**. 2018. Disponível em: <<https://universa.uol.com.br/noticias/redacao/2018/06/21/aborto-e-assunto-de-plebiscito-entidades-desconfiam-de-metodo-irlandes.htm>>. Acesso em agosto de 2020.
- CASEIRO, Daniel. **Aborto: 65% dos católicos e 59% dos evangélicos são a favor da legalização, diz estudo**. 2018. Disponível em: <<http://justificando.cartacapital.com.br/2018/08/03/aborto-65-dos-catolicos-e-59-dos-evangelicos-sao-a-favor-da-legalizacao-diz-estudo/>> Acesso em agosto de 2020.
- CELS; CLADEM; FEIM; ISPM. **Derechos humanos de las mujeres: asignaturas pendientes del Estado Argentino. Contrainforme**. Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW). Buenos Aires, 2002.
- CÉSAR, Juraci A.; GOMES, Gildo; HORTA, Bernado L.; OLIVEIRA, Aline K. de; SARAIVA, Alessandra K. de O.; PARDO, Dagmar O.; SILVA, Loimar M.; RODGHIERO, Cristina L.; GROSS, Marcia Regina. **Opinião de mulheres sobre a legalização do**

aborto em município de porte médio no Sul do Brasil. 1997. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-89101997000700004>. Acesso em agosto de 2020.

DINIZ, Debora. **Aborto e saúde pública: 20 anos de pesquisas no Brasil.** Brasília: UnB; Rio de Janeiro: UERJ, 2008.

DINIZ, Debora; MEDEIROS, Marcelo. **Aborto no Brasil: uma pesquisa domiciliar com técnica de urna.** 2010. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/csc/v15s1/002.pdf>> Acesso em agosto de 2020.

DINIZ, Debora; MADEIRO, Alberto Pereira. **Serviços de aborto legal no Brasil – um estudo nacional.** 2015. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/csc/v21n2/1413-8123-csc-21-02-0563.pdf>>. Acesso em agosto de 2020.

DINIZ, Debora; MEDEIROS, Marcelo; MADEIRO, Alberto. **Pesquisa Nacional do Aborto 2016.** 2016. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/csc/v22n2/1413-8123-csc-22-02-0653.pdf>>. Acesso em agosto de 2020.

FACIO, Alda. **Feminismo, gênero y patriarcado.** In: LORENA, Fries; FACIO, Alda (Ed.). *Gênero y derecho.* Santiago de Chile: LOM Ediciones/La Morada, 1999.

FRANCO, Marina. **Lei do aborto será votada no Senado da Argentina nesta quarta; prática é considerada legal em 63 países.** 2018. Disponível em: <<https://g1.globo.com/mundo/noticia/2018/08/08/lei-do-aborto-sera-votada-no-senado-da-argentina-nesta-quarta-pratica-e-considerada-legal-em-63-paises.ghtml>>. Acesso em agosto de 2020.

MIGUEL, Luis Felipe; BIROLI, Flávia; MARIANO, Rayani. **O direito ao aborto no debate legislativo brasileiro: a ofensiva conservadora na Câmara dos Deputados.** 2017. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762017000100230&lng=pt&tlng=pt> Acesso em agosto de 2020.

MIKAEL-SILVE, Thiago; MARTINS, Alberto Meseaque. **A legalização do aborto no Brasil ao longo da história: avanços e desafios.** 2015. Disponível em: <http://saber.ucv.ve/ojs/index.php/rev_vem/article/view/9107/8942>. Acesso em agosto de 2020.

MIRANDA, Giuliana. **Descriminalizados, abortos têm cinco anos de queda em Portugal.** 2018. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2018/08/descriminalizados-abortos-tem-cinco-anos-de-queda-em-portugal.shtml>>. Acesso em agosto de 2020.

MONTEIRO, Mario Francisco Giani; ADESSE, Leila. **Estimativas de aborto induzido no Brasil e Grandes Regiões.** 2005. Disponível em: <https://www.academia.edu/21933947/Estimativas_de_aborto_induzido_no_Brasil_e_Grandes_Regi%C3%B5es_1992-2005_> Acesso em agosto de 2020.

NACIONES UNIDAS DERECHOS HUMANAS. **Los derechos de la mujer son derechos humanos.** 2014. Disponível em: <https://www.ohchr.org/Documents/Publications/HR-PUB-14-2_SP.pdf> Acesso em agosto de 2020.

TESSARO, Anelise. **Aborto, bem jurídico e direitos fundamentais.** Porto Alegre, 2016. Disponível em: <<http://tede2.pucrs.br/tede2/bitstream/tede/4962/1/388369.pdf>> Acesso em agosto de 2020.

AS POLÍTICAS PÚBLICAS COMO FERRAMENTA NO COMBATE ÀS DESIGUALDADES VIVENCIADAS PELA POPULAÇÃO TRAVESTI E TRANSGÊNERO NO BRASIL

*Nielsy Thais Alves Rosa*⁸

1 INTRODUÇÃO

A identidade de gênero se refere à experiência de uma pessoa com seu próprio gênero, descrevendo um fenômeno diferente do sexo biológico e devendo ser compreendida como uma referência do meio social. Já a transexualidade pode ser entendida como a não identificação do indivíduo com seu sexo de nascimento.

Dispõe o artigo 5º, caput, da Constituição Federal, que todos são iguais, sendo invioláveis o direito à vida, à liberdade, à segurança, à propriedade, e por fim, à igualdade. Contudo, malgrado o direito à igualdade seja constitucionalmente protegido no ordenamento jurídico brasileiro, verifica-se que quando se fala em igualdade de direitos e oportunidades para pessoas trans e travestis no país, o dito direito é meramente formal.

⁸ Advogada. Pós-Graduada em Direitos Humanos pelo *Ius Gentium Conimbrigae*, Universidade de Coimbra/Portugal. Pós-Graduada em Criminologia e Direito Penal pela PUC/RS. Bacharela em Direito pela Universidade Estadual de Maringá. Membro consultivo da Comissão de Direito Homoafetivo e Gênero da OAB/SC.

Isso ocorre, possivelmente, em razão do Brasil ser um dos países que mais mata a população LGBTQI+ no mundo. Dessa forma, o presente trabalho tem como objetivo a análise das maiores dificuldades enfrentadas pela população trans e travesti no Brasil em busca pela plena igualdade de direitos e oportunidades, porquanto o tema da presente pesquisa se mostra relevante.

Assim, no primeiro capítulo, far-se-á uma análise da perspectiva história do direito de igualdade no Brasil. Após, avançando em seu objetivo, abordar-se-á sobre identidade de gênero, trazendo conceitos de transexualidade, orientação sexual e travesti.

Finalmente, analisar-se-á sobre as maiores dificuldades enfrentadas pela população trans e travesti para viver em igualdade no Brasil, como a transfobia e as dificuldades para concluir os estudos e conseguir emprego no mercado formal, trazendo a importância das políticas públicas no combate a essas desigualdades.

2 DO PRINCÍPIO DA IGUALDADE

Segundo Silva (2014, p. 213), o direito de igualdade não tem merecido tanto discursos tanto como o direito de liberdade, ressaltando que é o primeiro que constitui o signo fundamental da democracia, pois tal direito não admite os privilégios e distinções que um regime simplesmente liberal consagra.

O supracitado autor salienta que a Constituição Federal de 1988 abre o capítulo dos direitos individuais com o princípio de que todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, e, portanto, reforça o princípio buscando a igualização dos desiguais pela outorga de direitos sociais substanciais. (SILVA, 2014, p. 216)

Ainda, a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão trouxe o princípio de que os homens nascem e permanecem iguais em direito, trazendo a ideia da igualdade perante a Lei. Nesse prisma, a mera igualdade perante a Lei se trata da isonomia formal, na qual a lei e sua aplicação tratam a todos igualmente, sem distinção de grupos. (SILVA, 2014, p. 216)

Silva (2014, p. 216) ressalta a importância de compreender o enunciado do artigo 5º, caput, da Constituição Federal, uma vez que a própria Carta Maior tem como objetivo a busca pela justiça social, buscando re-

duzir as desigualdades sociais existentes entre grupos sociais distintos, não podendo, portanto, falar-se, neste ponto, de discriminação.

Com efeito, Silva ainda destaca a necessidade do princípio da igualdade não ser entendido em sentido individualista, não levando em conta a diferenças entre grupos, pois quando o legislador diz que não pode distinguir, não significa que a lei não deva trata todos abstratamente de forma igual. (SILVA, 2014, p. 218)

Sobre o tema, Rui Barbosa preceitua que:

A regra da igualdade não consiste senão em quinhoar desigualmente aos desiguais, na medida em que se desigualam. Nesta desigualdade social, proporcionada à desigualdade natural, é que se acha a verdadeira lei da igualdade. O mais são desvarios da inveja, do orgulho, ou da loucura. Tratar com desigualdade a iguais, ou a desiguais com igualdade, seria desigualdade fragrante, e não igualdade real. (1997, p. 40)

Destarte, é vetado a discriminação por orientação sexual no que tange o princípio constitucional da igualdade, concedendo igualdade não apenas no tratamento para todas as pessoas independentemente de sua orientação sexual, como também, liberdade para que as pessoas vivessem como assim se autodeterminassem.

3 DA DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA

Destaca-se, de início, que a República Federativa do Brasil tem como fundamento a dignidade da pessoa humana, prevista no artigo 1º, inciso III, da Constituição Federal. Para Silva (2014, p. 107), a dignidade da pessoa humana é um valor supremo que atrai o conteúdo de todos os direitos fundamentais, obrigando uma densificação valorativa que tenha em conta o seu amplo sentido normativo-constitucional e não qualquer ideia do homem.

Nesse viés, tem-se que, para o supracitado autor, não se pode reduzir o sentido da dignidade da pessoa humana à defesa dos direitos pessoais tradicionais. (SILVA, p. 107).

Noutro giro, Barroso (2013, p. 9) leciona que a dignidade da pessoa humana tem seu berço secular na filosofia, constituindo, portanto, em

primeiro lugar, um conceito axiológico, o qual é ligado à ideia do bem, justo e virtuoso. Ressalta ainda que nessa condição, a dignidade da pessoa humana se situa ao lado de outros valores centrais do Direito, como a justiça, a segurança e a solidariedade, sendo que, é nesse plano ético que a dignidade se torna a justificação moral dos direitos humanos e direitos fundamentais.

O ministro concluiu, do mesmo modo, que a dignidade da pessoa humana é um valor fundamental que se viu convertido em um princípio de estatura constitucional:

A dignidade humana, então, é um valor fundamental que se viu convertido em princípio jurídico de estatura constitucional, seja por sua positivação em norma expressa seja por sua aceitação como um mandamento jurídico extraído do sistema. (BARROSO, 2013, p. 11)

Nesse diapasão, verifica-se que desde o nascimento, o ser humano é dotado de dignidade, independentemente de seu credo, origem, etnia, cor, identidade de gênero ou orientação sexual.

4 DA IDENTIDADE DE GÊNERO

4.1 Conceito

Primeiramente, necessita-se tecer alguns comentários acerca do conceito de gênero antes de adentrar ao conceito de identidade de gênero.

Nesse sentido, tem-se que para Scott (1989, p. 7), o gênero pode ser entendido como a organização social da diferença sexual, contudo, não significando que ele reflita ou produza diferenças físicas fixas e naturais entre homens e mulheres, ressaltando que o gênero é o conhecimento que estabelece diferenças sexuais.

Nesta toada, verifica-se que ao passo que o sexo de nascimento impõe uma diferença anatômica, o gênero está diretamente ligado a papéis socialmente impostos, visto, dessa forma, como uma construção social.

Infere-se que as pessoas, no meio social, crescem e são ensinadas que homens e mulheres são diferentes em razão de sua natureza, e com esse tipo de pensamento, o homem, ao longo de toda a história, usurpou um

papel de dominação sobre o feminino baseado em falácias que impunha que era ele o ser dominante, ao passo que a mulher deveria servi-lo.

Bordieu (2011, p. 20), ao analisar a sociedade, constatou que as condições sociais da divisão binária – masculina e feminina – sobretudo no que diz respeito na divisão socialmente construída entre ambos, legitima a dominação do homem sobre a mulher.

Isso porque, para o sociólogo, “o mundo social constrói o corpo como realidade sexuada e como depositário de princípios de visão e de divisão sexualizantes”. (BORDIEU, 2011, p. 20).

Neste prisma, Bordieu (2011, p. 20) ressalta que o programa social de percepção se aplica a todas as coisas do mundo, e antes de tudo, ao próprio corpo, em sua realidade biológica, sendo que é através dele que se constrói a diferença entre os sexos biológicos, traduzindo na relação arbitrária de dominação dos homens sobre as mulheres, desde a divisão do trabalho até a ordem social.

Vislumbra-se, assim, que apesar da naturalização que a diferença entre o homem e a mulher é biológica, a grande parte das diferenças tem raízes no condicionamento patriarcal, fundada na construção social de papéis de gênero.

Na mesma toada, Jesus (2012, p. 9) ensina que a grande diferença que se percebe no meio social entre homens e mulheres é fruto da construção social, o qual é realizada desde o nascimento “quando meninos e meninas são ensinados a agir de acordo como são identificados, a ter um papel de gênero adequado”.

Para a supracitada autora, o sexo é biológico, ao passo que o gênero é social, sendo que este último vai muito além do primeiro, destacando que o importante na definição do que é ser homem ou mulher não são necessariamente cromossomos ou a conformação sexual, mas sim a autopercepção e a forma como a pessoa se expressa socialmente. (JESUS, 2012, p. 9).

Do mesmo modo, a Organização das Nações Unidas define identidade de gênero como sendo a experiência de uma pessoa com seu próprio gênero. (ONU)

Assim, a identidade de gênero deve ser compreendida como diferentes formas de masculinidade ou feminilidade, fugindo do padrão binário de cisgênero, naturalmente imposta pela sociedade.

4.2 Orientação sexual e identidade de gênero

Desde logo, frisa-se que orientação sexual é diferente de identidade de gênero, em contramão do senso comum.

Para Da Silva e De Mello (2017), a orientação sexual pode ser definida como direção ao desejo erótico, que significa recorrente atração efetiva sexual por um determinado gênero, ressaltando que o termo correto é “orientação” e não “opção” ou “preferência”, pois não se trata exatamente de uma escolha, sendo exemplos de orientações sexuais a heterossexualidade, a homossexualidade, a bissexualidade, e a assexualidade.

Noutro norte, a identidade de gênero pode ser entendida como o reconhecimento subjetivo do indivíduo quanto à sua identidade de gênero, podendo ser masculino, feminino ou uma combinação entre ambos, não necessariamente ligado ao sexo biológico do sujeito. (JESUS, 2012, p. 13)

Jesus (2012, p. 13) ainda explica que “gênero se refere a formas de se identificar como homem ou como mulher”, ao passo que orientação sexual se refere à atração sexual por alguém de algum/ns gênero/s.

Nesse vértice, tem-se que uma pessoa transexual, por exemplo, pode ser bissexual, heterossexual ou homossexual, como explica Jesus (2012, p. 13).

4.3 Da Travesti

Jesus ensina que o termo “travesti” é antigo, sendo utilizando muito antes do conceito de “transexual”, e em razão disso, por ter sido mais utilizado na linguagem cotidiana – quase sempre em sentido pejorativo, ressalta- é usado como sinônimo de imitação, engano, ou “fingir ser o que não é”. (JESUS, 2012, p. 16)

De forma geral, o termo “travesti” não encontra uma definição específica, porém, a maior parte da população da comunidade LBGTQI+ entende que a pessoa que assim se denomina, apesar de investir, na maioria dos casos, em hormonioterapia e fazer uso de vestimentas do gênero feminino, da mesma forma que as mulheres transexuais, não sentem desconforto com sua genitália de nascimento, e portanto, não necessitando fazer a redesignação sexual. (LEITE, CORREIO BRASILIZENSE)

Noutro norte, Jesus entende que as travestis são pessoas que vivem papéis de gênero feminino, no entanto, não se reconhecem como

homens ou mulheres, mas sim como membros de um terceiro gênero, ou ainda, não-gênero. (JESUS, 2012, p. 17)

A supracitada autora ainda enfatiza que o artigo correto ao se tratar de travesti é o feminino, ou seja, “a travesti” e não “o travesti”, como a mídia, muitas das vezes, costuma relatar tais indivíduos. (JESUS, 2012, p. 17)

No mais, ressalta-se que as travestis são pessoas extremamente estigmatizadas pela sociedade, vivendo à margem social, não conseguindo emprego, e necessitando recorrer à prostituição para sobreviver. Ainda, não é difícil abrir a página de um jornal e encontrar casos de homicídios das travestis no Brasil, país onde mais se mata LGBTQI+ no mundo. (CUNHA, CORREIO BRASILENSE).

4.4 Da Transexualidade

A transexualidade, conforme já explanado anteriormente neste trabalho, diz respeito à uma questão de identidade de gênero. Ainda, cabe ressaltar que a transexualidade era enquadrada como transtorno de identidade sexual, conforme Código Internacional de Doenças, CID 10- F-64, sendo entendida como um desejo de se portar e viver como um membro do sexo oposto. (SUIAMA, 2012, p. 139)

No entanto, Jesus explica que a transexualidade não é doença mental, “não é uma perversão sexual, nem é uma doença debilitante ou contagiosa”. A autora ainda ressalta que a transexualidade nada tem a ver com a orientação sexual do indivíduo, tampouco se trata de escolha ou de capricho. (JESUS, 2012, p. 13)

Outrossim, no Novo Manual de Diagnóstico e Estatístico de Transtornos Mentais, emitido pela Associação de Psiquiatria Americana, os transgêneros deixaram a categoria de transtorno de identidade sexual, passando a se enquadrar em disforia de gênero, sendo entendido como um sofrimento que poderá acompanhar a incongruência entre a expressão do gênero e o sexo biológico. (SADRÉ, 2019)

Jesus (2012, p. 15) ressalta que uma parte das pessoas transexuais reconhece tal condição desde a infância, enquanto outras só reconhecerão posteriormente, muitas vezes na fase adulta, sobretudo diante da repressão. A autora salienta que embora existam várias teorias a respeito do porquê alguém é transexual, ainda não há nada conclusivo. (JESUS, 2012, p. 16)

Noutro vértice, Szanianwiski *apud* Alves, sustenta que desde criança o transexual sofre um conflito originário de ruptura de sua realidade psicológica da realidade corporal, salientando que em razão da falta de compreensão da sociedade e exclusão social, a pessoa transexual passa a ser vítima de desrespeito e solidariedade, isolando-se. (ALVES, 2013, p. 11)

Ainda, Jesus (2012, p. 16) afirma que as pessoas transexuais sentem que seu corpo não está adequado à forma como pensam e se sentem, querendo corrigi-lo, adequando seu corpo à identidade de gênero que têm de si mesmo. A autora reforça a ideia de que nem todas as pessoas transgêneros sentem desejo em realizar a cirurgia de redesignação sexual, ao contrário do que o senso comum pensa, pois “o que determina a identidade de gênero transexual é a forma como as pessoas se identificam, e não o procedimento cirúrgico”. (JESUS, 2012, p. 17)

Finalmente, quanto à cirurgia de redesignação sexual no Brasil, o Conselho Federal de Medicina, através da Resolução CFM n] 2.265/2019, prevê a ampliação do acesso ao atendimento à população transgênero na rede pública de saúde, passando para 18 anos a idade mínima para a realização do procedimento, ao passo que o início de hormonioterapia passou para 16 anos. (CONSELHO FEDERAL DE MEDICINA, 2019)

5 DAS DIFICULDADES ENFRENTADAS PELA TRAVESTI E PELO GÊNERO NO BRASIL

5.1 Da transfobia e violência contra a população trans e travesti

A transfobia, sem sombras de dúvidas, mostra-se como o principal empecilho enfrentado pela população trans e travesti no Brasil, e no mundo. Através dela, as pessoas são marginalizadas, e passam a ser tratadas como aberrações e são mortas. O preconceito mata e deixa morrer.

Nesse sentido, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) trata a violência contra as pessoas transexuais e travestis como um crime de ódio:

Os crimes por preconceito constituem racionalizações ou justificativas de reações negativas, por exemplo, diante de expressões de

orientações sexuais ou identidades de gênero não normativas. Essa violência requer um contexto e uma cumplicidade social, destina-se a grupos sociais específicos, tais como as pessoas LGBT, e tem um impacto simbólico. (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, 2015, p. 49)

A referida Comissão afirma que conhece as características especiais da violência contra as pessoas LGBTI, sendo que, muitas manifestações desta violência são baseadas no desejo do agressor de punir as identidades de gênero, expressões, comportamentos ou corpos que diferem das consideradas normais pela sociedade, e os papéis de gênero tradicionais, que são contrários ao sistema binário homem e mulher. (OEA, 2015, p. 38)

Nesse norte, tem-se que as mulheres trans, por exemplo, são imersas em um ciclo de violência que começa muito cedo pela exclusão social e violência sofrida dentro de sua própria casa, comunidade ou escola, sendo que a situação é agravada em decorrência de disposições legais ou administrativas que não reconhecem sua identidade de gênero.

Além disso, a transfobia também pode ser considerada como uma forma de “limpeza social”, isso porque, desde 1993, a CIDH começou a receber informações sobre tal fenômeno no contexto do conflito armado vivenciado na Colômbia. (OEA, 2015, p. 40)

A pesquisa realizada pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos ainda indicou que, em muitos casos, até a percepção de ser gay ou trans coloca o indivíduo em risco. Ainda, a CIDH destacou que “a violência por preconceito é um conceito que leva a uma compreensão da violência como um fenômeno social, em contraposição à violência entendida como um fato isolado”. (OEA, 2015, p. 49)

Dito isso, a Comissão determinou que durante um lapso de quinze meses (entre janeiro de 2013 e março de 2014) pelo menos 594 pessoas LGBT ou percebidas como tal foram assassinadas em ataques aparentemente relacionados com a percepção sobre sua orientação sexual ou sua identidade e expressão de gênero, sendo que deste número, 283 homicídios foram de mulheres trans ou pessoas trans com expressão de gênero feminina. (OEA, 2015, p. 95)

Outrossim, a Comissão Interamericana recebeu informações preocupantes acerca dos homicídios de pessoas LGBT no Brasil, isso pois, as es-

tatísticas do país superaram consideravelmente as de qualquer outro membro da Organização dos Estados Americanos, em relação aos homicídios documentados.

Ainda, em termos quantitativos, o Brasil informou que houve 278 homicídios de pessoas LGBT em 2011 e 310 casos em 2012. Nesse viés, tem-se que a ONG Grupo Gay da Bahia documentou ao menos 312 homicídios da população LGBT no país, sendo que as mulheres trans e os homens gays representavam a maior partes das vítimas. (OEA, 2015, p. 98)

Em oito anos, o Brasil matou 868 travestis e transexuais, ficando com o primeiro lugar no ranking de países com o maior número de registros de homicídios de pessoas transgêneros, dado este publicado pela ONG Transgender Europe, em novembro de 2016. (CUNHA, CORREIO BRAZILIENSE)

É importante destacar que o discurso de ódio é um fator que contribui e muito para a disseminação da violência contra a população LGBTI, sobretudo às pessoas transgêneros. Sobre o tema:

A Comissão Interamericana recebeu informações que indicam que a violência contra as pessoas LGBTI acaba reforçada pela disseminação de “discurso de ódio” contra esta comunidade em distintos contextos, inclusive em debates públicos, manifestações contra eventos organizados por pessoas LGBTI, como as paradas do orgulho, assim como através de meios de comunicação e na Internet. (OEA, 2015, p. 150)

Nesse vértice, salienta-se que o discurso de ódio jamais pode ser confundido com a liberdade da expressão, que é outra coisa. O discurso de ódio incita a violência contra um determinado povo/comunidade/etnia.

Veja-se que a transfobia e a violência contra as pessoas trans e travestis no Brasil, infelizmente é uma realidade. Nesse sentido, tais indivíduos tem seu direito à vida, à integridade física, moral e sexual violados todos os dias.

Vale salientar que o Supremo Tribunal Federal, no ano de 2019, criminalizou a transfobia e a homofobia, colocando-as no mesmo patamar jurídico que a injúria racial. Destaca-se, por oportuno, que o presiden-

te do Brasil, Jair Bolsonaro (sem partido), criticou a criminalização da transfobia e da homofobia, ao dizer que foi um equívoco. (FERNANDES, 2019)

5.2 Da dificuldade de continuação no ambiente escolar

As pessoas transexuais e travestis encontram um enorme obstáculo na continuação dos estudos se comparados com a população cisgênero. O preconceito dentro do ambiente escolar, faz com que a evasão escolar da população trans seja uma realidade a ser enfrentada, fazendo-se com que outras dificuldades surjam com o início da vida adulta, como a procura de emprego, conforme será discutido mais à frente.

Um estudo realizado pela Secretaria de Educação de Associação Brasileira de Lésbicas, Gays, Bissexuais e Transexuais, divulgado em dezembro de 2016, apontou que 73% dos estudantes que não se declaram heterossexuais no Brasil, já foram agredidos verbalmente no seio escolar, sendo que as agressões físicas ocorrem com um a cada quatro alunos. A pesquisa ainda mostrou que dos 1016 jovens ouvidos, 55% afirmaram ter ouvido comentários negativos especificamente a respeito de pessoas trans na escola, e 45% relataram que já se sentiram inseguros devido à sua identidade ou expressão de gênero. (WELLINGTON E CUNHA, CORREIO BRAZILIENSE)

Na reportagem realizada pelo Jornal Correio Braziliense, “Discriminação rouba de transexuais o direito ao estudo”, sustentou-se que com um ambiente tão hostil, é quase um milagre que um adolescente transgênero termine o ensino médio. Ainda, relatou que o presidente da Comissão de Diversidade Sexual da Ordem dos Advogados do Brasil, que estima-se há cerca de 82% de evasão escolar de travestis e transexuais.

Rafaella Coelho, mulher trans entrevista pela reportagem supracitada, afirmou que:

A escola nunca me deu nenhum tipo de proteção. Chegou uma hora em que estava insuportável. Tinha menino que falava que ia cortar meu cabelo, que ia me bater, que me xingava de viadinho. Até que chegou ao ponto em que eu reprovei, meio que propositalmente, porque eu não me imaginava passando por aquilo tudo mais um ano.

O preconceito vivido pela jovem de 22 anos, infelizmente, é uma realidade no Brasil, o que traduz que o Estado, negligenciando a situação, não oferece nenhuma forma de políticas públicas para frear esse tipo de discriminação. Assim, a população trans acaba por ser invisível aos olhos do Estado, passando a ser alvo de discursos de ódio, preconceito e violência física, moral e sexual.

5.3 Da dificuldade de inserção no mercado de trabalho

Inicialmente, destaca-se que o mercado de trabalho é, de longe, preconceituoso e ligado às questões de gênero, isso porque, as próprias mulheres cis recebem, em média, 30% a menos que os homens, o que demonstra o machismo vivido na sociedade.

Se para a mulher cis, a procura por emprego e condições de igualdade já são difíceis, não é difícil concluir que para a população trans e travesti, a problemática é ainda maior.

Sobre o tema, Adelman (2003, p. 83-84) aduz que “basta uma rápida olhada nos anúncios de emprego para deixar claro que o mercado de trabalho possui uma estrutura segmentada pelo gênero- definido pela dicotomia convencional homem/mulher”.

Nesse contexto, conforme já dito anteriormente, destaca-se que a população trans, em razão da alta evasão escolar, já entram em desvantagem no mercado de trabalho, uma vez que não possuem a qualificação, em muitos casos, necessária para exercer certos tipos de função.

Louro *apud* Lopes e Moura (2017), sustenta que um dos maiores obstáculos encontrados no mercado de trabalho é a inserção da população LGBTI, uma vez que este espaço está cada vez mais marcado pela exclusão, sobretudo em relação à população transgênero. Isso porque tais indivíduos trazem consigo as “marcas do corpo”, que tanto incomodam a sociedade que é acostumada com padrões definidos como aceitáveis.

Assim, tem-se que a inserção no mercado de trabalho para as pessoas transgêneros são mínimas, ainda que nas funções que, comumente, são exercidas por mulheres.

A realidade é que a sociedade é transfóbica e preconceituosa, não oferecendo oportunidades para aqueles que julga ser diferentes. Dessa forma, malgrado o mercado de trabalho tenha se tornado cada vez mais criterioso na hora de selecionar seus candidatos, quando se trata de transexual ou

travesti, o critério, torna-se, na realidade, um grande preconceito, como bem salienta Lopes e Moura (2017).

Nessa perspectiva, tem-se que a população trans é excluída do mercado de trabalho, conseguindo raras oportunidades no mercado formal, e em razão dessa marginalização, acabam recorrendo a prostituição. Estima-se que 90% das pessoas trans no Brasil se prostituem para poder sobreviver, torna-se ainda mais vulnerável. (CUNHA, CORREIO BRAZILIENSE)

Também vale lembrar que o trabalho é um direito social previsto no artigo 6º e 7º, da Constituição Federal, não podendo existir qualquer tipo de discriminação contra candidato.

No mais, vislumbra-se que o maior empecilho para que a população trans consigo um emprego no mercado formal é o próprio preconceito social, historicamente já discriminatório contra o gênero feminino, acaba por marginalizar as pessoas trans e travestis, não oferecendo-lhes oportunidade de trabalho, o que traduz que o princípio da igualdade previsto na Constituição Federal no artigo 5º é meramente formal, não sendo efetivado na prática.

5.4 Das políticas públicas como ferramenta no combate às desigualdades vivenciadas pelas pessoas travestis e trans

Conforme já dito, o Estado peca em inúmeros aspectos no tocante à falta de assistência à população trans, não oferecendo condições para que a pessoa trans tenha melhores oportunidades em sociedade, fazendo-se valer seus direitos, tampouco freia os ataques, discriminações e preconceitos sofridos por essa coletividade.

Nesse sentido, o Estado figura como um grande violar dos direitos da população trans, ainda que de forma omissa, não oferecendo políticas públicas suficientes para o combate às desigualdades vivenciadas pela população trans e travesti no Brasil.

Dito isso, tem-se que as políticas públicas podem ser entendidas como ações do Estado que visam a gerência das relações sociais e econômicas que se estabelecem no capitalismo, conforme leciona Arasusuku e Lopes *apud* Chagas (2017, p. 5)

Verifica-se que, ao longo dos anos, através do ativismo da população LBGTQI+ e de defensores de direitos humanos, a população travesti e trans conquistou o direito ao uso do nome social, ao tratamento de hormonioterapia e a cirurgia de redesignação sexual realizada pelo Sistema Único de Saúde (SUS), contudo, com o crescimento da bancada evangélica no Congresso Nacional, e da eleição de um presidente que, em diversas ocasiões se mostrou contra quaisquer direito à população trans e travesti, os direitos arduamente conquistados, encontram-se ameaçados.

Não obstante, além dos direitos conquistados estarem ameaçados, eles ainda não são suficientes para o combate às desigualdades sofridas pela população trans e travesti no país, sendo necessário, dessa forma, a criação de programas sociais que, de fato, proporcionem o mínimo de dignidade para a dita população, visando o acesso à educação, à saúde, ao emprego e à moradia, direitos estes que são devidos à qualquer indivíduo.

Dessa forma, enquanto políticas públicas não forem criadas para a população trans e travestis para que seus direitos possam, de fato, serem efetivados, o Estado continuará usurpando os direitos desses indivíduos, contribuindo para um verdadeiro genocídio desta população, além de torná-la cada vez mais vulnerável.

5.5 Programa “Transcidadania”: uma política pública que deu resultado

Em contramão à maior parte do Estado que trata a população trans e travesti como invisível, em 2016, o então prefeito de São Paulo Fernando Haddad (PT), criou o programa social “Transcidadania”, o qual tinha como objetivo promover os direitos humanos e oferecer melhores condições de vida às pessoas trans e travestis na cidade. (PEDRO HMC, 2018)

Com o número expressivo da evasão escolar da supracitada população, o programa ajudou a mudar a realidade de muitas pessoas, levando renda, educação, capacitação e garantia de direitos.

Uma das formadas da 2ª turma do programa, discursou:

Antes vivíamos jogadas pelos cantos, à margem do esquecimento, agora não mais. Esse período no Transcidadania nos dá a injeção de ânimo de prosseguir à frente, com a certeza de que portas se abrirão e tudo será mais fácil. (PEDRO HMC, 2018)

Através do Programa, inúmeras beneficiárias formadas do ensino médio prestaram o Exame Nacional do Ensino Médio, e pelas notas, estão aptas a ingressar em uma universidade. Outra formada, Paloma Castro, inclusive, chegou a dizer:

A minha vida mudou completamente depois do programa. Ele me fez recuperar meus valores como pessoa, meu caráter, minha dignidade, e hoje eu posso sonhar com um futuro melhor para a minha vida pelos meus estudos, e não em um mundo de prostituição. (PEDRO HMC, 2018)

Destaca-se ainda que o programa ainda oferecia parcerias para ampliar a diversidade no mercado de trabalho, promovendo processos seletivos com o público do Transcidadania. (PEDRO HMC, 2018)

Dessa forma, verifica-se que quando o Estado cumpre sua função de combater as mazelas, os preconceitos e as discriminações e desenvolve políticas públicas para atender a população marginalizada pela sociedade, a realidade consegue mudar.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Sabe-se que a dignidade humana é um direito atrelado a todo indivíduo, sem quaisquer distinções. Contudo, na realidade, o que se observa no Brasil, é um enorme desrespeito ao princípio da dignidade humana e do demais direitos das pessoas trans e travestis, o que gera uma enorme dificuldade desses indivíduos em viver em igualdade com as demais pessoas cisgêneros.

Frisa-se que a população trans é extremamente vulnerável, sendo que só pelo simples fato do indivíduo ser trans já o coloca em uma situação que pode levar a sua morte. Nesse sentido, tem-se que o Brasil é o país que

mais mata transexuais no mundo, sendo que a maior parte das mortes são de mulheres trans.

A transfobia, dessa forma, torna-se o principal empecilho quando se fala em viver em igualdade com a população cisgênero. O preconceito gera discriminação que por sua vez gera intolerância, a morte e as desigualdades.

Ainda, em razão da discriminação, 82% da população trans se evade da escola, não conseguindo terminar, sequer, o ensino médio. No mercado de trabalho, o preconceito é ainda maior, historicamente acostumado a discriminar mulheres, as portas para a população trans é fechada, fazendo que a maior parte dos indivíduos trans e travestis tenham que recorrer à prostituição para poder sobreviver.

Assim, tem-se que os principais obstáculos enfrentados pela população trans e travesti para o alcance de igualdade perante aos demais indivíduos é a transfobia, e o preconceito que impedem que a dita população termine os estudos e arrume emprego no mercado formal, levando-a à prostituição e colocando-a em uma situação ainda maior de vulnerabilidade.

Para que essa realidade mude, é necessário que o Estado invista em Políticas Públicas que possam proporcionar assistência à saúde, educação, moradia e emprego para esses indivíduos, além disso, torna-se fundamental que se invista em educação da população no geral para que haja uma quebra do pensamento discriminatório, responsável pela marginalização da população trans e travesti.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ADELMAN, Miriam. **Travestis e Transexuais e os Outros: Identidade e Experiências de Vida**. Niterói: UFF, 2003.

ALVES, Gabriela Barreto. **Transexualidade e direitos fundamentais: o direito à identidade de gênero**. 2013.

BARBOSA, Rui. **Oração aos moços**. 5.ed. Rio de Janeiro. Casa de Rui Barbosa, 1997.

BARROSO, Luís Roberto. **A dignidade da pessoa humana no direito Constitucional contemporâneo: natureza jurídica, conteúdo**

dos mínimos e critérios de aplicação. Belo Horizonte: Fórum, 2013.

BOURDIEU, Pierre. **A Dominação Masculina.** Tradução: Maria Helena Kühner. 10ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2011.

BRASIL. CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988.

CHAGAS, Emilly Negrão. **Identidade de gênero e políticas públicas: a invisibilidade da população trans no Brasil.** VIII Jornada Internacional de Políticas Públicas, 2017.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Violência contra pessoas LGBTI. Organização dos Estados Americanos,** 2015, p.49. Disponível em <<http://www.oas.org/pt/cidh/docs/pdf/ViolenciaPessoasLGBTI.pdf>>. Acesso em setembro de 2020.

CONSELHO FEDERAL DE MEDICINA. CFM atualiza regras para aperfeiçoar o atendimento médico às pessoas com incongruência de gênero. Disponível em <http://portal.cfm.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=28561:2020-01-09-15-52-08&catid=3>. Acesso em setembro de 2020.

CUNHA, Thaís. **Brasil libera ranking mundial de assassinatos de transexuais. Correio Braziliense.** Disponível em <<http://especiais.correiobraziliense.com.br/brasil-lidera-ranking-mundial-de-assassinatos-de-transexuais>>. Acesso em setembro de 2020.

_____. **Transexual, travesti, drag queen...qual é a diferença?. Correio Braziliense.** Disponível em <<http://especiais.correiobraziliense.com.br/transexual-travesti-drag-queen-qual-e-a-diferenca>>. Acesso em setembro de 2020.

CUNHA, Thais; WELLINGTON, Hanna. **Discriminação rouba de transexuais o direito ao estudo. Correio Braziliense.** Disponível em <<http://especiais.correiobraziliense.com.br/violencia-e-discriminacao-roubam-de-transexuais-o-direito-ao-estudo>>. Acesso em julho de 2020.

DA SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 37 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2014.

JESUS, Jaqueline Gomes de. **Orientações sobre Identidade de gênero: conceitos e termos**. 2ed. Brasília, 2012.

HMC, Pedro. **Como Fernando Haddad transformou a vida de travestis e transexuais com o programa Transcidadania. Põe na Roda**. Disponível em <<https://poenaroda.com.br/comportamento/politica/como-fernando-haddad-transformou-a-vida-de-travestis-e-transexuais-com-o-programa-transcidadania/>>. Acesso em junho de 2020.

LEITE, Hellen. **Transexual, travesti, drag queen...qual é a diferença?**. **Correio Braziliense**. Disponível em <<http://especiais.correiobraziliense.com.br/transexual-travesti-drag-queen-qual-e-a-diferenca>> . Acesso em setembro de 2020.

LOPES, Paloma de Lavor; MOURA, Renan Gomes de. **O preconceito e a discriminação de transgêneros no processo de recrutamento e seleção de pessoal: uma revisão bibliográfica**. Disponível em <<https://www.aedb.br/seget/arquivos/artigos14/36520376.pdf>> . Acesso em setembro de 2020.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **O que são os direitos humanos?** Disponível em <<https://nacoesunidas.org/direitoshumanos/>> Acesso em agosto de 2020.

_____. **Pessoas transgênero**. Disponível em <https://unfe.org/system/unfe-91-Portugese_TransFact_FINAL.pdf?platform=hootsuite>. Acesso em agosto de 2020.

SADRÉ, Lu. **Transexualidade deixa de ser considerada doença, mas ainda é patologizada. Brasil de Fato, 2019**. Disponível em <<https://www.brasildefato.com.br/2019/06/03/transexualidade-deixa-de-ser-considerada-doenca-mas-ainda-e-patologizada>>. Acesso em julho de 2020.

SCOTT, J. **Gender: An useful category of history analyses: Gender and the politics of history**. New York: Cpumbia University Press, 1989.

SUIMA, Sérgio Gardenghi. **Um modelo autodeterminativo para o direito de transgêneros**. Disponível em < https://www.defensoria.sp.def.br/dpesp/Repositorio/39/Documentos/5_Um%20modelo%20autodeterminativo%20para%20o%20direito%20de%20transgeneros.pdf>. Acesso em julho de 2020.

ENCARCERAMENTO DE TRANSEXUAIS E TRAVESTIS: A CRIAÇÃO DA ALA LGBTQ COMO PRESSUPOSTO PARA ATENDER AO PRINCÍPIO DA DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA

Fernando Gehling Bertoldi⁹

INTRODUÇÃO

Este trabalho se insere nos campos de diversidade sexual e de gênero e políticas públicas, dissertando sobre a criação da Ala LGBTQ para encarceramentos de transexuais e travestis.

O artigo tenta, portanto, responder à questão de como deve o Estado encarcerar transexuais e travestis para melhor atender ao Princípio da Dignidade da Pessoa Humana, suscitando, em seguida, que a criação de Alas LGBTQ que atendam toda essa população é o melhor modo de fazê-lo.

Apresenta-se um panorama sobre o Princípio da Dignidade da Pessoa Humana e sobre a identidade de gênero enquanto Direito de Personalidade, pesquisando as condições em que transexuais e travestis são encarceradas/os, estudando os exemplos de presídios com Alas LGBTQ já implantadas ou em implantação e apurando as decisões dos tribunais brasileiros e o posicionamento doutrinário sobre o assunto.

⁹ Advogado especialista em Direito Público pela UFRGS, atuante na ONG Igualdade – Associação de Transexuais e Travestis de Porto Alegre.

Hoje o sistema carcerário é dividido na concepção binária masculino-feminino, reproduzindo a heteronormatividade machista do país. Nesse sentido, aponta-se que a ONG Just Detention International registra que detentos(as) LGBTQ possuem 15 vezes mais probabilidade de amargar abusos sexuais no cárcere do que heterossexuais (JUST DETENTION INTERNATIONAL, 2017).

Assim, é imperioso que se busquem novos estudos e novas pesquisas sobre a forma mais adequada de encarceramento de transexuais e travestis para enfrentar essa importante questão social.

Em outra banda, destaca-se que a doutrina e jurisprudência pátria sobre o tema ainda são incipientes: faltam dados aprofundados sobre o encarceramento de transexuais e travestis e, além disso, as decisões judiciais sobre o tema não apresentam entendimento pacífico ou, tampouco, consolidado.

É preciso, portanto, que se realizem estudos com enfoque nas transexuais e travestis e seus direitos e garantias frente ao Princípio da Dignidade da Pessoa Humana.

Assim, o presente estudo se encaixa como passo necessário na caminhada para se entender o Direito, a Justiça e as Pessoas, viabilizando o enfrentamento de desigualdades e a promoção de justiça, em busca do reconhecimento da Dignidade da Pessoa Humana de todas as pessoas.

O trabalho utilizou método de abordagem dedutivo e realizou pesquisa teórica, através de análise bibliográfica em sentido amplo, pesquisa empírica, por meio do exame de decisões jurisprudenciais, e pesquisa descritiva, por meio da análise de dados.

1 DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA E O ENCARCERAMENTO DE TRANSEXUAIS E TRAVESTIS

Transexuais e travestis estão entre as pessoas com a mais grave vulnerabilidade dentro do cárcere.

Ademais das violações de Direitos Humanos sofridas pela população carcerária do Brasil como um todo, pessoas trans e travestis são acometidas a sofrer, ainda, a “torturas; estupro; [...]; o corte obrigatório dos cabelos; a proibição de hormônios; a revista íntima vexatória” (ROSA, 2016).

Assim, é imperioso que se volte a atenção à essas cidadãs, garantindo-lhes condições adequadas de prisão que assegurem o respeito ao Princípio da Dignidade da Pessoa Humana.

1.1 Dignidade Da Pessoa Humana

Na Grécia antiga, a filosofia ocupava-se da descoberta de um valor ou princípio último, ou seja, uma base para todas as coisas, integradora implícita das diversidades sociais e principiológicas de então. Tal problema foi descrito como “o um e os muitos” (*the one and the many*) ou, em outras palavras, na unidade da pluralidade (COPLESTON, 1946, p. 35).

Aplicando-se tal conceito às sociedades democráticas modernas, podemos constatar que, nas palavras de Luis Roberto Barroso, “a dignidade da pessoa humana seria um dos principais candidatos ao papel de maior de todos os princípios, aquele que está na essência de todas as coisas” (BARROSO, 2012, p. 130).

Por sua vez, Kant (2008, p. 71), sustenta que a autonomia da vontade é a expressão e o fundamento da dignidade da natureza humana. A vontade é compreendida como a faculdade de se determinar a si mesmo e agir em conformidade com a representação de certas leis. A autonomia da vontade seria aquela propriedade do homem segundo a qual ela é, para si mesma, a sua lei.

Assim, de acordo com John Rawls (2005, p. 219-226), a fórmula acima destacada pede uma interpretação positiva e outra negativa, ou seja, não apenas impõe limites em relação aos meios que se pode adotar na busca dos fins pretendidos, como conduz à promoção dos fins obrigatórios especificados pelos deveres de virtude, isto é, aqueles que estão intimamente vinculados com o bem dos seres racionais.

Em outras palavras, tratar a humanidade com fim em si mesmo implica, também, o dever de favorecer, tanto quanto possível, o fim de outrem.

Avançando, evidencia-se que Rawls (2008, p. 32-35) afirma que, para que se garantam as liberdades fundamentais, é preciso supor que as pessoas disponham de condições materiais mínimas que cubram as necessidades básicas dos cidadãos.

Dito de outra forma, Rawls concebe uma teoria onde há um princípio anterior ao primeiro princípio de justiça (direitos e liberdades iguais): a garantia de atendimento do mínimo existencial.

Por sua vez, Ronald Dworkin (2011) refere que a dignidade tem tanto uma voz ativa (autorrespeito) como uma voz passiva (respeito em relação a terceiros), ligados entre si pelo valor intrínseco da vida humana.

A dignidade apresenta, assim, uma dimensão intersubjetiva, já que o homem convive em comunidade onde todos são iguais em dignidade. A dignidade de cada pessoa impõe uma obrigação geral de respeito pela pessoa e pelo seu florescimento humano, além de reclamar reconhecimento e proteção da ordem jurídica na garantia de todos receberem igual respeito e consideração por parte do Estado e da comunidade.

Em seu livro das dimensões da dignidade, Sarlet salienta sua dupla dimensão, a qual se apresenta como limite e tarefa do Estado e da comunidade em geral:

Como tarefa, da previsão constitucional da dignidade da pessoa humana, dela decorrem deveres concretos de tutela por parte dos órgãos estatais, no sentido de proteger a dignidade de todos, assegurando-lhe também por meio de medidas positivas o devido respeito e promoção. (SARLET, 2009, p. 31).

A Constituição Federal de 1988, ineditamente no constitucionalismo nacional, estampou expressamente a dignidade da pessoa humana como fundamento do Estado Democrático de Direito, constituindo-se como uma norma jurídico-positiva dotada de status constitucional formal e material e dotada de eficácia (SARLET, 2012, p. 80).

Fica evidente, assim, a absorção da ideia de que o Estado deve servir de meio para o bem-estar das pessoas, assegurando-lhes condições políticas, sociais, econômicas e jurídicas para tanto.

Ademais, por constar no título dos princípios fundamentais, é clara a intenção do constituinte de elevar a dignidade da pessoa humana à condição de valor fundamental que se irradia por todo o sistema jurídico (ROCHA, 1999, p. 34).

1.2 Direitos De Personalidade

Passo seguinte, salienta-se a ligação direta entre dignidade da pessoa humana e os direitos de personalidade, já que estes são requisitos essenciais para que se tenha a dignidade reconhecida (PINTO, 2000, p. 150).

Dessa forma, a liberdade de desenvolvimento da personalidade humana e a obrigação de que se promovam condições que possibilitem esse livre desenvolvimento constituem corolários do reconhecimento da dignidade da pessoa humana como valor que se baseia o Estado (GOMES, 2002, p. 87).

Bem expõe Eugênio Facchini Neto (apud SARLET, 2003, p. 32-33), ao afirmar que se deve compreender a “valorização (...) dos direitos de personalidade, que o novo Código Civil brasileiro emblematicamente regulamenta já nos seus primeiros artigos, como a simbolizar uma chave de leitura para todo o restante do estatuto civil”.

Importante destacar, sobre este tópico, um conceito de direitos de personalidade formulado por Jorge Miranda, mostrando sua vinculação com a dignidade da pessoa humana. São as palavras de Miranda (2000, p. 58):

Os direitos de personalidade são posições jurídicas fundamentais do homem que ele tem pelo simples facto de nascer e viver; são aspectos imediatos da exigência de integração do homem; são condições essenciais ao seu ser e devir; revelam o conteúdo necessário da personalidade; são emanções da personalidade humana em si; são direitos de exigir de outrem o respeito da própria personalidade.

Ainda buscando-se entender os contornos dos direitos de personalidade, é imperioso que se tenha em mente que estes direitos possuem eficácia *erga omnes*, ou seja, são considerados oponíveis contra todos. Assim, independentemente da proveniência da violação – originada de ato de particular ou de ato estatal – os direitos de personalidade devem ser tutelados em proteção ao indivíduo.

Paulo Mota Pinto (apud SARLET, 2000, p. 61) é categórico ao afirmar que apenas a tutela geral dos direitos de personalidade consegue abarcar a “irredutível complexidade da personalidade humana”. Nesse prisma, o doutrinador defende que o direito geral de personalidade é

um direito aberto, sincrônica e diacronicamente, permitindo a tutela de novos bens face às renovadas ameaças à pessoa humana, respeitando a personalidade na sua perspectiva estática e dinâmica de realização e desenvolvimento. (PINTO apud SARLET, 2000, p. 72).

Dessa forma, percebe-se que a tutela da personalidade, “um complexo de interesses, voltados ao desenvolvimento da personalidade” (ANDRADE, 2013, p. 88), possui uma elasticidade que lhe permite abranger não apenas os cenários prescritos na legislação, mas também aqueles não tipificados, buscando a preservação total e irrestrita da dignidade humana.

Resumidamente, identifica-se que o direito geral de personalidade busca proteger a pessoa humana frente a qualquer situação – desde aquelas tipificadas na legislação constitucional e infraconstitucional, até aquelas que, mesmo não tipificadas, prejudiquem ou não atendam à realização da personalidade (TEPEDINO, 2003, p. 48). Conforme alertam Andrade e Gudde (2013), percebe-se que o rol de direitos de personalidade trazidos pelo Código Civil é meramente exemplificativo.

Desse modo, os direitos de personalidade são dignos de proteção mesmo que não enumerados pela legislação, já que “qualificam-se pelo seu conteúdo, ou seja, pelo âmbito de proteção” (SARLET apud SARLET; MARINONI; MITIDIERO, 2012, p. 382).

Assim, fácil constatar que o livre desenvolvimento da personalidade é essencial no âmbito de um Estado de Direito. Sua finalidade é possibilitar o desenvolvimento individual, incluindo o respeito às inclinações próprias de cada indivíduo na sua constituição e desenvolvimento pessoal, ficando, ainda, proibidas quaisquer ingerências na formação da personalidade que não sejam livremente estabelecidas por cada um (ALMEIDA apud MIRANDA; RODRIGUES JUNIOR; FRUET, 2012, p. 77).

No mesmo sentido, imperioso destacar a evolução doutrinária no que se refere à incorporação da identidade de gênero à noção de direitos de personalidade. Sobre o assunto, salutar a lição do eminente Professor Doutor Clarindo Epaminondas de Sá Neto:

a identidade de gênero possui uma intrínseca relação com o direito à identidade pessoal que está abarcada pelo manto da Personali-

dade Jurídica Individual de cada sujeito. [...] Metodologicamente, então, é possível identificar três níveis de proteção que contribuem para concretizar a identidade de gênero como parte do espectro da personalidade jurídica individual: o plano do Direito Internacional dos Direitos Humanos [...]; o plano do Direito Constitucional doméstico [...]; e no plano infraconstitucional, especificamente em relação ao direito ao corpo, ao nome, ao estado e à vida privada. (SÁ NETO; DAL RI JUNIOR, 2019, p. 225).

O autor suprareferido destaca, ainda, que a identidade de gênero, no início do século XXI, consubstancia-se em um aspecto da dignidade da pessoa humana, passando a ter proteção internacional tanto no âmbito do Sistema Internacional da ONU, quanto nos sistemas internos de países ocidentais.

Tais pressupostos foram, ainda, altamente favorecidos pela criação dos Princípios de Yogyakarta, os quais tratam de um amplo espectro de normas de direitos humanos e de sua aplicação a questões de orientação sexual e identidade de gênero (ONU, 2007).

Ainda nessa linha, ressalta-se que a identidade de gênero como direito de personalidade também encontra alicerce nos princípios da liberdade e da igualdade. Sobre o ponto, valiosos os ensinamentos do Doutor Clarindo:

a identidade de gênero é algo que pertence à esfera íntima dos sujeitos, dentro da qual a liberdade ganha um sentido de não impedimento no âmbito de ação da pessoa, admitindo-se restrições apenas quando causar dano a outrem. [...] a identidade de gênero também pode ser analisada sob o prisma da liberdade em sentido positivo, quando relacionada à autodeterminação dos sujeitos, no que toca às escolhas entre os modernos estilos de vida, o que, no plano jurídico, fundamenta o direito ao desenvolvimento da personalidade. (SÁ NETO; DAL RI JUNIOR, 2019, p. 234).

Dessa maneira, além de um direito, a personalidade deve ser compreendida como uma ideia sobre a qual repousam direitos, entre eles o direito ao livre desenvolvimento da personalidade (MIRANDA, 2013, p. 11.176).

Ainda, a análise dos direitos de personalidade deve ter presente a noção de que a promoção dos interesses pessoais se dá mediante a escolha particular de cada um sobre qual vida querem para si. Assim, negar-se aos indivíduos sua autodeterminação é lhes tolher a liberdade e a igualdade. (KYMLICKA, 2006).

Importante consignar, em relação à integridade física, que o Direito considera o corpo como um todo, sem ignorar suas subjetividades e situações de vida, ou seja, mantém-se clara a indivisibilidade entre o físico e o psicológico das pessoas, pelo que a proteção estatal ao corpo não pode passar ao longe da psique. (PERLINGIERI, 2007, p. 159).

1.3 Gênero e Autodeterminação

Passo seguinte, importante destacar alguns estudos e considerações sobre gênero, sexualidade e orientação sexual. Estudar suas formas de manifestação, sem preconceitos, demanda uma visão para além de aspectos religiosos ou institucionais, já que as diversas nuances de gênero devem ser tratadas como produtos culturais, cambiantes e manipulados na busca humana de harmonia e de satisfação dos desejos. (SILVA JÚNIOR, 2011, p. 97).

A noção de gênero passou a ser compreendida para além dos papéis ou padrões socioculturais identificadores do masculino e do feminino, aos quais, por longos anos, se atribuiu lógica rígida. Ampliaram-se, assim, as concepções sobre identidades e papéis de gênero, entendendo-o como categoria relacional-contextual ampla.

Para Judith Butler, “como fenômeno inconstante e contextual, o gênero não denota um ser substantivo; mas um ponto relativo de convergência entre conjuntos específicos de relações, cultural e historicamente convergentes” (BUTLER, 2003, p. 29).

Foucault (2015), por sua vez, expõe, em sua crítica genealógica, que o sexo não é a causa do gênero nem de diferenças sexuais, mas um efeito de sexualidade historicamente construído.

A crítica genealógica, portanto, não busca as raízes do gênero ou de identidades sexuais originárias, mas expõe como determinadas escolhas políticas apontam como causa características que são, em verdade, efeito de discursos e práticas.

No mesmo sentido, destaca-se que o “corpo é um texto socialmente construído, um arquivo orgânico da história da humanidade como história da produção-reprodução sexual” (PRECIADO, 2014, p. 26), pelo que corpos ou seres que fogem do padrão de normalidade construído (gays, intersexuais ou transexuais) seriam falhas da estrutura do texto. Vê-se, portanto, que um recorte meramente binário do comportamento sexual acaba por suprimir particularidades da personalidade de todas as pessoas.

Diante de tais ideias, importante registrar, ainda, que o sistema jurídico nacional reconhece a autodeclaração como parâmetro de constatação de pertencimento a determinado grupo étnico-racial, conforme estabeleceu a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho, incorporada ao ordenamento pátrio.

Partindo de tal premissa, interessante a lição de Roger Raupp Rios e Alice Hertzog Resadori. (2018). Os autores estabelecem uma relação entre a autodeclaração étnico-racial e a autodeclaração de identidade de gênero. Em que pese alertem os autores sobre o vazio normativo do ordenamento jurídico brasileiro no que concerne a validade da autodeclaração de identidade de gênero, defendem sua relevância como método antidiscriminatório necessário ao Estado Democrático. Destaca-se:

Dada a multiplicidade de sentidos que as categorias identitárias apresentam e a possibilidade do seu uso de formas diversas, conforme a experiência de vida e a situação vivenciada, fica clara a impropriedade de “encaixar” os sujeitos em critérios fixos e rígidos, sendo necessário, assim como apresenta a perspectiva contextual, levar a sério as diversas formas de declaração dos sujeitos, de modo a proteger-lhes da discriminação. (RESADORI; RIOS, 2018, p. 10).

1.4 Tratamento de Transexuais e Travestis Pelo Sistema Carcerário e Ordenamento Jurídico Brasileiros

Em outra banda, é preciso denunciar as inúmeras violações aos direitos humanos de transexuais e travestis no sistema carcerário brasileiro. As políticas criminal e penitenciária, além de todo aparato jurídico-penal do Estado, operam reproduzindo as dinâmicas de gênero

produzidas dentro da sociedade, ou seja, espelha a heteronormatividade machista do país.

Sobre o assunto, destaca-se Guilherme Gomes Ferreira (2014), quem alerta que a questão penitenciária é imbuída de um regime de gênero, sobrepondo uma orientação androcêntrica nas práticas carcerárias e tornando as cadeias em si mesmas masculinas e masculinizantes.

Sendo assim, o sistema carcerário requer um cuidado específico para tratar com a população LGBTQ, em especial transexuais e travestis, com a finalidade de respeitar o Princípio da Dignidade da Pessoa Humana.

Nessa banda, destaca-se a edição da Resolução Conjunta nº 1 de 2014 (BRASIL, 2014a), do Conselho Nacional De Política Criminal E Penitenciária - CNPCP e do Conselho Nacional De Combate À Discriminação - CNCD/LGBT, a qual estabelece os parâmetros de acolhimento de LGBT em privação de liberdade no Brasil. Segundo tal norma, as travestis e os gays privados de liberdade em unidades prisionais masculinas, considerando a sua segurança e especial vulnerabilidade, podem escolher serem presas(os) em espaços de vivência específicos. Ainda, as pessoas transexuais masculinas e femininas devem ser encaminhadas para as unidades prisionais femininas.

Apoiado nessa resolução, o eminente ministro do STF Luís Roberto Barroso, deferiu pedido de transferência de presas transexuais femininas para presídios femininos. A liminar foi concedida na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 527 (BRASIL, 2019). A decisão, todavia, não abarca as travestis, já que, segundo o relator, não existem informações suficientes para se conhecer qual o melhor tratamento a ser conferido a este grupo.

De acordo com o ministro, o grupo sofre dupla vulnerabilidade, e sua necessidade de proteção é reconhecida e amparada nos Princípios de Yogyakarta, aprovados em 2007 pela comunidade internacional.

Ainda, fora enfatizado que o direito à não discriminação e à proteção física e mental das pessoas LGBTQI tem amparo no princípio da dignidade humana, no direito à não discriminação em razão da identidade de gênero ou em razão da orientação sexual, no direito à vida e à integridade física, no direito à saúde, na vedação à tortura e ao tratamento desumano ou cruel. Em tom assertivo, registrou, também, que “não há, no caso, uma opção aberta ao Poder Público sobre como tratar esse grupo, mas uma imposição” (BRASIL, 2019).

Dessa maneira, o ministro, aparentemente, declara que todas as transexuais devem ser encaminhadas ao presídio feminino. Tal afirmação, contudo, não pode ser tida como posição unânime na doutrina jurídica ou, tampouco, como expressão da vontade da maioria das transexuais.

Em que pese os estudos sobre o assunto ainda sejam insipientes, existem inúmeros relatos de presas que expressam preferir ficar nos presídios masculinos, em especial naqueles que tenham alas LGBT. Destaca-se entrevista de Guilherme Gomes Ferreira (2018), pesquisador do projeto Passagens - Rede de apoio a LGBTQs nas prisões, conduzido pela ONG Somos:

Esse projeto surge da nossa necessidade de ter dados. O Brasil não tem dados, não sabe quantas pessoas LGBT estão presas, por que estão presas, como são as experiências de violência, se são compartilhadas ou individualizadas, tudo isso surge da nossa necessidade de pensar essa realidade e de fortalecer os agentes e movimentos sociais para compor uma rede de apoio a essas pessoas. [...] Porém, nem toda travesti ou mulher trans quer ser encaminhada a presídios femininos. O critério adotado por muitos estados é seguir o que diz o documento da pessoa presa.

O ideal seria ouvir as pessoas. [...] Tem pessoas trans que vão dizer que querem ir de acordo com o gênero, tem aquelas que vão dizer que se forem elas perdem o direito de ficar com seus companheiros.

Atualmente, impulsionado pelos Princípios de Yogyakarta e pela Resolução Conjunta nº 1/2014, surgem novas tentativas de proteção à dignidade da população LGBTQ nos presídios, em especial por meio da criação de Alas ou Celas destinadas exclusivamente à LGBTQs.

O Plano Nacional de Política Criminal e Penitenciária do Ministério da Justiça (BRASIL, 2015) aponta como questões principais assegurar as visitas íntimas para a população carcerária LGBT; a proteção quanto à violência física e psicológica contra a população LGBT nas unidades prisionais; a implementação da Resolução conjunta nº 01/2014.

Do referido Plano, destaca-se:

[...] é certo e inacreditável que ainda não conseguimos reunir dados estatísticos e informações suficientes para planejar e desenvolver uma política penitenciária equilibrada. Os desencontros de informações básicas constituem um dos obstáculos para a gestão do sistema. Nessa perspectiva, urge a elaboração de um “censo prisional”.

Conforme o Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias - INFOPEN, atualizado em junho de 2014, das 1.217 unidades prisionais brasileiras, somente 65 possuem celas ou alas destinadas, apenas, à detentos LGBT, ou seja, 5,3% das cadeias do Brasil (BRASIL, 2014b).

Sobre o assunto, elucidativo é o estudo de Mariana Dionísio de Andrade, Marina Andrade Cartaxo e Daniel Camurça Correia, publicado na Revista Brasileira de Políticas Públicas (2018, p. 494):

[...] é possível perceber que há um número ainda limitado de unidades prisionais com espaços destinados especificamente para as populações carcerárias LGBT, o que sugere duas circunstâncias pontuais; a primeira, que a Resolução Conjunta nº 01 de 2014, muito embora tenha sido um marco na proteção aos direitos humanos, não gerou impacto na integralidade das penitenciárias nacionais, uma vez que os dados coletados e as fontes consultadas (Secretarias Administrativas Penitenciárias, Secretarias de Justiça, Secretarias Estaduais de Direitos Humanos) evidenciam lacunas de ordem logística para a adoção de medidas como a criação de alas separadas pela condição afetiva LGBT. A segunda, que há um longo caminho a ser percorrido no que se refere ao combate à discriminação.

Exemplificativamente, a Ala LGBT do Presídio Central de Porto Alegre/RS foi criada em 2012, por iniciativa da ONG Igualdade e participação ativa de sua presidenta Marcelly Malta, que a partir de solicitação da direção do presídio, elaborou um termo de cooperação com a criação da Ala LGBT “não como ação prevista por programa governamental, mas como resultado da luta histórica das travestis, organizadas fora e dentro do PCPA”. (FERREIRA, 2014, p. 102).

Importante destacar, ainda, as recentes iniciativas da Associação em Defesa dos Direitos Humanos com Enfoque na Sexualidade em parceria

com agentes penitenciários de Santa Catarina, que buscam dar visibilidade aos direitos e necessidades das pessoas LGBTQ dentro dos presídios de Florianópolis.

Desde maio de 2019, detentos LGBTQ e servidores do Complexo Penitenciário da Agrônômica, em Florianópolis, realizam conversas e palestras de sensibilização.

1.5 Direito Antidiscriminação

Por fim, importante trazer à discussão o direito da antidiscriminação e alguns de seus pressupostos, apoiados, em síntese, no entendimento do princípio da igualdade como proibição de discriminação.

O direito da antidiscriminação descortina dinâmicas persistentes de discriminação e desenvolve respostas jurídicas concretas, investigando a compressão do princípio da igualdade mediante sua bipartição formal (todos são iguais perante a lei) e material (tratar igualmente os iguais e desigualmente os desiguais, na medida de sua desigualdade). (RIOS, 2008).

Roger Raupp Rios (2008, p. 36) brilhantemente versa em seu livro *Direito da Antidiscriminação*:

A perspectiva da anti-subordinação, por sua vez, reprova tratamentos que criem ou perpetuem situações de subordinação. Ela admite tratamentos diferenciados, desde que estes objetivem superar situações de discriminação, assim como considera discriminatórios tratamentos neutros que reforcem a subordinação de quem quer que seja. Neste sentido, ela adota a perspectiva do discriminado. [...] As ações afirmativas, vistas sob a perspectiva do fenômeno da discriminação institucional e das respostas jurídicas às modalidades indiretas de discriminação, não são tratamentos preferenciais, mas medidas profiláticas diante da desvantagem experimentada por certos grupos, decorrentes do racismo e outras formas correlatas de preconceito.

Muito pertinente, portanto, que se pense o caso de encarceramento de transexuais e travestis sob a ótica do Direito Antidiscriminação, coadunando-se com a Dignidade da Pessoa Humana de tod@s.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir da pergunta que moveu este trabalho – “Onde deve o Estado encarcerar transexuais e travestis para melhor atender ao Princípio da Dignidade da Pessoa Humana?” – formulou-se a hipótese de que o melhor modo de atender referido Princípio seria a criação, pelo Estado, de Alas LGBTQ que atendam toda essa população.

Na seção 1.1 explanou-se sobre o Princípio da Dignidade da Pessoa Humana – dignidade do indivíduo socialmente situado e responsável – absorvendo-se a ideia de que o Estado serve de meio para o bem-estar das pessoas, devendo garantir-lhes todas as condições necessárias para isso.

Na seção seguinte, foram abordados os Direitos de Personalidade e a incorporação da identidade de gênero à noção de direitos de personalidade. Explicou-se que a liberdade de desenvolvimento da personalidade humana e a obrigação de que se promovam condições que possibilitem esse livre desenvolvimento constituem corolários do reconhecimento da dignidade da pessoa humana como valor que se baseia o Estado.

A seção 1.3 destacou alguns estudos e considerações sobre gênero, sexualidade e orientação sexual, salientando que a noção de gênero passou a ser compreendida para além dos papéis ou padrões socioculturais identificadores do masculino e do feminino. Ao fim da seção defendeu-se, como método antidiscriminatório necessário ao Estado Democrático, a relevância e validade da autodeclaração de identidade de gênero.

A seção a seguir buscou denunciar as inúmeras violações aos direitos humanos de transexuais e travestis no sistema carcerário brasileiro. Em seguida, apresentou legislações e jurisprudência que tratam sobre o assunto, além de dados sobre a população carcerária e sobre a criação de Alas LGBTQs nos presídios.

Passo seguinte, foi trazido à discussão o direito da antidiscriminação e alguns de seus preceitos, apoiados, em síntese, no entendimento do princípio da igualdade como proibição de discriminação.

Ao fim, percebe-se a necessidade de expandir as pesquisas e ações voltadas à população LGBTQ dos presídios brasileiros, em especial transexuais e travestis, com a destinação de mais alas dedicadas à essa população, grupo dos mais vulneráveis dentro do cárcere e com histórico de inúmeras violações de direitos humanos.

Com foco no Princípio da Dignidade da Pessoa Humana, é preciso expandir o debate e estudar as formas mais adequadas de encarceramento das pessoas transexuais e travestis para, só assim, se alcançar o respeito aos princípios e valores constitucionais e democráticos do país.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, Kellyne Laís Laburú Alencar de. O direito ao livre desenvolvimento da personalidade – perspectiva do direito português. In: MIRANDA, Jorge; RODRIGUES JUNIOR, Otavio Luiz; FRUET, Gustavo Bonato (Orgs.). **Direitos da Personalidade**. São Paulo: Atlas, 2012. p. 77 e 78.

ANDRADE, Fábio Siebeneichler de. A tutela dos direitos da personalidade no direito brasileiro em perspectiva atual. Universidad Externado de Colombia. **Revista de Derecho Privado**. Nº 24, 2013. p. 88. Disponível em: <<http://revistas.uexternado.edu.co/index.php/derpri/article/view/3480>>. Acesso em 17 jul. 2019.

ANDRADE, Fábio Siebeneichler de; GUDDE, Andressa da Cunha. O desenvolvimento dos direitos da personalidade, sua aplicação às relações de trabalho e o exercício da autonomia privada. **Cadernos do Programa de Pós-Graduação em Direito/UFRGS**. Volume 8, nº 2, 2013. Disponível em: <<http://seer.ufrgs.br/index.php/ppgdir/article/view/43134>>. Acesso em 17 jul. 2019.

ANDRADE, Mariana Dionísio de; CARTAXO, Marina Andrade; CORREIA, Daniel Camurça. Representações sociais no sistema de justiça criminal: proteção normativa e políticas públicas para o apenado LGBT. **Revista Brasileira Políticas Públicas**, Brasília, v. 8, nº 1, 2018 p.494-513 Disponível em: <https://www.publicacoes.uniceub.br/RBPP/article/view/5092/3709>. Acesso em 20 set. 2019.

BARROSO, Luís Roberto. **A dignidade da pessoa humana no direito constitucional contemporâneo**: a construção de um conceito jurídico à luz da jurisprudência mundial. Belo Horizonte: Fórum, 2012. 132 p.

BRASIL. Ministério da Justiça. **Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias**: INFOPEN. jun. 2014. Disponível em: <http://www.justica.gov.br/news/mj-divulgara-novo-relatorio-do-infopen-nesta-terca-feira/relatorio-depen-versao-web.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2019.

BRASIL. Ministério da Justiça. **Plano Nacional de Política Criminal e Penitenciária**. Disponível em: <http://depen.gov.br/DEPEN/cnp-cp-divulga-de-consulta-publica-do-plano-nacional-de-politica-criminal-e-penitenciaria/PNPCP220919.pdf>. Acesso em: 05 set. 2019.

BRASIL. Presidência da República. **Resolução Conjunta nº 1 de 2014**. Conselho Nacional De Política Criminal E Penitenciária - CNPCP e do Conselho Nacional De Combate À Discriminação - CNCD/LGBT. 17 abr 2014. Disponível em http://www.lex.com.br/legis_25437433_RESOLUCAO_CONJUNTA_N_1_DE_15_DE_ABRIL_DE_2014.aspx Acesso em 20 set. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Medida Cautelar Na Arguição De Descumprimento De Preceito Fundamental 527**. Luís Roberto Barroso. Brasília. 26 jun. 2019. Disponível em http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADPF527_liminar_26jun2019.pdf. Acesso em 20 set. 2019.

BUTLER, Judith. **Problemas de Gênero**. Feminismo e Subversão da Identidade. Tradução Renato Aguiar. 1ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003. p. 29.

COPLESTON, Frederick. **A history of philosophy**. New York, NY: Doubleday, 1946. v. 9. p. 35

DWORKIN, Ronald. **Justice for Hedgehogs**. Cambridge: Harvard University Press, 2011. 528 p.

FACCHINI NETO, Eugênio. Reflexões histórico-evolutivas sobre a constitucionalização do direito privado. In: SARLET, Ingo Wolfgang. **Constituição, direitos fundamentais e direito privado**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003, p. 32-33.

FERREIRA, Glauco B. 'Arte Queer' no Brasil? Relações raciais e não-binarismos de gênero e sexualidades em expressões artísticas em contextos sociais brasileiros. *Urdimento*. V.02. Nº 27. Dezembro de 2016. p. 208 e 209. Disponível em: www.revistas.udesc.br/index.php/urdimento/article/download/8740/6274. Acesso em 20 set. 2019.

FERREIRA, Guilherme Gomes. Entrevista para o site **sul21.com.br**. 4 mar. 2018. Disponível em <https://www.sul21.com.br/ultimas-noticias/geral/2018/03/ong-cria-projeto-para-levantar-dados-da-populacao-lgbt-nas-prisoas-do-brasil/>. Acesso em 19 set. 2019.

FERREIRA, Guilherme Gomes. **Travestis e prisões: a experiência social e a materialidade do sexo e do gênero sob o lusco-fusco do cárcere** / Guilherme Gomes Ferreira. – Porto Alegre, 2014. 144 p. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Serviço Social. Faculdade de Serviço Social. Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, 2014. Orientador: Beatriz Gershenson guinsky.

FOUCAULT, Michel. **História da Sexualidade I. A vontade de saber**. Trad. Maria Thereza da Costa Albuquerque e J. A. Guilhon Albuquerque. 3ª ed. Rio de Janeiro e São Paulo: Paz e Terra, 2015.

GOMES, Orlando. **Introdução ao direito civil**. 18. ed. atual. Rio de Janeiro: Forense, 2002. p. 87. http://www.clam.org.br/uploads/conteudo/principios_de_yogyakarta.pdf. Acesso em: 16

JUST DETENTION INTERNATIONAL: **rape is not part of the penalty**, 2017. Disponível em: <<https://justdetention.org/wp-content/uploads/2018/10/JDI-DONOR-REPORT-2018.pdf>>. Acesso em: 10 jan. 2019.

KANT, Immanuel. **Fundamentação da metafísica dos costumes**. Tradução de Paulo Quintela. Lisboa: Edições 70, 2008.

KYMLICKA, Will. **Filosofia Política Contemporânea: uma introdução**. Trad. Luís Carlos Borges. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

- MIGUEL, Ruiz. **Human Dignity**: History of an idea. Santiago de Compostela: Jorneue Folge Band, 2004. p. 298.
- MIRANDA, Felipe Arady. O direito fundamental ao livre desenvolvimento da personalidade. **Revista do Instituto do Direito Brasileiro**. Ano 02, nº 10, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 2013. Disponível em: http://www.cidp.pt/publicacoes/revistas/ridb/2013/04/2013_10_00000_Capa.pdf. Acesso em 16 mai. 2019. p. 11176 e 11177.
- MIRANDA, Jorge. **Manual de Direito constitucional**. t. IV. 3. ed. rev. atual. Coimbra: Coimbra Editora, 2000. p. 58-59.
- ONU, Organização das Nações Unidas. **Princípios de Yogyakarta**. 2007.
- PERLINGIERI, Pietro. **Perfis do Direito Civil**: introdução ao Direito Civil Constitucional. Trad. Maria Cristina de Cicco. 3ª ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2007. p. 159 e 160.
- PINTO, Paulo Mota. Notas sobre o direito ao livre desenvolvimento dos direitos de personalidade no direito português. In: Ingo W. Sarlet (org.). **A Constituição concretizada**: construindo pontes com o público e o privado. Porto Alegre: Livraria do Advogado. 2000. p. 61-83.
- PINTO, Paulo Mota. **O direito ao livre desenvolvimento da personalidade**. Coimbra: Coimbra Editora, 2000. p. 150.
- PRECIADO, Beatriz. In: CARILLO, Jesus. Entrevista com Beatriz Preciado. **Revista Poiésis**, n. 15, p. 47-71, jul. 2010.
- PRECIADO, Beatriz. **Manifesto Contrassexual**. Práticas subversivas de identidade sexual. Trad. Maria Paula Gurgel Ribeiro. São Paulo: n-1 edições, 2014. p 26 e 27.
- RAWLS, John. **História da filosofia moral**. Tradução de Ana Aguiar Cotrim. São Paulo: Martins Fontes, 2005. p. 219-226.
- RAWLS, John. **Uma teoria da justiça**. Tradução de Jussara Simões. São Paulo: Martins Fontes, 2008. p. 32-35.

- RESADORI, Alice Hertzog; RIOS, Roger Raupp. Identidades de gênero e o debate étnico-racial no direito brasileiro: autodeclaração como técnica de proteção antidiscriminatória. **Civitas - Revista de Ciências Sociais**, [S.l.], v. 18, n. 1, p. 10-25, abr. 2018. ISSN 1984-7289. Disponível em: <<http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/civitas/article/view/27956>>. Acesso em: 10 de set. 2019.
- RIOS, Roger Raupp. **Direito da antidiscriminação**: discriminação direta, indireta e ações afirmativas. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2008.
- ROCHA, Cármen Lucia Antunes. O princípio da dignidade da pessoa humana e a exclusão social. **Interesse Público**, São Paulo, ano 1, n. 4, p. 20-50, out./dez. 1999. p 34.
- RODRÍGUEZ, , Juana Maria. **Queer Latinidad**: Identity Practices, Discursive Spaces. New York: New York University Press, 2003. p 24.
- ROSA, Vanessa de Castro. **Mulheres transexuais e travestis no sistema penitenciário**: a perda da decência humana e do respeito aos Direitos Humanos. In: Boletim – 280 – Março/2016. Disponível em: <https://www.ibccrim.org.br/boletim_artigo/5730-Mulheres-transexuais-e-travestis-no-sistemapenitenciario-a-perda-da-decencia-humana-e-do-respeito-aos-Direitos-Humanos>. Acesso em 12 de jul de 2019.
- RUBIN, Gayle. **Políticas do Sexo**. Trad. Jamille Pineiro Dias. São Paulo: Ubu Editora, 2017. p. 31.
- SÁ NETO, C. E. de; DAL RI JÚNIOR, A. **A personalidade jurídica individual e as identidades de gênero** : a contribuição do princípio da fraternidade para a promoção do trânsito entre gêneros. [s.l: s.n.]. Disponível em: <http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=cat07205a&AN=uls.348561&lang=pt=-br&site-eds-live&scope=site>. Acesso em: 20 set. 2019. pgs. 225-238.
- SARLET, Ingo Wolfgang. As dimensões da dignidade da pessoa humana: construindo uma compreensão jurídico-constitucional necessária e

possível. In: SARLET, Ingo Wolfgang (org.). **Dimensões da dignidade**: ensaios de filosofia do direito e direito constitucional. 2. ed. rev. e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988**. 9. ed. rev. atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012. p. 43.

MARINONI, Luiz Guilherme e MITIDIERO, Daniel. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

SILVA JÚNIOR, Enézio de Deus. **Diversidade sexual e suas nomenclaturas**. In: Dias, Maria Berenice (Coord.). Diversidade sexual e direito homoafetivo. São Paulo: Ed. RT, 2011. p. 97-115.

TEPEDINO, Gustavo. A Tutela da Personalidade no Ordenamento Civil-constitucional Brasileiro. **Temas de Direito Civil**. 3 ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2003, p. 48.

AS LUTAS DAS MULHERES NO CONTEXTO BRASILEIRO: DO PATRIARCADO À IGUALDADE CONSTITUCIONAL

Deyslane Freitas¹⁰

Christoff Rafael Gomes Freitas¹¹

1. INTRODUÇÃO

1.1. A Trajetória da Mulher e os Movimentos Sociais Feministas no Brasil

A análise do *status* feminina atual e a construção do gênero como categoria social nos remete, obrigatoriamente, à análise do histórico de lutas e movimentos feministas que transformaram o espaço social e impuseram o respeito e a igualdade entre homens e mulheres.

Neste interim, o processo de luta e inserção social da mulher ao longo dos tempos jamais foi linear e se tornou primordial para a obtenção de direitos individuais e coletivos por muito tempo sub-rogados, o que não foi diferente no Brasil.

As desigualdades sociais, a exposição dos atributos físicos, a participação social e política, o trabalho, a educação, a cultura sempre trouxeram

10 Advogada, professora de ensino superior e mestranda em Desenvolvimento Social na Universidade Estadual de Montes Claros – UNIMONTES.

11 Graduando em Direito na Universidade de Brasília – UNB.

limites e contradições que impuseram (e ainda impõem) grandes barreiras para o reconhecimento e dimensão da força e poder feminino.

Historicamente, a sociedade brasileira impôs, de forma paulatina, à mulher a submissão ao homem e a dedicação integral às obrigações domésticas e a criação dos filhos, moldando um modelo de família calcado no que denominamos academicamente de patriarcado.

Simone de BEAUVOIR, (1967), escritora, filósofa e ativista feminina descreve de forma clara e direta o conceito de patriarcado.

Ninguém nasce mulher: torna-se mulher. Nenhum destino biológico, psíquico, econômico define a forma que a fêmea humana assume no seio da sociedade; é o conjunto da civilização que elabora esse produto intermediário entre o macho e o castrado que qualificam o feminino. (BEAUVOIR, 1980, p. 09)

Desta forma, o patriarcado consiste na centralização e supervalorização da figura masculina, onde a forma de poder do homem é destacada não só no ambiente privado, mas enquanto categoria social e carrega duas premissas básicas, que são a valorização dos mais velhos sob os mais novos e a subordinação hierárquica da mulher em detrimento do homem, em que as atividades masculinas são consideradas mais relevantes do que as femininas, legitimando assim o controle da autonomia e da sexualidade dos homens sobre as mulheres. (MILLET, 1970; Scott, 1995).

Caroline PATERMAN (1993) vai mais além, conceituando uma espécie de patriarcado contratual, que sustenta a sociedade civil capitalista.

O poder natural dos homens como indivíduos (sobre as mulheres) abarca todos os aspectos da vida civil. A sociedade civil como um todo é patriarcal. As mulheres estão submetidas aos homens tanto na esfera privada quanto na pública. Pateman (1993, p.167)

No contexto histórico social da mulher, o Brasil teve uma progressão considerável na conquista de direitos e igualdade de tratamento, conquistas estas que fortalecem e estimulam a pesquisa sobre o tema, aprimorando de forma técnica os argumentos que corroboram para o avanço social da igualdade de gênero, engendrando, por consequência, a construção social e jurídica de reconhecimento da mulher como cidadã, em igualdade

de direitos e deveres em relação ao homem através da nossa Constituição Federativa do Brasil.

Do sistema de opressão do patriarcado à igualdade de tratamento e isonomia de gênero, a luta pela valorização da mulher no Brasil teve dois marcos importantes: em 1934, ao conseguir o sufrágio universal e em 1988, com a igualdade como princípio constitucional.

Descrever um pouco do cenário brasileiro e as conquistas das mulheres no decorrer da história do país imprime um panorama importante para que possamos entender a posição feminina na sociedade de hoje e como essa maior liberdade e inserção no sistema capitalista brasileiro fez a mulher relacionar-se com a criminalidade e a falta de estrutura que realmente vive quando está em posição de vulnerabilidade nos dias de hoje.

É cediço que as mulheres do Brasil têm uma história de luta e avanços, principalmente nas últimas décadas, resultado de relações sociais, etárias, raciais. A importância da família na vida das mulheres e o desenrolar de uma história de mudanças nesse núcleo social dão origem a um estudo dos modelos que pautaram e desafiaram a mulher ao longo do século XVII até os dias de hoje.

Assim, das índias e caboclas, pioneiras de uma história sempre contada por homens, até às sufragistas e educadoras, que enfrentaram o governo e o machismo cultural, o interesse para que as mulheres tivessem espaço na vida pública, como bem estar social e participação ativa da democracia, permeiam a história social do Brasil, com os percalços e vitórias, muitos deles apenas a partir dos anos 60.

A partir dos anos 70, segundo Olga ESPINOSA (2004, p. 56) chama a atenção sobre o desenvolvimento do feminismo baseado em modelos teóricos e estratégicos diferentes, influenciando diretamente sobre a criminologia feminista,

O tema mulher teve, com a construção social obtida com o passar do tempo, um espaço importante em nosso ordenamento jurídico, além das políticas públicas de incentivo, de prevenção à violência e proteção.

Muito se evoluiu, muito ainda há que se manifestar para que se possa esclarecer o real papel da mulher na sociedade e sua participação ativa na construção da história. E o que chama a atenção é que essas conquistas ainda não abarcam com deveria a mulher em condição de vulnerabilidade, principalmente no ambiente carcerário.

Hoje temos representantes femininas na política, nos altos cargos em empresas e instituições públicas, dividindo espaço e ganhando dimensões cada vez maiores na narrativa histórica brasileira.

Ana Silvia Scott esclarece bem ao retratar que:

... “filha”, “esposa”, “mãe”, há muito tempo deixaram de ser as únicas identificações valorizadas da mulher na sociedade. Já há algumas décadas reconhece-se que as brasileiras ultrapassaram os espaços tradicionalmente reservados ao dito “sexo frágil” e desempenham, hoje, papéis e funções sequer sonhados por suas bisavós e avós. Foi uma longa estrada percorrida, com percalços e desvios, mas que se mostra, aparentemente, sem volta. Junto com as mulheres, as famílias também mudaram, e de maneira muito rápida, se compararmos o século XX e início do XXI aos períodos anteriores. (SCOTT, 2016, p. 15)

A trajetória feminina na complexidade e diversidade de experiências e realizações vivenciadas ergueu uma responsabilidade sobre o estudo e a construção da história da mulher no cenário histórico. As formas de violência e opressão, os sutis mecanismos de resistência, tudo isso resgata a importância histórica para as conquistas femininas.

A pesquisa regional sobre a mulher tem crescido na academia, com o intuito de resgatar figuras históricas que despertaram, em algum momento, o encorajamento coletivo feminino, servindo de base para fazê-las existir, sentir e viver.

Assim, apresentamos nesse trabalho fatos pertinentes, ideias e perspectivas que fizeram parte da história da mulher brasileira, com o intuito de se refletir sobre nossa sociedade contemporânea e a função potencial que as tensões e contradições estabelecidas em cada época transformaram e desenvolveram a nossa sociedade, sobretudo sobre o gênero feminino.

E a cada período, com as transformações culturais estabelecidas em cada época, desvenda-se a relação da mulher com o grupo social e o fato, colocando-a em posição de fabricante e parte integrante da história, demonstrando qual foi, é, será e poderá ser o lugar das mulheres em nossa sociedade.

Para entender um pouco da história das conquistas femininas no Brasil, urge apreciar fatos e movimentos que forjaram as lutas das mulheres ao longo do tempo.

2. AS CONQUISTAS FEMININAS NA HISTÓRIA BRASILEIRA – BREVES RELATOS

Na evolução do constitucionalismo brasileiro, a constituição de 1891 foi a primeira Constituição Republicana, que estabeleceu um regime representativo, a tripartição do poder, o sufrágio aos homens, alfabetizados, maiores de 21 anos. Neste momento, não tinham força política os analfabetos, as mulheres, mendigos e soldados. “Não havia exclusão expressa à mulher do voto porque não havia a ideia da mulher como um indivíduo dotado de direitos, tanto que várias mulheres requereram, sem sucesso, o alistamento.” (SANTOS, 2009). Nesta época foi criado o Partido Republicano Feminino, que reivindicava o direito ao voto e a emancipação feminina.

Agregada a essa luta política, as mulheres mais pobres, agora exploradas também pela indústria têxtil, começam a aderir a greves cada vez maiores, agregando a luta feminina ao movimento trabalhista.

Em meados de 1910 surge o Partido Republicano Feminino, com o intuito primordial de fazer o Congresso Nacional debater o direito a voto das mulheres.

Nesse contexto, as manifestações e greves eram uma constante no cotidiano no Rio de Janeiro, capital do Brasil à época, em contraposição a uma sociedade que se opunha a todas as reivindicações femininas e considerava a mulher, cientificamente, mais frágil e menos inteligente, inadequada para atividades públicas.

A partir da década de 20, onde as revoltas sociais se evidenciam com a Coluna Prestes, apoiada pelas vivandeiras (mulheres que se incluíam nos destacamentos dos soldados, contribuindo como enfermeiras e cozinheiras), e com o aparecimento de figuras importantes no movimento feminista à época, como Bertha Lutz que simboliza a luta da mulher da época e alcançou e influenciou um grande número de pessoas, chegando a participar da comissão que elaborou o anteprojeto da Constituição de 1934, expande pelo Brasil a luta feminista.

Nasce em 1920 a Federação Brasileira pelo Progresso Feminino que visava direitos básicos de educação, proteção, garantia legislativa para o trabalho feminino, direitos políticos, sociabilidade entre outros para a mulher, que naquele momento tem os grandes cafeicultores e políticos da época como dificultadores para realização dessas demandas.

Assim, nesse contexto social, em 1927, a Constituição do Estado do Rio Grande do Norte incluiu um artigo que autorizava a mulher a votar e ser votada, começando ali um reconhecimento que se tornou realidade em todo o país só depois da Revoluções de 30.

Depois de 1930, o Brasil começa a definir os direitos e deveres relativos ao trabalhador e às práticas produtivas. O Ministério do Trabalho e a Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT) criam uma ideia de cidadania social.

Somente em 1932, a nível federal, com a criação do Código Eleitoral, foi decretado a possibilidade do sufrágio feminino, uma das conquistas mais difíceis e comemorada pelos movimentos feministas.

A Constituição Federal de 1934, com grande influência do Constitucionalismo Contemporâneo, consagrou os direitos sociais (criação da Justiça do Trabalho e direitos do trabalhador), o regime representativo e manifestou efetivamente sobre o voto feminino, constitucionalizado. (FERREIRA FILHO, 2008). E nesse mesmo ano o Brasil contou com uma representante do sexo feminino, a primeira deputada federal do Brasil: Carlota Pereira de Queirós.

Foi a primeira constituição a colocar a mulher como cidadã. Além disso a Constituição Federal de 1934 proíbe o trabalho de mulheres em indústrias insalubres e a diferença de salário por motivo de sexo para desempenhar o mesmo trabalho, além de garantir assistência médica e sanitária à gestante e após o parto, através da Previdência Social.

Na realidade, o governo de Vargas tentava buscar medidas que satisfizessem os interesses da classe trabalhadora, mas com a intenção real de retirar-lhes autonomia.

Em 1937 ocorre o golpe de estado e a implantação da ditadura do então presidente Getúlio Vargas, a luta pelas conquistas femininas se substancia com as demandas sociais em geral, buscando democracia e o fim da desigualdade social.

A Constituição de 1937, de influência de ideias autoritárias, traz a instalação do “Estado Novo”. Denominada “polaca” (apelido inspirado

na Constituição da Polônia), traz em seu bojo o enfraquecimento dos direitos fundamentais, incluindo a desmantelamento dos partidos políticos. (LENZA, 2013), contudo, manteve as conquistas femininas anteriores.

Em oposição ao governo de Getúlio Vargas, nasce no Brasil a ANL (Aliança Nacional Libertadora), de cunho comunista, tinham o objetivo de implantação de um governo popular. Tal organização possuía a União Feminina, que tinha operárias e intelectuais, dentre elas a famosa alemã Olga Benário Prestes.

Neste contexto histórico, a segunda guerra mundial funde os desejos dos brasileiros, e a necessidade da conquista do espaço público pela mulher torna-se demanda secundária. O momento era de muita tensão e violência.

Entre 1945 e 1947, surgem movimentos femininos que conglobam o propósito da luta pela democracia, dentre eles a Federação das Mulheres do Brasil (FMB), na qual destaca-se a figura de Alice Tibiriça.

A Constituição de 1946, denominada Constituição da República Populista, pois retornou com as liberdades expressa na Constituição de 1934, é um período marcado pela intensa luta das mulheres no cenário internacional pelos direitos civis (década dos anos 50). No Brasil, apesar da condição de votar e ser votada, a representação feminina carecia de força. (SANTOS, 2009), isso porque grande parte das mulheres ainda eram analfabetas, e o sufrágio era proibido àqueles que não tinham a instrução escolar.

Durante a década de 50, as mulheres destinam a luta para os movimentos trabalhistas e para conquistas legislativas pertinentes ao casamento e ao divórcio, o que tem reflexo na criação do Estatuto da Mulher Casada, a Lei 4.212 de 1962, que dispunha sobre a situação jurídica da mulher casada, permitindo-lhe trabalhar sem autorização expressa do marido, ter direito à herança e a chance de pedir a guarda dos filhos em caso de separação.

Os congressos e manifestações femininas crescem pelo país, contudo, no governo de Juscelino Kubitschek as organizações realizadas pelas mulheres foram impedidas de funcionar, ocasionando problemas concretos de logística e falta de dinheiro para se manter.

Diante disso, as pautas da luta pela democracia, defesa das riquezas do país, o fim da expansão do imperialismo, além da paz mundial ficaram desguarnecidas, mas com grande número de mulheres adeptas.

Surge de maneira pontual, a luta pela reforma do Código Civil de 1916, para anulação de artigos discriminatórios em desfavor da mulher.

Com o golpe de 1964, os movimentos femininas praticamente desaparecem no país.

Os governos militares que sucederam o golpe de 1964 enfraqueceram os canais de integração social dos trabalhadores e reduzem drasticamente o acesso à cidadania social (GIULANI, 2016). Observa-se políticas públicas voltadas para a saúde e o fim do analfabetismo, contudo, o controle político social reafirma a ideia do homem provedor e de um patriarcado moderno.

Com o crescimento da mídia, através da televisão, cresce o número de propagandas que vangloriam a família patriarcal e coloca a mulher como dona de casa e mãe, submetida às provisões do “homem da casa”.

Enquanto isso, eclode no Brasil uma quantidade significativa de movimentos sociais em vários segmentos e classes. Assim questões que envolviam desde o imperialismo às questões agrárias, contudo, a repressão foi nítida, chegando a mais de sete mil processos envolvendo o que se denominou à época “presos políticos”. Interessante ressaltar que da contagem desses processos, doze por cento se referia às mulheres, que de forma eclética, atingiu todas as classes sociais.

Tem-se uma nova Constituição Federal em 1967, de caráter outorgado, afastou a oposição e legalizou a ditadura (1964-85). (LENZA, 2012).

2.1. Década de 70: Ampliação do Papel Social da Mulher

Nesse contexto, o Brasil vivia uma fase contrária ao mundo, no que tange à manifestações femininas. Entre os anos de 1960 e 1970, na Europa e Estados Unidos, o movimento feminista teve um crescimento vertiginoso, mas, no auge da ditadura militar brasileira, o cenário era extremamente oposto. (SANTOS, 2009).

O ano de 1975 é um marco, quando se festejou o ano internacional da mulher, por iniciativa da Organização das Nações Unidas (ONU), e a volta das organizações femininas com as lutas organizadas, reunindo um grande número de mulheres, de diferentes setores, classes sociais, partido, a ideia era formar uma militância contra a ditadura militar.

Nota-se um aumento considerável das mulheres economicamente ativas, com o crescimento industrial e tecnológico, sendo evidente à

época a diferença salarial masculina e feminina para os mesmo trabalho. Com isso, cresce também problemas conjugais e a necessidade de legislar sobre o assunto, torna-se importante conquista nesta época, manifestada através da “Lei do Divórcio”, Lei 6.515 de 1977, que “regula os casos de dissolução da sociedade conjugal e do casamento, seus efeitos e respectivos processos, e dá outras providências”. (BRASIL, 1977), importante direito amealhado pelas mulheres, que visava resguardar seus direitos com a implementação jurídica da separação judicial no Brasil.

Chama a atenção sobre o poder da mulher na busca de melhores condições de vida o Movimento do Custo de Vida, que foi organizado logo após o AI-5, dirigido por mulheres da periferia e da Igreja. Depois, com o crescimento do movimento, ocorre a inserção de outras organizações que fortaleceram a coleta de mais de um milhão e trezentas assinaturas, um abaixo assinado que foi entregue ao então presidente general Figueiredo no ano de 1978, requerendo congelamento de preços, aumentos reais de salário e reforma agrária.

Entre 1978 e 1985, cresce muito rápido a mobilização de diferentes setores exigindo a redemocratização do país, as mulheres ficam à frente de várias manifestações, e mesmo sendo urbana ou rural, a reflexão do cotidiano doméstico e do trabalho são pontos que visavam rever a divisão sexual do trabalho. A imprensa é tomada pelas mulheres, que lançaram jornais com publicação nacional, assim nasceu o “Brasil Mulher”, o “Nós Mulheres” e “O Mulherio”, movimentando sempre a ideia de valorização da mulher junto à sociedade.

É na década de 80, que se começa a fomentar a historiografia da mulher brasileira, muitos são os autores e autoras que fortalecem o movimento feminista, que mesmo com uma década de atraso, traz grandes avanços ao estado brasileiro.

A Lei de Execuções Penais – LEP, lei 7.210/84 que efetiva as disposições de sentença ou decisão criminal com o intuito de proporcionar condições para a integração social do condenado ou do internado não fez qualquer distinção de gênero em seu texto, ressaltado apenas a necessidade de alojamento adequado às condições pessoais e ambiente próprio para recebimento das mulheres, uma intervenção tímida e que não abrangiu a totalidade das necessidades femininas.

No ano de 1986, houve eleição para deputados para o Congresso Constituinte, dos 559 deputados federais eleitos, 26 eram mulheres. A

partir daí temos uma participação feminina ativa na construção de uma legislação que visa a proteção e à igualdade.

A Assembleia Constituinte estabelece uma nova Constituição Federal, há uma eleição indireta para presidente da república e se estabelece a democracia no país.

2.2. Conquistas Femininas Pós Constituição de 1988

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, que sofreu grande influência do neoconstitucionalismo, considerada a “Constituição Cidadã”, estabeleceu pontos de extrema importância aos direitos das mulheres, como: a primazia da igualdade sob a égide legal, o fim do preconceito, da discriminação, acesso à justiça, entre outros. Tendo, em sua redação, de maneira explícita, a busca ao bem estar de todos, sem qualquer distinção.

Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembleia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte Constituição da República Federativa do Brasil. (BRASIL, 1988).

Interessante destacar os objetivos da República Federativa do Brasil, presente no artigo 3º.

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I - construir uma sociedade livre, justa e solidária; II - garantir o desenvolvimento nacional; III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação. (BRASIL, 1988).

O rol de direitos fundamentais, presente no artigo 5º, manifestou a igualdade expressa entre homens e mulheres, possuindo um valor revolucionário e de extrema importância para o Estado Democrático de Direito.

Art. 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, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: I - homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações, nos termos desta Constituição; (BRASIL, 1988).

A Constituição Federal de 1988 é considerada um dos maiores avanços em relação aos direitos da mulher pois reconheceu a maioria das reivindicações do movimento das mulheres, ampliou a cidadania e extinguiu a supremacia masculina e a desigualdade legal entre os gêneros (MATOS e GITAHY, 2007). Nesse sentido, nas décadas de 1980 e 1990, as mulheres alcançaram progressos que ampliaram seus direitos e modificaram o seu cotidiano na esfera pública e privada.

Desde modo, a Constituição Federal trata a mulher não somente com a isonomia formal, mas com igualdade de direitos e obrigações.

Nesse momento, a busca pelo espaço da mulher no ambiente público começa a ser feita de modo mais visível, destruindo preconceitos e teses ultrapassadas, instituindo dignidade e construindo um modelo de sociedade calcada no respeito.

Muito ainda tinha que se conseguir, visto que a conquista dos direitos e de independência trouxe à tona uma violência antes invisível. Ou seja, a manutenção das conquistas femininas ainda exigia uma consolidação educacional de nossa sociedade.

A partir de então, outros dispositivos legais ratificaram a proteção à mulher: em 1990 foi elaborado o Estatuto da Criança e do Adolescente, Lei 8.069, que coloca em igualdade de condições o pai e a mãe, promovendo os mesmos direitos e responsabilidades sob os filhos, em relação ao pátrio poder e a sociedade.

Em 1995, a lei 9.029 foi instituída proibindo a exigência de atestado de gravidez e esterilização para efeitos de admissão e permanência no trabalho. Na seara trabalhista, a gravidez sempre foi vista como segregadora,

imputando às mulheres uma condição inferior, diante disso, ao estabelecer a responsabilidade do empregador com as condições de trabalho da mulher grávida abre espaço para a discussão mais ávida sobre o processo de contratação e demissão e a diferença de tratamento entre homens e mulheres.

Na política, no ano de 1997, a Lei 9.604 estabeleceu que os partidos políticos ou coligações devem reservar o mínimo de 30% e o máximo de 70% para candidaturas de cada sexo, o que fez com que o espaço político para a mulher brasileira crescesse, fazendo com que a participação feminina na política tivesse mais visibilidade e respeito.

A ideia de igualdade foi implementada no ano de 2002, com o advento do novo Código Civil, a Lei 10.406, que expurgou o conceito de patriarcado ao conceituar a família, colocando a mulher em posição de igualdade. A substituição ao velho código civil de 1916 demorou mais do que as feministas da década de 30 esperavam, mas trouxe significativas modificações de tratamento.

Em 2006, é criada a Lei Maria da Penha, Lei 11.340, sancionada para combater a violência contra a mulher, doméstica e familiar, representando um marco político na luta pelo direitos das mulheres no Brasil e no reconhecimento da violência da mulher como problema de política pública (PASINATO, 2015).

Em 2009, a Lei de Execuções Penais teve algumas modificações consideráveis, consideradas conquistas femininas na situação de detentas, dentre elas a exclusividade de agentes femininas, a obrigação do estabelecimento prisional ser dotado de berçário, com a possibilidade de aleitamento materno e criação do filho dentro do presídio por no mínimo 06 meses de idade da criança, creche para as crianças, bem como a instituição ter um espaço específico para gestantes e parturientes.

No ano de 2013, a Comissão de Estatística das Nações Unidas (UNS) organizou um conjunto de indicadores que visavam pesquisar a igualdade de gênero e o empoderamento feminino em alguns países, dentre eles o Brasil, a pesquisa feita pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) evidenciou importantes mudanças na estrutura social brasileira em relação à mulher. Pode-se citar, a título de exemplo que as mulheres ocupam cerca de 39,1% dos cargos gerenciais no país, as mulheres ultrapassam os homens em escolaridade e possuem 10,5% das cadeiras do Congresso Nacional, contudo, a diferença salarial ainda é evidente, além

de necessidade da melhora da infraestrutura social para ajudar a mulher a ingressar no espaço público em nosso país.¹²

Em 2015, a Lei do Feminicídio, Lei 13.104 traz três alterações pertinentes no ordenamento penal brasileiro, tipifica o feminicídio como crime hediondo, altera o artigo 121 do Código Penal, incluindo como circunstância qualificadora o feminicídio, introduz o aumento de pena nos casos de feminicídio praticado durante a gestação, nos três meses posteriores ao parto, contra pessoa menor de quatorze anos, contra pessoa maior de sessenta anos, contra pessoa com deficiência, na presença de descendente da vítima e na presença de ascendente da vítima, e, a terceira novidade é a inclusão do feminicídio no rol dos crimes hediondos.

Outra conquista da população feminina carcerária foi motivada pela por decisão recente, em que o Supremo Tribunal Federal conheceu do Habeas Corpus Coletivo nº 143.641-SP, para conceder prisão domiciliar a mulheres condenadas por tráfico de drogas, que sejam mães de crianças ou que estejam na condição de gestante. Tal HC foi impetrado depois que o Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro concedeu deferimento de prisão à detenta Adriana Anselmo, então esposa do ex governador do Rio de Janeiro, Sérgio Cabral, presa por corrupção pública no ano de 2017, para que ela pudesse cuidar dos filhos de 11 e 14 anos.

De acordo com o Departamento Penitenciário Nacional, 14.750 mulheres foram beneficiadas, em todo o país, com a medida.

Devemos reconhecer a importância e os avanços com referidos diplomas legais, mas é certo que ainda carecemos muito de melhoria da condição social da mulher na sociedade brasileira. A constância da violência contra a mulher nos noticiários denota que mesmo com as relevantes conquistas sociais, o Brasil ainda carrega, enraizado na cultura educacional doméstica, discriminação e preconceito da condição feminina na sociedade.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste sentido, a história das conquistas de direitos na sociedade brasileira denota uma luta para transformar as relações sociais que envolvem a mulher, com a inserção de uma consciência individual e coletiva. Desconstruir e criti-

12 Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua 2016. https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101551_informativo.pdf

car as totalidades universais formadas, inclusive o arsenal de concepções teóricas dominantes é o objeto da crítica feminista (BANDEIRA, 2008).

Política integrada com políticas públicas para reduzir as disparidades no acesso à justiça e bem-estar que existem entre os gêneros é o caminho que tem levado as mulheres para uma vida digna. Ainda faltam muitos objetivos a serem alcançados, principalmente quando se trata de afazeres domésticos e trabalho formal. Ainda carregamos a ideia da mulher solícita, simpática, boa esposa, mãe e principalmente dona de casa.

Desmistificar a estrutura social em que a mulher é vista de forma desigual é o principal caminho para que possamos ter uma sociedade mais justa e igual.

Para Carla Pinsky,

O ideal de igualdade na relação de casal deveu muito à emancipação feminina e ao aumento das exigências das mulheres com relação ao companheiro (...) A imagem da mulher associada a esse tipo de casamento de relações mais equilibradas é a da “parceira do homem, que, embora compartilhe alegrias e tristezas com o companheiro, mantém a sua individualidade. (...) Na nova família existe uma ligação afetiva profunda, com espaço para a realização pessoal e profissional da mulher e para o desenvolvimento do lado sensível do homem.

A imagem de mulher associada a dona de casa, mãe e esposa, dá espaço para a mulher moderna, independente, autônoma, que acumula funções maternas e doméstica, além de se profissionalizar continuamente para uma realização profissional. Porém, as conquistas que hoje se positivam na legislação brasileira trouxe a angústia da concretização dessas demandas na sociedade.

A trajetória da mulher na história do Brasil revela uma imagem de luta contra os estereótipos e costumes, em que a configuração das imagem feminina passou por rígidos modelos sociais e sofreu mudanças consideráveis, chegando ao modelo flexível em que a igualdade e a dignidade são fundamentais no tratamento feminino.

Assim, as conquistas legais se tornam importantes para se atingir a igualdade almejada e que se é o desiderato universal. A educação ainda é o principal caminho para que a mulher possa ser vista de forma diferente e que conceitos enraizados possam ser extirpados da educação familiar, contribuindo para uma visão sistêmica e gradual de igualdade comum, sem

a necessidade de uso da força legal e estatal para repreensão de condutas incompatíveis com o respeito à mulher.

A trajetória feminina na complexidade e diversidade de experiências e realizações vivenciadas ergueu uma responsabilidade sobre o estudo e a construção da história da mulher no cenário histórico. As formas de violência e opressão, os sutis mecanismos de resistência, tudo isso resgata a importância histórica para as conquistas femininas. A análise da trajetória feminina no Brasil, com breves relatos da condição da mulher em um liame histórico, perpassando por períodos políticos diferentes e apresentando conquistas relevantes até chegarmos à Constituição Federal de 1988 e a proposta de igualdade entre todos nos mostra a necessidade da implementação de políticas públicas de qualidade que envolvam a educação e a proteção da mulher, fortalecendo o espaço do gênero feminino na sociedade e desmistificando a inferioridade imposta pela cultura patriarcal ainda enraizada em várias propostas de educação familiar.

Só assim poderemos melhorar não só as condições de vida da mulher, mas de família, de estrutura social e de consciência coletiva cidadã.

REFERÊNCIA BIBLIOGRAFICA

- ANDRADE, Vera Regina Pereira de. **Do Paradigma etiológico ao paradigma da reação social: mudança e permanência de paradigmas criminológicos na ciência e no sendo comum.** Revista Sequência. Florianópolis, ano 16, n. 30, jun. 1995.
- ARAÚJO, E. **A arte da sedução: sexualidade feminina na colônia.** In: DEL PRIORE, M. (Org.). História das mulheres no Brasil. São Paulo: Contexto, 1997. p. 45-77.
- BANDEIRA, Lourdes. **A contribuição da crítica feminista à ciência.** Revista estudos feministas. Florianópolis, v.16, n.1, abr.2008. Disponível em: Acesso em 06 jul 2019.
- BARATTA, Alessandro. **O paradigma do gênero: da questão criminal à questão humana.** In CAMPOS, Carmen Hein de. Org. Criminologia e feminismo. Porto Alegre: Sulina, 1999.
- BAUMAN, Zygmunt. **Vidas desperdiçadas.** Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2005.

- BEAUVOIR, S. **O segundo sexo**. Tradução de Sérgio Milliet. 4.ed. São Paulo: Difusão Européia do Livro, 1970
- BURILLE, Celma Faria de Souza. **O papel das mulheres na organização do espaço social na sociedade colonial**. Oficina do DEB Itinerante. 2010. Disponível em http://www.educadores.diaadia.pr.gov.br/arquivos/File/2010/artigos_teses/2011/historia/1burille_artigo.pdf. Acesso em 20 de setembro de 2019.
- BUTLER, J. **Problemas de gênero: feminismo e subversão da identidade**. Tradução de Renato Aguiar. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.
- DEL PRIORE, M. **História das mulheres: as vozes do silêncio**. In: FREITAS, M. C. (Org.). *Historiografia brasileira em perspectiva*. 4.ed. São Paulo: Contexto, 2001.
- ENGELS, Friedrich. **A origem da família, da propriedade privada e do Estado**. Tradução de Ruth M. Klaus: 3^a. Centauro Editora, São Paulo, 2006.
- FREYRE, Gilberto. **Casa-grande & Senzala: formação da família brasileira sobre o regime da economia patriarcal**. São Paulo: Global, 2003.
- PASINATO, Wânia. **Oito anos de Lei Maria da Penha**. Entre avanços, obstáculos e desafios. *Estudos Feministas*, Florianópolis, 23(2): 352, maio-agosto/2015.
- PINSKY, Carla Bassanezi. **Estudos de Gênero e História Social**. *Revista Estudos Feministas*, Florianópolis, v. 17, n. 1, 2009. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S-0104-026X2009000100009. Acesso em 25 de julho de 2019.
- PRIORE, Mary Del. **A mulher na história do Brasil**. São Paulo: Contexto, 1994
- SAFFIOTI, Heleieth Iara Bongiovani. **A mulher na sociedade de classes: mito e realidade**. São Paulo: Quatro Artes-INL, 1969.
- SAFFIOTI, Heleieth Iara Bongiovani. **O Poder do Macho**. São Paulo: Moderna, 1987.

ARTIGOS – MEIO AMBIENTE

A AÇÃO POPULAR COMO INSTRUMENTO DEMOCRÁTICO E GARANTIA SECUNDÁRIA NA DEFESA DO MEIO AMBIENTE

*Dalton Max Fernandes de Oliveira*¹³

*Cláudio Carneiro Bezerra Pinto Coelho*¹⁴

Introdução

O meio ambiente é considerado um bem e um direito fundamental e intergeracional, sendo importante para a sociedade. A problemática da preservação do meio ambiente é das mais complexas, buscando alcançar meios pelos quais o meio ambiente possa ser preservado, razão pela qual foi elevado a patamar constitucional.

A Constituição Federal de 1988 prevê como princípio da ordem econômica a busca pelo desenvolvimento sustentável, atribuindo ao poder público e aos cidadãos responsabilidade na concretização de um meio ambiente sadio e sustentável, não apenas para a presente geração, mas, também, para as gerações futuras, garantido o princípio da solidariedade ambiental.

A doutrina entende que a Constituição Federal de 1988, alinhada às normas internacionais por intermédio de tratados e acordos, atribuiu ao

13 Mestrando em Direito pelo Centro Universitário de Guanambi – BA UniFG.

14 Pós-doutor pela Universidade Nova de Lisboa (Portugal). Doutor em Direito Público e Evolução Social. Mestre em Direito Tributário. Professor do Curso de Mestrado da UniFG/BA.

meio ambiente a natureza jurídica de direito fundamental, sendo ao mesmo tempo direito coletivo, difuso e individual.

Nesse sentido, o constitucionalismo moderno assegura uma maior participação popular nas decisões político-sociais, assegurando os princípios democráticos. Luigi Ferrajoli (2015), em sua obra *A Democracia Através dos Direitos*, desenvolveu o conceito de garantias primárias e secundárias. Tal conceito preconiza que ao instituir uma garantia primária faz-se necessária a instituição de uma garantia secundária, a fim de assegurar a garantia e a efetividade daquele direito.

Ao assegurar o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, que pode ser entendido em Ferrajoli (2015) como uma garantia primária, o ordenamento jurídico brasileiro assegura instrumentos tanto de prevenção quanto de correção de lesão ao meio ambiente. Entre esses instrumentos, encontra-se a ação popular como natureza jurídica de garantia secundária à disposição do cidadão.

Nesse contexto, partindo-se da premissa de que o meio ambiente deve ser compreendido como um direito fundamental de fruição coletiva e intergeracional, sendo dever tanto do poder público quanto da sociedade atuarem em prol da sua preservação, o presente artigo faz uma análise da ação popular como instrumento democrático à disposição do cidadão para prevenir ou corrigir eventual lesão ao meio ambiente.

1. A TUTELA CONSTITUCIONAL DO MEIO AMBIENTE

O conceito legal de meio ambiente está previsto no art. 3º, inciso I, da Lei 6.938/81, que dispõe sobre a política nacional do meio ambiente. Nos termos da referida lei, meio ambiente é “o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas” (BRASIL, 1981).

A doutrina, ao propor uma interpretação sistemática e axiológica do meio ambiente e sua interação com a vida em sociedade, entende que o conceito de meio ambiente no ordenamento jurídico brasileiro é *lato*, abrangendo, além do meio ambiente natural, o meio ambiente artificial e o meio ambiente do trabalho, este também elevado a patamar constitucional nos termos do art. 200, VIII, da CF/88.

Nesse contexto, este estudo irá se ater à análise e à discussão da proteção constitucional do meio ambiente em seu aspecto natural, nos termos previstos no art. 225 da Constituição Federal de 1988 e nos instrumentos para concretização do direito estabelecido na Carta Magna.

É pacífico o entendimento de que a Constituição Federal de 1988 definiu a natureza jurídica do meio ambiente no art. 225 como sendo direito difuso¹⁵ ao apontar que todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Para Gilmar Ferreira Mendes e Paulo Gustavo Gonet Branco, o meio ambiente é direito de terceira geração, já que:

[...] peculiarizam-se pela titularidade difusa ou coletiva, uma vez que são concebidos para a proteção não do homem isoladamente, mas de coletividades, de grupos. Tem-se, aqui, o direito à paz, ao desenvolvimento, à qualidade do meio ambiente, à conservação do patrimônio histórico e cultural. (MENDES; BRANCO, 2016, p.132)

Complementando a compreensão dos autores supracitados, é ainda um direito de fruição coletiva o direito fundamental da pessoa humana e o direito intergeracional. Vê-se, então, que o meio ambiente insere-se na terceira geração dos direitos fundamentais.

Assim, torna-se relevante destacar que, consoante aos ensinamentos de José Luiz Quadros de Magalhães (2002, p.319), é mais adequado o uso da expressão “direito fundamental difuso”, tendo em vista que o ambiente de vida ecologicamente equilibrado, nos termos do art. 225 da CF, avançou de simples e mero interesse para uma cultura jurídico-ambiental.

Nos ensinamentos do estudioso Romeu Thomé,

A Constituição de 1988, ao dispor no caput do art. 225 que todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, adota a concepção antropocêntrica protecionista na medida em que o meio ambiente saudável só pode ser preservado quando o ser humano utiliza os recursos naturais de maneira racional, preservando-os, tanto para as presentes quanto para as futuras gerações. A Carta Magna prevê a exploração da propriedade privada, a uti-

15 Refere-se aos direitos indivisíveis, àqueles em que não é possível identificar o autor.

lização dos recursos naturais, a obtenção de lucro, mas desde que seja respeitada a função social da propriedade, a preservação dos recursos naturais e da legislação trabalhista. (THOMÉ, 2015, p. 62)

Percebe-se que a norma constitucional brasileira alinhou-se às normas internacionais, adotando uma visão antropocêntrica do meio ambiente.

A visão puramente antropocêntrica, contudo, não se coaduna com a visão ambiental moderna. Há um nítido caráter protetor, o que parte da doutrina denominada de antropocentrismo alargado, que não restringe o ambiente à mera concepção econômica ou de subalternidade direta a interesses humanos (THOMÉ, 2015). Esse pensamento encontra coerência nas palavras de Farias et.al: “a despeito de reconhecer o ser humano como centro do ordenamento jurídico, não deixa de levar em consideração a sua interdependência da natureza” (FARIAS et al., 2014, p.25).

O legislador constituinte de 1988, ao prever um assento constitucional para a proteção do ambiente, fê-lo devido à importância que possui a preservação ambiental para a sociedade e ao reconhecimento da significação que as normas jurídicas – cujo objeto é o ambiente – possuem no sistema normativo. Ratifica essa asserção o entendimento de Solange Sánchez ao afirmar que “A consolidação dos avanços da política ambiental ocorre com a promulgação da Constituição de 1988, que vai situar o direito ao meio ambiente no mesmo nível dos direitos e garantias fundamentais [...]” (2000, p. 87).

Deve-se, ainda, ressaltar que, além de o meio ambiente ser tratado como direito fundamental, a Constituição Federal estabeleceu no capítulo da ordem econômica que esta é fundada na livre iniciativa e na valorização do trabalho humano, sendo que deverá reger-se pelos ditames da justiça social, respeitando o princípio da defesa do meio ambiente, nos termos do inciso VI do art. 170.

Assim, a livre concorrência e a defesa do meio ambiente devem ser pautadas pela harmonia, de modo que garanta a concretização da justiça social. Nessa perspectiva, afirma Fiorillo (2013) que a ideia principal é assegurar a existência digna da pessoa humana, por meio de uma vida com qualidade.

Por isso, para Édis Milaré (2001), é imprescindível proteger constitucionalmente o ambiente, visto que tal responsabilidade enseja valorizar

os procedimentos de proteção ambiental e reconhecer a essencialidade do ambiente sadio para a vida de todos.

A doutrina denomina o disposto no art. 170, inciso VI, da Constituição Federal, como sendo o princípio do desenvolvimento sustentável. Nos ensinamentos de Fiorillo:

[...] o princípio do desenvolvimento sustentável tem por conteúdo a manutenção das bases vitais da produção e reprodução do homem e de suas atividades, garantindo igualmente uma relação satisfatória entre os homens e destes com o seu ambiente, para que as futuras gerações também tenham oportunidade de desfrutar os mesmos recursos que temos hoje à nossa disposição. (FIORILLO, 2013, p.57)

O legislador constituinte criou uma obrigação constitucional de natureza pública que impõe ao Estado condutas negativas. Em outras palavras, há um dever de não abstenção por atos e práticas que impliquem degradação ambiental, seja de forma direta, seja de forma indireta, e com mais ênfase impôs ao poder público uma conduta positiva, isto é, de praticar atos administrativos que tenham por objetivo preservar o ambiente.

Assim, a tutela ambiental, ao ser elevada a patamar constitucional, é concomitantemente uma função e uma obrigação do Estado, bem como da sociedade, além de um componente de constituição do próprio modelo de Estado Democrático de Direito.

1.1 Constitucionalismo garantista

Ferrajoli (2011) desenvolve um estudo acerca do constitucionalismo jus positivista, denominando-o de constitucionalismo juspositivista ou constitucionalismo garantista, o que significa que, para o autor, possui normatividade forte, pois a maior parte dos princípios constitucionais comporta como regra, especialmente os direitos fundamentais.

O autor discorre sobre essa corrente explicando que o constitucionalismo juspositivista ou constitucionalismo garantista:

[...] se caracteriza, en cambio, por una normatividad fuerte, de tipo regulativo, es decir, por la tesis de que la mayor parte de (si no

todos) los principios constitucionales y, en particular, los derechos fundamentales, se comportan como reglas, pues implican la existencia o imponen la introducción de las reglas consistentes en las prohibiciones de lesión u obligaciones de prestación, que son sus respectivas garantías. (FERRAJOLI, 2011 p. 21)

Assim, é imposto o cumprimento de regras de proibição de lesão ou obrigações, que são as garantias ao cumprimento dos direitos fundamentais. O constitucionalismo garantista, pondera Ferrajoli (2011), segue a teoria da prévia determinação, ou seja, a garantia daquilo que vem estipulado constitucionalmente como vinculante e inderrogável, inclusive em relação à forma e ao conteúdo da legislação.

Verifica-se, portanto, uma das características principais do constitucionalismo garantista: o estabelecimento prévio de uma norma, criação do direito, pela autoridade competente. Assim, ao judiciário, em tese, caberia a aplicação do direito pré-determinado na legislação.

Mas como bem esclarece Ferrajoli (2011), para que se tenha um constitucionalismo garantista, há a necessidade que a maior parte dos princípios constitucionais, em especial os princípios de direitos fundamentais, se comportem como regras, ou seja, na criação da norma no sistema positivista, faz-se necessária a observância dos princípios, em especial dos princípios gerais do direito. Havendo garantias primárias (direito material), deve, necessariamente, haver garantias secundárias (direito de ação tutelar do direito material).

Luigi Ferrajoli desenvolveu quatro axiomas ou princípios que são inerentes ao Estado Constitucional Garantista. O primeiro é denominado de “princípio da legalidade” que é “...a submissão de quaisquer dos poderes ao direito...” (FERRAJOLI, 2015, p. 62). O segundo é o “princípio da completude deôntica”, que afirma que onde houver direitos estabelecidos deve haver a garantia de tutelá-los. Esses dois princípios são garantias primárias que devem ser asseguradas pelos Poderes Executivo e Legislativo.

Há ainda dois princípios destinados ao Poder Judiciário: o “princípio da jurisdicionalidade”, que para o autor:

[...] impõe que onde quer que existam normas e garantias primárias, também devem existir, contra as suas possíveis violações,

normas secundárias, que predisponham a intervenção de garantias secundárias ou jurisdicionais levadas a efeito por funções e instituições de garantia” (FERRAJOLI, 2015, p. 64).

O último é o “princípio da acionabilidade”, que parte da premissa de que onde exista uma jurisdição, esta deverá estar prevista como garantia secundária, a partir da sua ativação pelo titulares dos direitos e dos interesses lesionados e, com caráter complementar e subsidiário, por parte de um órgão público capaz de suprir as eventuais inércias e atonias existentes (FERRAJOLI, 2015).

Depreende-se do exposto que o processo é uma garantia que visa assegurar a efetividade do direito material. Assim, os direitos subjetivos se realizam por intermédio das garantias secundárias. Desse modo, o processo é uma garantia secundária por meio da qual atuam as demais garantias secundárias.

Vê-se que a teoria constitucional garantista de Ferrajoli (2011) alinha-se à chamada teoria instrumentalista do processo, segundo a qual o processo é um instrumento para garantir a efetividade do direito. Nesse sentido, observa-se nos ensinamentos de Cintra et al. (2002) que:

Fala-se da instrumentalidade do processo, ainda, pelo seu aspecto negativo. Tal é a tradicional postura (legítima também) consistente em alertar para o fato de que ele não é um fim em si mesmo e não deve, na prática cotidiana, ser guindado à condição de fonte geradora de direitos. Os sucessos do processo não devem ser tais que superem ou contrariem os desígnios do direito material, do qual ele é também um instrumento (a aplicação das regras processuais não deve ser dada tanta importância, a ponto de, para sua prevalência, ser condenado um inocente ou absolvido um culpado; ou a ponto de ser julgada procedente no juízo cível, quando a razão estiver com o demandado). Uma projeção desse aspecto negativo da instrumentalidade do processo é o princípio da instrumentalidade das formas, segundo o qual as exigências formais do processo só merecem ser cumpridas à risca sob pena de invalidade dos atos, na medida em que isso seja indispensável para a consecução dos objetivos desejados (v.g. não se anula o processo por vício de citação, se o réu compareceu e se defendeu) (CINTRA et al., 2002, p. 41-42)

Ante o exposto, pode-se afirmar que a efetivação do direito subjetivo /material por intermédio das garantias secundárias faz-se pelo Estado-juiz por seu poder jurisdicional. Nesse contexto, existe a previsão constitucional da ação popular para a defesa do meio ambiente, eis que ao assegurar o meio ambiente ecologicamente equilibrado como direito fundamental, assegurou, também, meios de sua defesa em juízo.

2. A AÇÃO POPULAR COMO GARANTIA SEGUNDÁRIA AO DIREITO AO MEIO AMBIENTE ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO

A participação popular no controle dos atos do poder público é ínsita ao Estado Democrático de Direito, sendo exercido de forma direta ou indireta, exteriorizando a vontade popular que governa a si própria.

A tutela constitucional do meio ambiente e a crise ambiental universal implicaram a construção de uma consciência ambiental e a necessidade de efetiva participação popular no processo de desenvolvimento sustentável e minoração de efeitos nocivos ao meio ambiente, sendo que, nesse contexto, a ação popular consiste em direito fundamental e relevante instrumento processual de participação democrática e política do cidadão, cuja finalidade consiste na defesa do patrimônio público, da moralidade administrativa, do meio ambiente e do patrimônio histórico e cultural.

A autora Fabiana Castro discorre que atualmente a sociedade é marcada por mudanças e por “um ritmo avassalador e de crescentes expectativas, pois os cidadãos exigem produtos de elevada qualidade e que ao mesmo tempo preservam o meio ambiente para as futuras gerações” (CASTRO, 2002, p. 122).

Ao encontro dessa leitura proposta por Castro (2002), Dalmo Dallari expõe a seguinte a seguinte análise.

Sendo o Estado Democrático aquele em que o próprio povo governa, é evidente que se coloca o problema de estabelecimento dos meios para que o povo possa externar sua vontade. Sobretudo nos dias atuais, em que a regra são colégios eleitorais numerosíssimos e as decisões de interesse público muito freqüentes, exigindo uma intensa atividade legislativa, é difícil, quase absurdo mesmo, pen-

sar-se na hipótese de constantes manifestações do povo, para que se saiba rapidamente qual a sua vontade. (DALLARI, 1998, p. 101)

Salienta-se, dessa forma, que a ação popular é um instrumento de participação democrática do cidadão no Estado de Direito e está regulada no Brasil pela lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965. Essa lei confere a todo cidadão a legitimidade para pleitear a anulação ou a declaração de nulidade de atos lesivos ao patrimônio, considerando este como sendo os bens e direitos de valor econômico, artístico, estético, histórico ou turístico.

Vê-se que a referida lei não prevê que o meio ambiente seja objeto da ação popular, sendo que tal lacuna foi suprida com a Constituição Federal de 1988, especificamente no art. 5º, inciso LXXIII, que ampliou o objeto de tutela da ação popular, acrescentando a tutela ambiental e guardando sintonia com o art. 225 da Constituição Federal, que determina ser dever do poder público e dos cidadãos preservar e defender o meio ambiente.

No magistério de Celso Ribeiro Bastos:

A expressão “patrimônio público” já encontrava definição ampla para abarcar as diversas modalidades sobre as quais ele se encontrava materializado. Assim, as lesividades ao meio ambiente, ao patrimônio histórico e cultural já encontravam proteção pela definição normativa do que vinha a ser patrimônio público. Note-se apenas uma ligeira mudança de técnica legislativa. Anteriormente o bem ecológico, o de valor histórico-cultural eram tidos como integrantes do patrimônio público. O atual Texto prefere conferir-lhes uma autonomia na medida em que os menciona sucessivamente. A novidade consiste na referência à moralidade administrativa como um dos valores a serem protegidos pela ação popular. É a defesa do comportamento eticamente desejável dentro de uma Administração submetida ao direito e dirigida ao bem comum. (BASTOS, 199, p. 744)

Conforme observa-se nos estudos de Luigi Ferrajoli (2015), os bens ambientais deveriam ser protegidos constitucionalmente de forma rígida, bem como em tratados internacionais, o que os blindaria de modificações vazias por parte do legislador ordinário.

Contudo, ainda que tal proteção não esteja prevista de forma sistemática e prolixa no texto constitucional brasileiro, tal proteção decorre da

sistematização e elevação do meio ambiente ecologicamente equilibrado como direito fundamental do cidadão, sendo certo que:

[...] se pensarmos nos danos ambientais produzidos pelas emissões poluentes e na utilização das linhas aéreas e das órbitas dos satélites – poderiam justificar ações judiciais com vistas à reparação de danos ou contra o enriquecimento ilícito, ajuizadas por populações mais pobres que sofrem o efeito devastante destas utilizações contra países ricos e suas empresas que são os principais responsáveis pelo uso abusivo de tais bens. (FERRAJOLI, 2015, p. 234)

Ainda de acordo com os ensinamentos de Ferrajoli (2015), para a efetivação dos direitos fundamentais, do qual é espécie o meio ambiente ecologicamente equilibrado, deve haver a ínsita relação entre direitos e garantias.

Os direitos fundamentais são dotados de aspectos negativos ou positivos que correspondem a obrigações de prestação ou proibição de lesão, o que o autor denomina de garantias primárias.

A reparação ou sanção judicial, por outro lado, é denominada por Ferrajoli (2015) por garantias secundárias, já que decorrem da violação das garantias primárias, sendo certo que a inexistência de garantias para efetivação dos direitos tornam-nos vazios.

Cada passo dado na limitação e na regulamentação dos poderes com base no princípio da legalidade e cada expansão das garantias primárias ou legislativas dos direitos com base no princípio da completude impõem, para que se dê efetividade ao princípio da jurisdicionalidade, uma expansão do papel e dos espaços das garantias secundárias ou jurisdicionais. (FERRAJOLI, 2015, p. 236)

Assim, a Constituição Federal ao garantir o meio ambiente ecologicamente equilibrado, assegura, dentre outras ações constitucionais, a ação popular como forma de prevenir ou reparar ato lesivo ao meio ambiente, uma vez que “para que haja uma jurisdição é necessário que haja possibilidade de ativá-la” (FERRAJOLI, 2015, p. 244).

Insta salientar que a legitimação para a ação popular é restrita àquele que possui o atributo da cidadania. Assim, a ação popular é o instrumento

posto à disposição do cidadão para impugnar atos ou contratos administrativos lesivos ao interesse da sociedade, dentre eles, atos lesivos ao meio ambiente, nos termos do art. 5º, LXXIII, da CF.

Uadi Lammêgo Bulos (2011) esclarece, ainda, que “a ação popular é um instrumento de participação política, verdadeiro reflexo da diretriz que consagra a soberania popular” (BULOS, 2011, p. 2409).

Nos termos da discussão apresentada neste trabalho, evidencia-se que a ação popular constitucional ambiental é uma ação de natureza civil que legitima a qualquer cidadão a prerrogativa de defesa do interesse da coletividade, mediante provocação do controle jurisdicional preventivo e corretivo de atos lesivos ao meio ambiente.

Não obstante, como forma de garantia secundária, nos termos ensinados por Ferrajoli (2015), a Constituição Federal concede ao autor popular a isenção das custas judiciais e do ônus da sucumbência, no caso de vir a ser sucumbente, salvo comprovada má-fé, além da atuação do Ministério Público como fiscal, podendo solicitar a produção de prova e promover a responsabilidade, civil ou criminal, dos que nela incidirem.

Para Ferrajoli (2015), “e se é verdade que qualquer violação jurídica requer como garantia secundária a intervenção de um juiz, é também verdade que tal garantia é destinada à inefetividade se tal juiz não seja acessível aos sujeitos interessados” (p. 244).

Por meio dos ensinamentos de Teori Albino Zavascki (2017), torna-se possível condensar e frisar a importância da ação popular como garantia secundária ao direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado:

Em suma, a ação popular representa, em nosso sistema, além de uma quebra de paradigmas, o instrumento precursor e pioneiro de defesa jurisdicional de interesses difusos da sociedade, mediante a legitimação ativa dos cidadãos, pela técnica da substituição processual. (ZAVASCKI, 2017, p.89).

A solidariedade entre gerações e a repartição da consciência ambiental indicam a incipiente construção de uma nova realidade democrático-ambiental em harmonia com o Estado Democrático de Direito. Assim, com a previsão constitucional da ação popular como instrumento de defesa do meio ambiente, está resguardado o atendimento do princípio da acionabi-

lidade como instrumento da jurisdição e asseguradas a garantia e a proteção contra a insatisfação e inefetividade na concretização do direito.

Conclusão

Com o presente artigo, buscou-se elencar aspectos importantes que versaram sobre o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, afirmando sua natureza jurídica de direito fundamental individual do cidadão. A análise se desenvolveu a partir de um cotejo entre as normas constitucionais, abordando a ação popular como instrumento de controle democrático-popular na defesa do meio ambiente.

A pesquisa possibilitou constatar que a questão ambiental ganhou contornos constitucionais no Brasil com a promulgação da Constituição Federal de 1988, que elevou o meio ambiente ecologicamente equilibrado a direito fundamental e intergeracional.

Desse modo, a proteção ao meio ambiente passou a ser um poder/dever de ações não só dos poderes públicos, mas de toda a coletividade.

Apesar de o meio ambiente não estar previsto entre os bens tutelados por intermédio da ação popular na lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965 (lei da ação popular), a doutrina entendia que a expressão “patrimônio público” (art. 1º da lei 4.717/65) abrangia o meio ambiente.

Devido à importância da questão ambiental contemporânea, tal lacuna foi suprida com a Constituição Federal de 1988, uma vez que o art. 5º, inciso LXXIII, ampliou o objeto de tutela da ação popular, acrescentando a tutela ambiental e guardando sintonia com o art. 225 da Constituição Federal, que determina ser dever do poder público e dos cidadãos a preservação e a defesa do meio ambiente.

Foi examinada a teoria que aborda os direitos e garantias, concluindo que a Constituição Federal, ao garantir o meio ambiente ecologicamente equilibrado (garantia primária), assegurou, dentre outras ações constitucionais, a ação popular como forma de prevenir ou reparar ato lesivo ao meio ambiente (garantia secundária).

Desse modo, percebe-se uma evidente particularidade na ação popular, que é o seu aspecto democrático, tendo em vista a sua legitimidade ativa como atributo de qualquer cidadão.

Alicerçado na revisão de literatura proposta neste estudo, é possível reiterar e salientar que com a ação popular é buscada eventual anulação do

ato lesivo ao meio ambiente e a reposição da situação no status *quo ante*, ou seja, a recuperação do meio ambiente degradado, bem como a conservação, recuperação, preservação da sua qualidade, garantindo a solidariedade entre as gerações e a construção de uma consciência ambiental efetiva e participativa.

Assim, convém concluir que a ação popular constitucional vem ao encontro do princípio da acionabilidade, que é instrumento da jurisdição capaz de prover garantia e proteção contra a insatisfação e a inefetividade na concretização do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, o que é assegurado constitucionalmente.

Referências

AMADO, Frederico Augusto Di Trindade: **Direito ambiental esquelmatizado**. 5.^a ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2014, 1040p.

BASTOS, Ribeiro Celso. **Curso de direito constitucional**. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 1999, 1413p.

BEMFICA, Vani Francisco. **Direito Constitucional**. 1.^a ed. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2005, 320p.

BOBBIO, Norberto. **Liberalismo e Democracia**. São Paulo: Brasiliense, 2005, 101p.

BRASIL. **Constituição Federal do Brasil**: estabelece os princípios da política nacional do meio ambiente. 1988.

BRASIL. **Lei 6.938 de 31 de agosto de 1981**. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências.

BULOS, Uadi Lammego. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2011, 5311p.

CASTRO, Fabiana Maria Martins Gomes de. **Revista de direito do consumidor**. São Paulo: RT. n. 44, out./dez. 2002. p. 122.

CINTRA, Antônio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. **Teoria Geral do Processo**. 18ª ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

DALLARI, de Abreu Dalmo. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 1998, 196p.

DIMOULIS, Dimitri. **Curso de processo constitucional: controle de constitucionalidade e remédios constitucionais**. 4. ed. rev., atual. e ampl. – São Paulo: Atlas, 2016, 433p.

FARIAS, Talden. COUTINHO, Francisco Seráfico da Nóbrega. MELO, Geórgia Karênia R. M. M.. **Direito ambiental**. 2ª Edição: revista, ampliada e atualizada. Salvador: Editora Jus Podivm, 2014.

FERRAJOLI, Luigi. **A democracia através dos direitos: O constitucionalismo garantista como modelo teórico e como projeto político**. São Paulo: Revista dos tribunais, 2015, 254p.

FERRAJOLI, Luigi: **Constitucionalismo principialista y constitucionalismo garantista**, DOXA, Cuadernos de Filosofía del Derecho, 34 (2011) ISSN: 0214-8676 pp. 15-53.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de direito ambiental brasileiro**. 14. ed. rev., ampl. e atual. em face da Rio+20 e do novo “Código” Florestal — São Paulo: Saraiva, 2013.992p.

MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. **Direito Constitucional**. 2.ed. Belo Horizonte: Mandamentos, 2000. t.2.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet: **Curso de Direito Constitucional**. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2016, 1655p.

MILARÉ, Édis. **Direito do Ambiente**. 8 ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais Ltda., 2013.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 32. ed. rev. e atual. até a EC nº 91, de 18 de fevereiro de 2016. São Paulo: Atlas, 2016, 1433p.

- NOGUEIRA, Paulo Lúcio. **Instrumentos de tutela e direitos constitucionais: teoria, prática e jurisprudência**. São Paulo: Saraiva, 1994.
- SAMPAIO, Leite Adércio José, WOLD, Chris, NARDY, Afrânio. **Princípios de Direito Ambiental**. Del Rey, 2003, 284p.
- SANCHES, Silva S. Solange. **Cidadania Ambiental: Novos Direitos no Brasil**. São Paulo: Humanistas, 2000, 203p.
- SILVA, José Afonso da. **Direito ambiental constitucional**. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.
- THOMÉ, Romeu. **Manual de Direito Ambiental**. 5ª ed. Salvador: Editora Juspodivm, 2015, 911p.
- ZAVASCKI, Teori Albino. **Processo coletivo: tutela de direitos coletivos e tutela coletiva de direitos**. 7. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2017, 281p.

COMPREENSÃO TEMPORAL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NO MEIO AMBIENTE E NA EDUCAÇÃO

*Cláudia Rodrigues Castro*¹⁶

INTRODUÇÃO

O caminho percorrido entre as ideias deste artigo reúne meio ambiente, políticas públicas e implicações educacionais. Nesta leitura podem ser encontrados desde o percurso histórico da relação do homem com o ambiente, até a conjuntura em que se inseriu a educação ambiental (EA) como conceito e prática.

O texto relaciona, em uma linha temporal, a evolução da humanidade na relação com a natureza e as implicações sociais das políticas públicas. Por meio dele se desenvolve o entendimento dos eventos internacionais que marcaram a institucionalização de questões ambientais. Em seguida, são trazidas as discussões da legislação brasileira que regulamentam a EA no ensino.

1. Cronologia da relação humana com o ambiente

Antes de pensar conceitualmente sobre o tema, torna-se importante entender como se dá a relação do homem com os complexos ecológicos.

16 Doutora em Educação- UCP. Mestre em Comunicação e Cultura- UFRJ. Professora Adjunta da UFJF. Pesquisadora de temas em Educação Ambiental Crítica, Sustentabilidade Socioambiental, Pedagogia Freireana e Educomunicação.

Sob uma concepção filosófica, na antiguidade o ser humano se sentia integrado à natureza. Consequentemente, não havia uma necessidade da sua proteção ou preservação: “segundo a hipótese do ‘mito do eterno retorno’, as reflexões sobre a natureza anteriores à civilização moderna consideram a ação humana humilde e dominada por seus ciclos. A natureza seria uma força superior que se deve respeitar”. (FOLADORI, 2001, p. 107).

Na Idade Antiga (de 4.000 a. C ao século V), a partir da escrita cuneiforme, os mitos, a religião e a arte expressavam símbolos da natureza. Deuses e deusas regiam a colheita, o plantio, a caça. Na mitologia grega os animais representavam atributos humanos e se compartilhava uma concepção de que tudo integra a natureza, desde o homem até o mundo exterior, bem como também os deuses. (JANSON; LEAL, 2001). Homem e natureza tinham uma relação direta de respeito e coexistência. A natureza era vista como sagrada, não ocorrendo que pudesse ser violada pelo ser humano.

As relações do homem com a natureza, na Antiguidade Clássica, seriam equilibradas. Mas havia guerras e escravidão. A criação de grandes obras arquitetônicas exigia trabalho forçado. As relações entre os humanos eram permeadas por conflitos e lutas armadas para a obtenção da força de trabalho que atendesse às necessidades de produção. Diversas comunidades eram subjugadas pelo interesse da expansão territorial, principalmente no Império Romano. (FOLADORI, 2001).

Na Idade Média, em período compreendido entre os séculos V a XV, as religiões e o Estado estabeleciam as regras e passaram a oficializar a visão dominadora - privilegiada - do homem sobre a natureza. Travavam-se sangrentas batalhas por demarcação de território e por novas conquistas geográficas.

Em Franco Júnior (1999) encontramos explicação de que, com o aumento demográfico, os nobres disputavam territórios feudais, pois os feudos não comportavam novas divisões. A nobreza tinha intenção de conquistar terras e se recuperar do esgotamento de recursos, embora isso se ocultasse sob justificativa religiosa.

A única possibilidade de realizar tal intento seria por meio de guerras. Então se organizaram expedições militares, a partir do século XII, inicialmente convocadas pelo papa Urbano II, enviando os cristãos para reconquistarem Jerusalém, prometendo aos participantes o perdão de seus pecados.

O chamado do papa arrebanhou reis, nobres e populares. Eles passavam a ser chamados de ‘cruzados’, pois estampavam uma cruz em suas roupas; há reflexos históricos destes conflitos que ainda perduram, pois ajudaram a formar xenofobia contra muçulmanos, conforme a explicação de acirramento da intolerância entre os mundos oriental e ocidental:

[...] criando barreiras e preconceitos que se enraizaram nos dois lados e que se mantiveram pelos séculos seguintes [...]. Barreiras e preconceitos que ajudam a explicar alguns importantes problemas internacionais da atualidade (FRANCO JÚNIOR, 1999, p. 77).

A Idade Moderna se inicia com a tomada de Constantinopla, em 1453, e se estende até o século XVIII. Entre os séculos XV e XVI, as grandes navegações e a própria mudança geopolítica alteravam o equilíbrio natural entre as espécies, pois o ser humano passou a gerar uma biocultura que o acompanhava, transportando espécies exóticas de um continente para outro. Esta foi uma situação que causou prejuízos ambientais duradouros, pois o transporte de microorganismos, plantas e animais entre continentes comprometeu a biodiversidade e circulou vetores de doenças entre países.

Os séculos situados entre XVII e XVIII resultaram no avanço das ciências e “a natureza começ[ou] a ser concebida como uma soma mecânica de partes, possível de ser coordenada e explorada de forma crescente. A natureza se dessacraliz[ou], e a ideia de progresso substitui[u] as antigas concepções cíclicas.” (FOLADORI, 2001, p. 109)

Ao instituir historicamente suas relações por meio de conflitos armados, nossa espécie coisificou, conduziu a violências destrutivas e causou danos irreparáveis ao sistema biótico, a exemplo do saqueamento de bens naturais preciosos dos territórios em colonização. A escravização e as lutas por território exterminaram muitas populações nativas. Este foi um contexto que se prolongou até a Revolução Industrial, pois a partir daí:

A crescente industrialização concentrada em cidades, a mecanização da agricultura em sistemas de monocultura, a generalizada implantação de pastagens para a criação de gado, a intensa exploração de recursos energéticos, como o carvão mineral e o petróleo, a extração de recursos minerais, como o cobre, o ferro, o ouro, o

estanho, o alumínio, o manganês, entre inúmeros outros, alteram de modo significativo a terra, o ar e a água do planeta, chegando algumas áreas a degradações ambientais irreversíveis. (ROSS, 2009, p. 51).

O impacto mais importante da Idade Moderna foi a conquista do mundo pelo interesse mercantil e nos séculos XVIII, XIX e XX as atividades exploratórias continuaram transformando permanentemente extensos espaços territoriais: animais desapareceram porque a caça pela pele, pela carne, pelo chifre, pelas plumas e pelo marfim foi devastadora para sua espécie; outros tiveram seus ambientes transformados pela urbanização e não resistiram; madeiras foram exploradas e regiões florestais inteiras foram destruídas para dar espaço e gerar matéria-prima para a indústria. “De mãos dadas com a destruição da natureza, o crescimento do capitalismo produziu efeitos sobre a própria espécie humana”. (FOLADORI, 2001, p. 110).

Segundo PÁDUA (2002) a pesquisa histórica revela que a preocupação intelectual com os problemas ambientais esteve presente, ao menos no mundo de expressão europeia, desde o final do século XVIII, ocupando um lugar relevante no processo de construção do pensamento moderno.

No entanto, em geral, o sistema de educação, do séc. XVIII até a contemporaneidade, abordaria a relação do homem com a natureza de forma dissociada, separando-o dos recursos naturais em sua visão como elemento conceitual. A sua existência como ser racional justificaria ao sujeito humano se apropriar dos bens naturais -em benefício pessoal- de forma insustentável e irrefletida. Esta visão dicotomizante ainda é um problema contemporâneo e as atitudes neste sentido trazem graves consequências.

No Século XX, a emergência de um ambientalismo complexo e multissetorial a partir da década de 1970, dotado de alto perfil na cena pública global, representou um dos fenômenos sociológicos mais significativos da história contemporânea. O modo de vida da sociedade começa a ser contestado e:

Três mudanças merecem particular atenção: 1) a ideia de que a ação humana pode produzir um impacto relevante sobre o mundo natural, inclusive ao ponto de provocar sua degradação; 2) a revo-

lução nos marcos cronológicos de compreensão do mundo; e 3) a visão de natureza como uma história, como um processo de construção e reconstrução ao longo do tempo. (PÁDUA, 2002, p.83)

A relação do homem com o ambiente é feita de ciclos. É preciso inserir cada época em seu contexto, para que se trace assim um período compreensível, concretizando-o, tornando-o perceptível. Trata-se de um exercício para qualificação retrospectiva das existências deste relacionamento ambiental.

Em Tbilisi, na Geórgia, em 1977, 50 países se reuniram na I Conferência Intergovernamental de Educação Ambiental. Este evento reafirmou as considerações obtidas no Seminário de Belgrado. Embora tenha sido nesta ocasião que pela primeira vez ficou explícita a urgência em se considerar de forma igualitária o meio social, o cultural e o ecológico, foi a partir de Tbilisi que a EA recebeu a visão de projeto transformador, crítico e político.

A educação ambiental é um processo de reconhecimento de valores e clarificações de conceitos, objetivando o desenvolvimento das habilidades e modificando as atitudes em relação ao meio, para entender e apreciar as inter-relações entre os seres humanos, suas culturas e seus meios biofísicos. A EA também está relacionada com a prática das tomadas de decisões e a ética que conduzem para a melhora da qualidade de vida (UNESCO, 1977).

A Conferência de Tbilisi trouxe sugestões de cooperação internacional em educação ambiental e recomendou não se restringi-la à questão ecológica. A EA forma parte integrante do processo educativo. Deveria girar em torno dos problemas concretos e ter um caráter interdisciplinar. Deveria tender a reforçar o sentido dos valores, contribuir para o bem-estar geral e sobrevivência do gênero humano. Deveria obter o essencial da iniciativa dos alunos e do seu empenho na ação, e inspirar-se em preocupações tanto imediatas como de futuro. (UNESCO, 1977).

No Rio de Janeiro, em 1992, 179 países se reuniram no maior encontro organizado pela ONU. Tratava-se da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Cnumad). Este evento consolidou o conceito de Desenvolvimento Sustentável e nele se discutiu a necessidade de equalizar o desenvolvimento com as perspectivas mantenedoras da vida de gerações vindouras. (CNUMAD, 1992)

Em 2002 aconteceu a Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável (CMDS) em Johannesburgo, na África do Sul. A gestão ambiental e a EA foram citadas como instrumentos de obtenção do desenvolvimento sustentável. Esta foi a primeira ocasião em que “passou-se a considerar (...) a poluição da riqueza, partindo do pressuposto que seriam os ricos que têm os maiores níveis de produção e consumo não sustentáveis”, (CMDS apud SOUZA; NOVICKI, 2010, p.35)

Embora os avanços tenham ocorrido a passos muito lentos, com pausas de 20 a 30 anos entre os eventos, houve planejamento e projeção de ações a partir destes encontros. Atribuíram-se responsabilidades e realizaram-se diagnósticos. As discussões temáticas foram fundamentais para transformar o tema ambiental em uma agenda midiática e em alvo de discussão política. Consequentemente, estas iniciativas internacionalizadas, globalizadas, trouxeram como resultado um mínimo consenso diplomático em torno da educação para o meio ambiente e desenvolvimento.

Surgiu a percepção de que o meio ambiente é resultado de relações entre sociedades humanas e ecossistemas naturais. Compreendeu-se que estas inter-relações são mediadas pelas interações sociais e pelos modelos de desenvolvimento adotados pelos diferentes povos. Demonstrou-se que a busca pelo crescimento ilimitado não é desejável sob o ponto de vista social.

A partir dos acordos internacionais promoveu-se a reflexão de que, separada do homem, a natureza passa a ser objeto de exploração, porque se entende que o ser humano, à parte do mesmo conjunto, ao danificar o ecossistema, não traz consequências para si.

Concluiu-se que não basta comunicar sobre os limites da ação humana sobre a natureza. É necessário construir esta consciência de que homem é parte integrante do ecossistema e, desta forma, a Educação Ambiental precisa ser praticada como:

(...) um processo educativo eminentemente político, que (...) Busca uma estratégia pedagógica do enfrentamento de tais conflitos a partir de meios coletivos de exercício da cidadania, pautados na criação de demandas por políticas públicas participativas conforme requer a gestão ambiental democrática. (LAYRARGUES, 2002, p.169).

Na busca de soluções, os autores da Educação Ambiental crítica questionam as propostas para a superação da crise ambiental, porque acreditam que os acordos internacionais ainda se vinculam a uma política ambiental pautada nos interesses capitalistas de expansão mercadológica.

Mas há percepções de que se passou a compreender a educação como promotora de ações comunicativas que possibilitam a conscientização. (CNUMAH, 1972; CNUMAD, 1992; UNESCO, 2005). Paralelamente surgem debates políticos mais aprofundados, demonstrando que os problemas ambientais são resultados históricos das atividades humanas sobre a natureza.

A partir deste contexto, na relação do homem com o ambiente, enxerga-se que a Educação Ambiental tem o papel de se transformar em um espaço de conscientização ambiental –e ética– contra a manutenção das relações sociais que geram um ambiente desequilibrado.

2. LEGISLAÇÃO BRASILEIRA SOBRE A APLICAÇÃO DA EDUCAÇÃO AMBIENTAL NO ENSINO

Reflexões sobre a educação são resultado de expectativa social, pois no senso comum se delega à escola a solução das dificuldades geradas pela desigualdade de classes. Consequentemente, os direitos de acesso e as linhas de ação caberiam à orientação legislativa, construída para assegurar garantias fundamentais. A consonância com a lei é princípio integrante das políticas públicas.

O conjunto de leis sobre educação ambiental sinaliza que a sua aplicação nas escolas –e na comunidade– é o percurso que se deve seguir para a construção de sociedades sustentáveis. No campo ideológico está clara esta visualização da educação como oportunidade de melhorar a qualidade de vida. Além disto, a sociedade também reconhece a importância da formação escolar e o campo do direito, por vezes, reflete esses anseios.

É possível, no campo subjetivo, estimular práticas de acordo com a legislação, mas esta subjetividade só se torna palpável por meio da cidadania. Em termos institucionais, está na Lei o poder de organizar atos, fatos e decisões políticas de forma justa.

No cotidiano, a relevância da educação é materializada pelas políticas públicas, pois elas vão nortear a gestão de bens e valores do Estado. São

regras adotadas para responder aos anseios da sociedade e às discussões sobre questões que emergem de todos os segmentos.

No senso comum, a educação ambiental é entendida como um sub-campo da educação. Outra compreensão que se tem é a de que seria um conteúdo a ser trabalhado em forma de disciplina. A EA é a inserção de conhecimentos sobre questões da natureza e deve ocorrer nos currículos mediante transversalidade. É importante compreender a EA como uma dimensão da educação.

Em 1965, na “Conferência de Educação da Universidade de Keele, pela primeira vez, utilizou-se a expressão “Educação Ambiental” (...). Recomendou-se que a Educação Ambiental deve ser parte essencial da educação de todos os cidadãos” (BRASIL. MEC. SECADI, 2012, p. 5).

No Brasil, a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, dispõe sobre a política Nacional de Meio Ambiente. Seus mecanismos de aplicação definem no Art 2º, inciso X, que a educação ambiental deve ser inserida em todos os níveis de ensino, inclusive na educação da comunidade, objetivando capacitá-la para participação ativa na defesa do meio ambiente. (BRASIL, 1981).

Dois termos bastante citados nesta Lei são: ‘proteção e defesa’. Portanto, embora a EA tenha sido reconhecida como instrumento da política aplicada, o termo ‘defesa’ a insere em um caráter ainda biológico, sem as considerações de uma percepção socioambiental.

O Decreto n.º 88.351/83, revogado pelo Decreto nº 99.274/90 e regulamentado pelo Parecer CFE 226/87 determinou a necessidade da inclusão da Educação Ambiental nos currículos escolares de 1º e 2º graus. Neste instrumento legal, se recomendava a incorporação de temas ambientais da realidade local compatíveis com o desenvolvimento social e cognitivo da clientela e a integração escola-comunidade como estratégia de aprendizagem.

A Constituição Federal de 1988 também insere a EA na concepção preservacionista, conforme art.225, parágrafo 1º, inciso VI: Cabe ao Estado o dever de “promover a Educação Ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente”.

Em 1996, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, LDB, no art.32, inciso II, exige, para o ensino fundamental, que se promova a

“compreensão ambiental natural e social do sistema político, de tecnologia, das artes e dos valores em que se fundamenta a sociedade”.

Também na mesma Lei, no art.26, parágrafo 1º, se direciona que os currículos do ensino fundamental e médio devam “abranger, obrigatoriamente, (...) o conhecimento do mundo físico e natural e da realidade social e política, especialmente do Brasil”. Nota-se referência à percepção geográfico-biológica atrelada à realidade social e política.

Quanto ao ensino superior, no artigo 43, inciso III, é finalidade “incentivar o trabalho de pesquisa e investigação científica, visando o desenvolvimento da ciência e da tecnologia e da criação e difusão da cultura e, desse modo, desenvolver o entendimento do homem e do meio em que vive”.

A Lei 9.795, de 27 de abril de 1999, conforme art. 1º, entende por educação ambiental um conjunto de processos pelos quais “o indivíduo e a coletividade constroem valores sociais, conhecimento, atitudes e competências voltadas para a conservação do meio ambiente, bem de uso comum do povo, essencial à sua qualidade de vida e sua sustentabilidade”. (BRASIL, 1999). É importante destacar que este conceito minimiza a competência da EA à conservação dos recursos naturais.

A Lei dispõe, ainda, no art. 2º, que a “educação ambiental é um componente essencial e permanente da educação nacional, devendo estar presente, de forma articulada, em todos os níveis e modalidades do processo educativo, em caráter formal e não formal”. (BRASIL, 1999).

No art. 4º o que se preconiza é interligação da ética com o trabalho, a educação e as práticas sociais. No ambiente escolar, espera-se não apenas o compromisso com a transformação social, como a prática de ações transformadoras da realidade por adoção do enfoque humanista, holístico, democrático e participativo. Esta Lei, nos incisos deste artigo, orienta para a concepção de meio ambiente em busca da sustentabilidade, considerando a interdependência socioambiental.

Esta mesma Lei, que compõe a PNEA (Política Nacional de Educação Ambiental), em seu artigo 5º, alerta para o desenvolvimento de uma compreensão integrada de meio ambiente e ainda para o fortalecimento de uma consciência crítica. O art. 10º determina a incorporação da EA para todos os níveis de formação escolar, do fundamental ao superior, de forma transversal.

Neste documento, artigo 11º, se preceitua a inclusão de EA como dimensão de “formação dos professores em todos os níveis e em todas as disciplinas”. A inclusão desta Lei trouxe o benefício de se defender a qualidade ambiental como um valor inseparável do exercício de cidadania.

Esta política sustenta a compreensão mundial sobre a educação para o meio ambiente e -no Brasil- era definida, até 2019, com a participação conjunta de dois Ministérios: o da Educação e o do Meio Ambiente. Os campos de atuação se complementavam, de forma que se pensasse tanto na aplicação da Lei dentro das escolas quanto em espaços informais de educação. A importância da mesma era atribuída ao seu caráter de regulamentação, pois a partir da PNEA se organizou todo um sistema de ação para implantação da Educação Ambiental no Brasil.

Conforme previu a Resolução CNE/CP n° 02/2012, art. 24, o MEC incluiu no formulário do Censo Escolar do Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais (INEP) perguntas sobre a sustentabilidade socioambiental nas instituições escolares. O INEP também passou a fazer perguntas sobre a oferta da EA nos instrumentos de avaliação.

Ademais, desde 2004, o Ministério da Educação já monitorava a realização da educação ambiental nas escolas. Duas pesquisas realizadas no ensino fundamental (VEIGA; AMORIM; BLANCO, 2005) e (TRAJBER; MENDONÇA, 2006) mensuraram dados que comprovaram a expansão da EA no ensino. Atingiu-se como resposta, no censo escolar, que 94% dos estabelecimentos realizavam atividades de EA.

No relatório final do projeto ‘Mapeamento da educação ambiental em instituições brasileiras de ensino superior’, publicado em setembro de 2005 e realizado pela Rede Universitária de Programas em Educação Ambiental para Sociedades Sustentáveis- RUPEA considerou-se que:

Atualmente, a legislação nacional prevê a inserção da EA em todos os níveis e modalidades de ensino, devendo por isso estar incluída nas políticas educacionais do Ministério da Educação (MEC). Entretanto, uma das atuais problemáticas da institucionalização da EA concerne à necessidade de torná-la parte da formação dos profissionais de nível superior, cuja ênfase começa a ser dada pela atual Coordenação Geral de Educação Ambiental (CGEA/MEC) juntamente com os setores interessados da sociedade civil.[...] Conside-

ramos que a concretização do disposto na Política Nacional da EA [...] passa necessariamente pelo debate conceitual dos educadores e pesquisadores que atuam nas instituições de ensino e têm como eixo de sua atuação a EA. (BRASIL. MMA/MEC, 2007 ; RUP-PEA, 2005, p. 4).

Nos Parâmetros Curriculares Nacionais (BRASIL. MEC.SEF, 1997) há comprometimento com a educação que forme o sujeito autônomo e cidadão. As orientações são indicadas aos profissionais de educação por meio dos princípios orientadores. A educação escolar é norteadas pelas premissas da “dignidade humana, da igualdade de direitos, da corresponsabilidade pela vida social e da participação” (idem, p. 21).

As disciplinas historicamente constituídas se tornam insuficientes, sob este viés de aplicação dos princípios gerais, para cumprir estes objetivos de transformação, principalmente sob o ponto de vista atitudinal, que se opõe à tradição conteudística. Outros conhecimentos, que apliquem estes princípios, se tornam importantes. Estes são chamados, nos Parâmetros Curriculares Nacionais (PCN) de temas transversais. (BRASIL. MEC.SEF, 1997)

Pela proposta dos PCN, a dimensão atitudinal oferece vivências de respeito mútuo, justiça, diálogo e solidariedade. Portanto, se os conteúdos curriculares não são neutros, a educação é um ato político e os projetos das escolas são político-pedagógicos. O desenvolvimento de capacidades para a intervenção na realidade e na promoção de cidadania é introduzido nos temas sobre ética, meio ambiente, pluralidade cultural, saúde, orientação sexual e contextos locais. Todos estes são valores relacionados à dignidade humana. (BRASIL. MEC.SEF, 1997)

O meio ambiente, compreendido entre outros temas transversais, tem como elementos de sua constituição: os recursos naturais, o ser humano e as relações econômicas, sociais, culturais. É objetivo deste tema transversal fazer o aluno compreender a sustentabilidade, superando a visão compartimentada dos conteúdos. As metas da sustentabilidade citadas nos PCN são: crescimento cultural, qualidade de vida, equilíbrio ambiental (BRASIL. MEC.SEF, 1998).

Há interesse social em se trabalhar a educação ambiental, que atende aos critérios de seleção dos temas transversais, conforme orientado nos

PCN: abrangência nacional, possibilidade de ser aplicado ao ensino fundamental e favorecimento da compreensão de realidades, além de promoção da participação social. (BRASIL. MEC.SEF, 1997)

Entende-se, no art.2º das Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Ambiental, que a EA é uma dimensão da educação, destacando-se o caráter “intencional da prática social, que deve imprimir ao desenvolvimento individual um caráter social em sua relação com a natureza e com os outros seres humanos, visando potencializar essa atividade humana com a finalidade de torná-la plena de prática social e de ética ambiental”. (BRASIL. MEC. SECADI, 2012). Esta é uma proposta legal que admite a cosmovisão, compondo um consenso com as práticas de educação ambiental crítica.

A Educação Ambiental está inserida como procedimento obrigatório nos parâmetros curriculares nacionais, na base nacional curricular (BNC, 2015) e nos documentos norteadores das políticas ambientais. Mas há dificuldades quanto à sua aplicação. No governo atual, iniciado em 2019, está ocorrendo um esvaziamento de práticas já consolidadas neste campo, que foram amplamente adotadas¹⁷.

Ao longo dos anos ocorreram diversas iniciativas de promoção da Educação Ambiental nas escolas. A primeira delas, Conferência Nacional Infante-Juvenil pelo Meio Ambiente (CNIJMA), aconteceu em 2003, durante a Conferência Nacional do Meio Ambiente, com o objetivo de envolver adolescentes no debate de políticas públicas de meio ambiente.

Esse evento abrangeu as escolas do Ensino Fundamental de todo o país. Realizou-se por meio da cooperação técnica entre os Ministérios do Meio Ambiente e da Educação, com a colaboração do Órgão Gestor da Política Nacional de Educação Ambiental, conforme Lei 9795/99 da Política Nacional de Educação Ambiental. Reconhecido por sua repercussão midiática e pública, envolveu 15.452 escolas em todo o país, em 3.461 municípios. Conseqüentemente, desencadeou o programa ‘Vamos Cuidar do Brasil com as Escolas’. (SECADI. MEC, 2016).

A segunda conferência, em 2005/2006, envolveu 11.475 escolas, em 2.865 municípios. Resultou na ‘Carta das Responsabilidades - Vamos

17 Os próximos dados identificados por (SECADI. MEC, 2016) foram obtidos em entrevista concedida a Cláudia Rodrigues Castro. Realizada por e-mail, indica todas as conferências e práticas de formação docente promovidas entre 2003 e 2015.

Cuidar do Brasil'. A terceira, em 2009, abrangeu 11.631 escolas e aconteceu em 2.828 municípios; debateu o tema das mudanças ambientais globais e assumiu responsabilidades para mudanças de hábitos, atitudes e valores. A quarta, em 2012/2013, debateu o tema 'Vamos Cuidar do Brasil com Escolas Sustentáveis'. Teve o objetivo de fortalecer a educação ambiental nos sistemas de ensino. Desta participaram 16.538 escolas, em 3.519 municípios. (SECADI. MEC, 2016)

No Brasil, desde aquela ocasião, havia rotinas de formação continuada dos profissionais da educação básica: em 2015 a SECADI/MEC apoiou a extensão, aperfeiçoamento e especialização de 4.230 professores e outros profissionais da educação, em parceria com 29 Instituições Federais de Ensino Superior. O objetivo desta ação foi a inserção da educação ambiental no Projeto Político Pedagógico -PPP- das escolas, com abordagem transversal e interdisciplinar; estimulou as escolas a participarem de ações e projetos que promovessem a educação ambiental, a diversidade e a sustentabilidade socioambiental. (SECADI. MEC, 2016).

O projeto Escolas Sustentáveis, realizado por meio de um curso de extensão, teve como objetivo: "contribuir para a implementação das Políticas Ambientais por meio da formação de um coletivo escolar voltado à criação de espaços educadores sustentáveis nas escolas da Educação Básica, a partir do espaço físico, da gestão e do currículo". (SECADI. MEC, 2016).

O Curso de Aperfeiçoamento em Educação Ambiental teve como objetivo discutir estratégias para inserção qualificada da EA no Projeto Político Pedagógico – PPP das escolas, com abordagem polissêmica e de forma transversal e interdisciplinar; estimular as escolas a participarem de ações e projetos que promovessem a educação ambiental, a diversidade e a sustentabilidade, articulando e potencializando os programas nacionais para a rede pública de ensino a partir das premissas e metodologias da educação ambiental crítica; contribuir para o enraizamento da Política Nacional de Educação Ambiental nos sistemas de ensino. (SECADI. MEC, 2016).

É importante perceber alguns pontos fundamentais desta ação. Os três elementos de ancoragem do projeto foram: infraestrutura, gestão e currículo. Este contexto tornou o trabalho muito importante para a escola, pois as perspectivas permitiam traçar um planejamento que envolvesse

a preocupação com o meio ambiente de forma integral. A relevância se deveu ao direcionamento do currículo para a visão transversal e interdisciplinar, com abordagem polissêmica, o que tornou a iniciativa inclusiva e sustentável.

O Curso de Especialização ‘Educação Ambiental com Ênfase em Espaços Educadores Sustentáveis’ visava “propiciar formação continuada teórico-prática para professores da educação básica, educadores líderes comunitários, no âmbito da pós-graduação lato sensu em Educação Ambiental, com ênfase na organização de espaços educadores sustentáveis”. (SECADI. MEC, 2016). Esta foi uma ação institucional do Ministério da Educação que possibilitou a continuidade da formação e evitou, como consequência da aprendizagem que visava ao desenvolvimento sustentável, a compartimentação das práticas dentro dos espaços formais.

Outras duas iniciativas do governo federal (2011-2016) contemplaram sustentabilidade em espaços escolares: ‘Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) para Escolas Sustentáveis’ e ‘Conferência Nacional Infanto-Juvenil pelo Meio Ambiente’ (CNIJMA).

O PDDE consistia na “destinação de recursos financeiros às escolas públicas, a fim de promover a cultura da sustentabilidade nas unidades escolares” (SECADI. MEC, 2016), conforme critérios estabelecidos em Resolução específica do FNDE, de 18 de maio de 2013 e Resolução FNDE nº 18, de 03 de setembro de 2014.

O repasse dos recursos deveria ser feito de acordo com o número de alunos da educação básica matriculados na unidade educacional, segundo dados extraídos do Censo Escolar do exercício imediatamente anterior ao ano do repasse. Tais resoluções contemplaram planos de 5.293 escolas em 2013 e 12.515 escolas em 2014. (SECADI. MEC, 2016).

Contraditoriamente, em 2020 há um Projeto de Lei do Senado - PLS 221 de 15/04/2015, que altera a Lei 9795/99, ainda em tramitação. O dispositivo se propõe a determinar a inserção de Educação Ambiental como disciplina nos currículos.

Apesar da aplicação das políticas públicas ser considerada um avanço na gestão e no ensino de temas ambientais, a proposta em curso traz uma visão utilitarista, antropocêntrica e produtivista da natureza, reforçando a visão fragmentada e prescritiva dos saberes ambientais na educação. Importante observar que existe um risco ainda maior quanto ao PLS 221,

pois se as disciplinas não tiverem tratamento interdisciplinar, a leitura será segmentada e individualizante.

Pode-se considerar este projeto de lei um retrocesso, pois o educando deixará de se beneficiar da visão totalizante de meio ambiente e, desta forma, não enxergará além da biologia. Como o ser humano é parte integrante do meio ambiente, a perspectiva de formação não pode ser compartimentada. Importará, em caso de aprovação deste projeto de lei, ampliar a reflexão e aprofundar a observação sobre a forma em que os professores vão inserir as práticas de educação ambiental no currículo.

3. CONCLUSÃO

A legislação ambiental sinaliza generalidade e indica que ela, em si mesma, não deve ser pensada de forma fragmentada, separando populações ou segmentos da sociedade. As leis de educação ambiental devem ser adotadas a partir de seu caráter universal. A diversidade precisa ser base das perspectivas de mudança.

Neste artigo, o levantamento de informações pertinentes à legislação da educação ambiental conduziu à percepção de que as políticas públicas devem se destinar ao conjunto da sociedade, em uma prática socioambiental. As consequências da degradação ambiental atingem à totalidade dos humanos que habitam este planeta e devem ser destinadas a estes, em sua visão global.

Desde a Conferência de Tbilisi (UNESCO, 1997), sugere-se que o educando deva ajudar a descobrir os sintomas e as causas reais dos problemas ambientais, em suas dimensões também políticas, econômicas e culturais, o que se consegue com a transversalidade.

As experiências sinalizam que não é possível articular a cidadania sem a participação socioambiental. Neste contexto, todos os humanos deveriam se tornar agentes no processo de transformação social, que precisa ser valorizado nas políticas ambientais de educação.

Existe toda esta preocupação legal e institucional com a educação para o meio ambiente. Até este momento, a legislação confirmou a legitimidade do tema e sua importância para a sociedade. Além disto, importa entender que: por meio da obtenção de conhecimentos am-

bientais, existe a possibilidade do surgimento de uma nova forma de organização das relações dos homens com a natureza. Como consequência da mudança de realidade, enuncia-se outro modo de organização da produção e consumo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. **Lei** nº 6.938, de 31 de agosto de 1981.

_____. **Lei** nº 9.795, de 27 de abril de 1999.

_____. **Decreto** nº 88.351/83, de 1o. de junho de 1983.

_____. **Decreto** nº 99.274, de 6 de junho de 1990.

_____. **Constituição** da República Federativa do Brasil. 5 de outubro de 1988.

_____. Conselho Nacional de Educação. **Resolução** CNE/CP n. 1, de 15 de maio de 2006.

_____. **Decreto** no 4.281, de 25 de junho de 2002.

_____. Ministério da Educação. (**Entrevista** concedida a Cláudia Rodrigues Castro e realizada por e-mail, indicando todas as conferências e cursos de formação docente em educação ambiental realizados entre 2000 e 2015). **Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão (SECADI)**, 2016.

_____. Ministério da Educação (MEC). Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade (Secad). **Todos juntos para democratizar a educação**. Brasília, 2007

_____. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Fundamental. **Parâmetros curriculares nacionais**: Vol. 1 – Introdução aos Parâmetros Curriculares Nacionais. Brasília: MEC/SEF, 1997

_____. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Fundamental. **Parâmetros curriculares nacionais**: Vol. 8 – Apresentação dos Temas Transversais e Ética. Brasília: MEC/SEF, 1998

- _____. Ministério do Meio Ambiente. Secretaria de Articulação Institucional e Cidadania Ambiental. **Programa Nacional de Educação Ambiental**. Educomunicação socioambiental: comunicação popular e educação. Organização: Francisco de Assis Morais da Costa. Brasília: MMA, 2009
- _____. MMA/MEC. **Mapeamento da educação ambiental em instituições brasileiras de educação superior**. Série Documentos Técnicos, nº 12. Brasília: Órgão Gestor da Política Nacional de Educação Ambiental, 2007
- _____. **Lei** no 9.795, de 27 de abril de 1999.
- _____. Ministério da Educação. (Entrevista concedida a Cláudia Rodrigues Castro e realizada por e-mail). **Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão**, 2016.
- _____. **Lei** no 9.394, de 20 de dezembro de 1996.
- _____. Ministério da Educação, Coordenação Geral de Educação Ambiental: Ministério do Meio Ambiente, Departamento de Educação Ambiental. **Vamos cuidar do Brasil : conceitos e práticas em educação ambiental na escola** : UNESCO, 2007.
- CNUMAD. **Agenda 21**: Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente. Disponível em: <http://www.educacaoambiental.pro.br/victor/unidades/DeclarAmbienteHumano.pdf>. Acesso em: 25 de abril de 2015
- CNUMAH. **Declaração de Estocolmo sobre o ambiente humano**. Estocolmo, 1972. Disponível em: <http://www.educacaoambiental.pro.br/victor/unidades/DeclarAmbienteHumano.pdf>. Acesso em: 25 de abril de 2015
- FOLADORI, Guillermo. **Limites do desenvolvimento sustentável**. In: Limites do desenvolvimento sustentável. Unicamp, 2001.
- FRANCO JÚNIOR, Hilário. **As cruzadas**: Guerra Santa entre Ocidente e Oriente. Editora Moderna, 1999.
- JANSON, Horst Woldemar; LEAL, Maurício Balthazar. **História geral da arte**. Martins Fontes, 2001.

- LAYRARGUES, Philippe Pomier. **A crise ambiental e suas implicações na educação.** In: Pensando e praticando educação ambiental na gestão do meio ambiente. 2a ed. Brasília: Edições IBAMA, 2002.
- PÁDUA, José Augusto. **Um sopro de destruição:** pensamento político e crítica ambiental no Brasil escravista, 1786-1888. Zahar, 2002.
- TRAJBER, Rachel; MENDONÇA, Patrícia Ramos. **Educação na diversidade:** o que fazem as escolas que dizem que fazem educação ambiental. Brasília: Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade, 2006.
- VEIGA, Alinne; AMORIM, E.; BLANCO, Mauricio. **Um retrato da presença da educação ambiental no ensino fundamental brasileiro:** o percurso de um processo acelerado de expansão. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2005
- ROSS, Jurandyr Luciano Sanches. **Ecogeografia do Brasil:** subsídios para Planejamento Ambiental. São Paulo: Oficina de Textos, 2009.

MEIO AMBIENTE E A PROPRIEDADE RURAL: A BUSCA DO EQUILÍBRIO ENTRE A PRESERVAÇÃO DO MEIO AMBIENTE E A PRODUÇÃO AGRÍCOLA COM USO DE AGROTÓXICOS

*Maria Regina de Andrade Briske*¹⁸

*Ana Beatriz Carollo Rocha-Lima*¹⁹

INTRODUÇÃO

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 prevê, em seu artigo 225, *caput*, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, direito fundamental de terceira dimensão, inerente tanto ao indivíduo quanto à coletividade (BRASIL, 1988). Este encontra-se incluído dentre os chamados “Direitos dos Povos” e, como direito fundamental, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é inalienável, indisponível, irrenunciável e imprescritível (MIRRA, 2017).

Porém, para que ocorra a produção na propriedade rural, há a exploração dos recursos naturais como o solo e a água dos rios, lagos ou represas, cabendo ao produtor observar as normas constitucionais que regem a integridade do patrimônio ambiental existente em cada propriedade pri-

18 Discente, Instituto de Ciências Jurídicas (ICJ), Universidade Paulista (UNIP) campus Jundiaí-SP, Brasil.

19 Bióloga MSc., Universidade Paulista (UNIP) campus Jundiaí-SP, Brasil.

vada rural, garantindo assim às futuras gerações o direito à qualidade de vida. Ao não cumprimento desses preceitos caberá duras penas, como a desapropriação, conforme exposto no artigo 184 da Constituição Federal (BRASIL, 1988). Tem o proprietário da área rural o direito e o dever de dar aproveitamento econômico e social à sua propriedade, cumprindo assim a função social desta, que consiste no equilíbrio entre a produção e a exploração dos recursos naturais de forma racional, atendendo aos requisitos do artigo 186 da Constituição Federal (BRASIL, 1988).

Uma das técnicas utilizadas para aprimorar e aumentar a produção agrícola é o uso de produtos químicos, conhecidos como agrotóxicos. Ocorre que a sociedade moderna tem se preocupado com o uso desses produtos no que tange não somente à segurança dos alimentos serão consumidos, mas também à possibilidade de poluição dos recursos naturais como o solo, a água e os lençóis freáticos. É sabido que o uso de produtos químicos garante uma produtividade de alimentos em larga escala, proporcionando valores mais acessíveis ao consumidor e dessa forma garantindo o abastecimento de alimentos no país (VITAL, 2017). Porém, é fundamental que sejam avaliados os benefícios e as consequências do uso destes produtos químicos, de forma a preservar os bens ambientais para as presentes e futuras gerações.

Diante dessas questões, o presente estudo analisou o controle jurídico efetivo que o Brasil exerce sobre o uso dos agrotóxicos e sobre a segurança desses produtos para a população, bem como o conflito do uso destes com o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Portanto, o objetivo geral da presente pesquisa bibliográfica foi demonstrar a delicada relação da produção agrícola convencional, ou seja, a que se utiliza de agrotóxicos, com a exploração dos recursos naturais, que constituem parte integrante do meio ambiente. O objetivo específico foi analisar especialmente a legislação ambiental brasileira pertinente ao uso de agrotóxicos, bem como a responsabilidade dos proprietários de áreas rurais perante as leis ambientais diante do uso de tais produtos.

1. AGRICULTURA E AGROTÓXICOS

A descoberta da agricultura transformou o modo de vida da humanidade, que antes desta vivia como nômade. A partir da prática agrícola

formou-se a sociedade como hoje a conhecemos. De acordo com Vital (2017), há 10 mil anos, quando o homem se fixou na terra e passou a produzir alimentos para sua subsistência, ocorreu também o aprimoramento das técnicas agrícolas, fato este que propiciou o aumento de pragas invasoras em busca de comida. O controle de pragas era feito manualmente, porém, com o aumento do tamanho das lavouras, aumentou a dificuldade do combate às pragas. O homem então recorreu aos conhecimentos e produtos disponíveis para tentar controlar as pragas, suas concorrentes, em busca de alimentos. Segundo Vital (2017):

O primeiro defensivo agrícola de que se tem notícias é o enxofre. O produto foi utilizado pelos sumérios para o controle de insetos e ácaros nas terras férteis da Mesopotâmia (região onde hoje é o Iraque), cerca de 2.500 anos antes de Cristo. Outros químicos, como o arsênico, eram usados no controle de pestes na Grécia, há mais de 3 mil anos. Os chineses também desenvolveram diversas técnicas de combate às pragas: desde produtos à base de mercúrio e arsênio até compostos orgânicos de origem vegetal foram utilizados na China a partir do 400 a.C.

Anteriormente ao século XVI, o controle de pragas era feito de modo orgânico, já que a ciência possuía limitações e restrições, devido ao fato de a Europa sofrer forte influência da Igreja. A partir dos séculos XVI e XVII, a Igreja perdeu seu poder e a revolução científica se desenvolveu através de pensadores como Copérnico, Galileu, Newton e Einstein (BORSOI et al. 2014).

Em meados do século XIX, os problemas com as pragas se agravaram. Surgem registros dos primeiros estudos científicos sistemáticos sobre o uso de compostos químicos para combater as pragas agrícolas. Diversos compostos inorgânicos e extratos vegetais foram sintetizados e utilizados, e dentre eles pode-se citar o enxofre e o cal, utilizados no controle da sarna da maçã; a mistura entre sulfato de cobre e cal (conhecida hoje como calda bordalesa), usada no combate do míldio (doença causada por fungos na uva); o arsenito de cobre (também conhecido como verde de Paris), utilizado para controlar o besouro da batata nos Estados Unidos; o sulfato ferroso utilizado como herbicida seletivo; e derivados de fluoretos

inorgânicos como o fluoreto de sódio, utilizado no controle de insetos e formigas (VITAL, 2017).

Com a progressão geométrica da população ao longo do tempo e o crescimento aritmético do cultivo de alimentos, ocorreu um desequilíbrio que gerou a falta de alimentos necessários a população e determinou a fome (BORSOI et al. 2014). Neste contexto, nos anos 40, a empresa suíça Geigy descobriu o inseticida DDT, utilizado inicialmente para combater o inseto transmissor da malária e posteriormente aplicado nas lavouras contra insetos predadores. A empresa americana Dow Chemical descobriu o herbicida 2,4-D, que elimina ervas daninhas sem comprometer o desenvolvimento da cultura principal (VITAL, 2017).

Após o fim da II Guerra Mundial iniciou-se a chamada Revolução Verde, que culminou no desenvolvimento e na aplicação de novas técnicas agrícolas como a mecanização rural, a irrigação e o uso de sementes selecionadas, bem como de fertilizantes e agrotóxicos, aumentando a produtividade através do controle de doenças e proteção contra insetos e outras pragas (BORSOI et al. 2014).

Segundo Sirvinkas (2015), os agrotóxicos são compostos químicos agrícolas, que ao serem eliminados ou descartados no meio ambiente, causam danos ao solo, às águas e aos recursos naturais em geral. Já de acordo com Amanatidis (2019), as substâncias utilizadas para eliminar, erradicar e prevenir os organismos considerados prejudiciais estão agrupadas sob o termo “pesticidas”. Inclui os produtos fitofarmacêuticos (utilizados para as plantas na agricultura, horticultura, parques e jardins) e os produtos biocidas (utilizados para outras aplicações, por exemplo, como desinfetante ou para a proteção dos materiais).

Embora muito criticados, esses produtos foram fundamentais para o desenvolvimento das lavouras, implicando na redução dos preços dos alimentos em todo o mundo. Segundo Vital (2017), de acordo com dados do governo alemão, as famílias gastavam mais de 40% dos seus rendimentos com alimentação nos anos 1950. Esse número caiu para 10% em 2009. No Brasil não foi diferente. Em janeiro de 1995, uma cesta básica custava em média R\$ 86,81, valor maior que o salário mínimo da época, fixado em R\$ 70,00. Em janeiro de 2015, a mesma cesta custava R\$ 371,22, o equivalente a pouco mais da metade do salário mínimo no período, na época correspondente a R\$ 788,00.

É possível concluir que sem os agrotóxicos, o mundo passaria por uma grave crise de falta de alimentos, pois o controle das pragas agrícolas foi fundamental para tornar os alimentos acessíveis para a população do ponto de vista financeiro. Por outro lado, sem a interferência dos cientistas e ambientalistas que apontaram as consequências destes produtos, estes não teriam sido substituídos por produtos menos tóxicos. Criados em experimentos de guerra, os agrotóxicos foram aos poucos sendo aprimorados, e a ciência tem investido cada vez mais para que estes produtos causem cada vez menos impacto na saúde humana e ambiental.

1.1. Agricultura e agrotóxicos no Brasil

O Brasil é o terceiro maior exportador de alimentos do mundo, com produção de grãos estimada em 232,6 milhões de toneladas em 2017/2018 (JACTO, 2019). O Brasil tem um imenso potencial agrícola, sendo um dos maiores produtores de alimentos do mundo. O fomento à agricultura é previsto na Constituição Federal, principalmente em seu artigo 187, devendo esta atividade ser incentivada, planejada e mantida por créditos especiais e com juros mais favoráveis (BRASIL, 1988). Trata-se de uma área estratégica para o país, garantindo seu abastecimento e livrando a população de problemas como a escassez ou até mesmo a falta de alimentos, e ofertando-os a preços acessíveis aos brasileiros, principalmente os de baixa renda (VITAL, 2017).

O Brasil é conhecido mundialmente pelas suas grandes safras, sendo apontado como “celeiro do mundo”. Suas safras têm proporções numéricas que impressionam, dessa forma o setor agrícola é o setor da economia responsável por um quarto do Produto Interno Bruto, e atende a mais de 160 países. Em percentagem, a produção agropecuária (grãos, pecuária, florestas plantadas, cana de açúcar, banana, café, mandioca, cacau, citrus e demais cultivos) ocupa 28,7% do território nacional, sendo que dessa percentagem, apenas 6,7% do território nacional é considerado disponível para a agricultura, enquanto a área de preservação protegida pela União corresponde a 64,4% do território nacional (Unidades de Conservação, Terras Indígenas, Áreas de Reserva Legal e Preservação Permanente, Cidades, Estradas, hidroelétricas, e outros) (BRASIL, 2019).

No entanto, o Brasil sofre pesadas críticas em relação ao comprometimento do produtor rural com o meio ambiente. Com a crescente produção da safra, ainda que esta gere indiscutíveis benefícios ao país, a agricultura convencional enfrenta críticas e ataques devido ao uso de agrotóxicos, desmatamentos, poluição de rios e lençóis freáticos. No ano de 2019, agricultores e pecuaristas foram acusados de desmatamento de Áreas de Preservação da Floresta Amazônica, acusações essas que tomaram proporções internacionais. O Brasil é frequentemente apontado como causador de crimes ambientais como o desmatamento, queimadas de florestas e de não cuidar dos recursos ambientais como deveria (RICHARDSON, 2019).

Segundo Sirvinskas (2015), a política agrícola fundamenta-se em pressupostos que compreendem processos químicos, físicos e biológicos que envolvem os recursos naturais, sob a proteção das normas e princípios de interesse público, para cumprir a função social e econômica da propriedade. Entre os pressupostos da agricultura, Sirvinskas (2015) cita a Política Agrícola (Lei 8.171/91), que estabelece que “o adequado abastecimento alimentar é a condição básica para garantir a tranquilidade social, a ordem pública e o processo de desenvolvimento econômico-social”. A Política Agrícola norteia as atividades agropecuárias, bem como os seus objetivos e o seu planejamento, e tem como objeto a proteção do meio ambiente, a garantia de seu uso racional e estímulos à recuperação dos recursos naturais (BRASIL, 1991; SIRVINSKAS, 2015).

O controle de substâncias que comprovem risco para vida e para o meio ambiente está previsto na Constituição Federal de 1988, em seu artigo 225, §1º, inciso V:

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

§1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao poder público: (...) V - controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e ao meio ambiente.

A regulamentação da experimentação, produção e comercialização do agrotóxico encontra-se na Lei 7.802, de 11 de julho de 1989, que dispõe sobre a pesquisa, a experimentação, a produção, a embalagem e rotulagem, o transporte, o armazenamento, a comercialização, a propaganda comercial, a utilização, a importação, a exportação, o destino final dos resíduos e embalagens, o registro, a classificação, o controle, a inspeção e a fiscalização dos agrotóxicos, seus componentes e afins. A Lei 7.802/89 foi regulamentada pelo Decreto 4.074, de 04 de janeiro de 2002 (BRASIL, 1989; BRASIL, 2002; SIRVINSKAS, 2015).

Na Lei 7.802/89 também se encontra uma definição do que são agrotóxicos:

Art. 2º. Para os efeitos desta Lei, consideram-se:

I - Agrotóxicos e afins:

a) os produtos e os agentes de processos físicos, químicos ou biológicos, destinados ao uso nos setores de produção, no armazenamento e beneficiamento de produtos agrícolas, nas pastagens, na proteção de florestas, nativas ou implantadas, e de outros ecossistemas e também de ambientes urbanos, hídricos e industriais, cuja finalidade seja alterar a composição da flora ou da fauna, a fim de preservá-las da ação danosa de seres vivos considerados nocivos;

b) substâncias e produtos, empregados como desfolhantes, desseccantes, estimuladores e inibidores de crescimento;

A Lei 7.802/89 dispõe que todo agrotóxico deve ser registrado, e é através desse registro que o seu controle é efetivado. No Brasil, o mesmo produto, que combate a mesma praga, sofre restrições se não devidamente registrado para aquele tipo de cultura. Lembremos que o registro possui altos custos e que há um prazo longo para se registrar o produto químico, inibindo sua regularização. Encontra-se explicitado na Lei 7.802/89, artigo 3º, *caput*, que é ato privativo de órgão federal competente atribuir o direito de produzir, comercializar, exportar, importar, manipular ou utilizar um agrotóxico, componente ou afim (BRASIL, 1989). O Decreto 4.074/02, em seu artigo 8º, explicita ainda que, para que o agrotóxico possa circular em território nacional, é requisito fundamental o seu registro.

A competência para realizar o registro é do Órgão Federal, segundo o artigo 3º desta Lei. Os agrotóxicos, seus componentes e afins, de acordo com definição do artigo 2º desta Lei, só poderão ser produzidos, exportados, importados, comercializados e utilizados, se previamente registrados em órgão federal, de acordo com as diretrizes e exigências dos órgãos federais responsáveis pelos setores da saúde, do meio ambiente e da agricultura (BRASIL, 2002; SIRVINSKAS, 2015). Porém esta lei não impede os Estados de criarem um sistema de registro ou cadastro dentro de sua esfera de competência, de acordo com a Constituição Federal (BRASIL, 1988):

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

V - Produção e consumo;

VI - Florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição;

VIII - Responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico;

XII - Previdência social, proteção e defesa da saúde;

Sobre a competência municipal para legislar sobre o uso de agrotóxicos, não está pacificado entre os Tribunais tal entendimento, gerando decisões jurídicas conflituosas.

Outra modalidade de registro previsto na Lei 7.802/89 é o registro especial temporário destinado à pesquisa e à experimentação com o escopo de constatar a eficiência da aplicabilidade desses produtos (BRASIL, 1989).

Quanto à comercialização e transporte de agrotóxicos, estes também estão sujeitos às regras do decreto 4.074/2002, especificamente no artigo 63. Para a comercialização é obrigatória a apresentação do receituário próprio, prescrito por profissional legalmente habilitado, sob pena de responsabilização administrativa, civil e penal pelos danos causados à saúde das pessoas e ao meio ambiente (artigos 13 e 14 da Lei 7.802/89) (BRASIL, 1989; SIRVINSKAS, 2015).

Quanto à armazenagem e embalagem de agrotóxicos, conforme os artigos 23, inciso VI, e 24, incisos VI e VII da Constituição Federal, compete aos Estados e ao Distrito Federal, legislar sobre o armazenamento de agrotóxicos, seus componentes e afins, consoante se verifica pelo artigo 10, da Lei 7.802/89 (BRASIL, 1988; BRASIL, 1989; SIRVINSKAS, 2015).

Em relação às embalagens utilizadas nesses produtos, o decreto 4.074/2002 regulamenta sobre a reutilização, recolhimento e destino destas em seus artigos 51 a 54. Há a possibilidade de reutilização, caso em que deverá se obter aprovação dos Órgãos Federais responsáveis. É obrigatória a devolução das embalagens aos estabelecimentos comerciais onde foram adquiridos, devendo estes dar a correta destinação a estas embalagens em estabelecimentos destinados ao recebimento de embalagens de agrotóxicos vazias (BRASIL, 2002; SIRVINSKAS, 2015).

Sirvinskas (2015) aponta que há três Órgãos Federais responsáveis pelo processo de regulamentação de agrotóxicos no Brasil: o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), que analisa a eficácia e a pertinência do produto; a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA), que avalia os impactos do produto sobre a saúde humana; e o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), que analisa as implicações do agrotóxico no meio ambiente.

A metodologia que o IBAMA utiliza para definir a ecotoxicidade do princípio ativo de um produto é a realização de ensaios físicos, químicos e biológicos. São avaliados parâmetros como a mobilidade (terra, ar e água), a persistência e a capacidade de acúmulo do agrotóxico, determinando dessa forma a classificação de periculosidade em 4 níveis: I, II, III, e IV, em ordem decrescente, sendo o grau IV o de mais baixa periculosidade. A depender do nível de toxicidade, o IBAMA não concederá a autorização para o registro ou comercialização. Além da autorização, o IBAMA realiza a reavaliação de produtos em uso quando há indícios de dano ao meio ambiente (SIRVINSKAS, 2015).

A poluição por agrotóxicos ocorre quando há o uso inadequado desses produtos, causando danos ao solo e, por via de consequência, à saúde humana e à biodiversidade (SIRVINSKAS, 2015). O artigo 255, §3º da Constituição Federal (BRASIL, 1988) estabelece a responsabilidade

cumulativa para as condutas e atividades lesivas, de modo que o infrator (poluidor), poderá sofrer isolada ou concomitantemente sanções administrativas, penais e civis:

§3º As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados.

Segundo Pavione (2018), para fins de responsabilização, dano ambiental representa o prejuízo anormal e intolerável causado ao meio ambiente por qualquer conduta comissiva ou omissiva praticada por pessoa física ou jurídica. A responsabilidade civil, administrativa e penal por dano causado ao meio ambiente está exposta no artigo 14, da Lei 7.802/89 (BRASIL, 1989):

Art. 14. As responsabilidades administrativa, civil e penal pelos danos causados à saúde das pessoas e ao meio ambiente, quando a produção, comercialização, utilização, transporte e destinação de embalagens vazias de agrotóxicos, seus componentes e afins, não cumprirem o disposto na legislação pertinente, cabem:

- a) ao profissional, quando comprovada receita errada, displicente ou indevida;
- b) ao usuário ou ao prestador de serviços, quando proceder em desacordo com o receituário ou as recomendações do fabricante e órgãos registrantes e sanitário-ambientais;
- c) ao comerciante, quando efetuar venda sem o respectivo receituário ou em desacordo com a receita ou recomendações do fabricante e órgãos registrantes e sanitário-ambientais;
- d) ao registrante que, por dolo ou por culpa, omitir informações ou fornecer informações incorretas;
- e) ao produtor, quando produzir mercadorias em desacordo com as especificações constantes do registro do produto, do rótulo, da bula, do folheto e da propaganda, ou não der destinação às embalagens vazias em conformidade com a legislação pertinente;

f) ao empregador, quando não fornecer e não fizer manutenção dos equipamentos adequados à proteção da saúde dos trabalhadores ou dos equipamentos na produção, distribuição e aplicação dos produtos.

No artigo 225, §3º da Constituição Federal, assim como no artigo 3º da Lei de Crimes Ambientais (BRASIL, 1998), fica estabelecida a responsabilidade penal da pessoa jurídica, assim como a responsabilidade administrativa e civil, podendo ser aplicado a esta multa, restritivas de direito e prestação de serviços à comunidade. Entre as restritivas de direito estão a suspensão parcial ou total de atividades, interdição temporária de estabelecimento, obra ou atividade e proibição de contratar com o Poder Público, bem como dele obter subsídios, subvenções ou doações.

Os crimes ambientais, as regras relativas à aplicação da pena, à apreensão dos produtos e instrumentos da infração, a ação penal e o processo estão previstos na Lei de Crimes Ambientais (BRASIL, 1998), sendo os crimes divididos em crimes contra a fauna, (artigos 29 a 37), crimes contra a flora (artigos 38 a 53), poluição e outros crimes ambientais, (artigos 54 a 61), crimes contra o ordenamento urbano e o patrimônio cultural (artigos 62 a 65) e crimes contra a administração ambiental (artigos 66 a 69-A) (PAVIONE, 2018).

Cabe ao produtor rural gerenciar com o devido zelo desde a chegada de tais produtos em sua propriedade, até a devida destinação final de suas substâncias e embalagens, observando a lei. Todavia, inexistem iniciativas públicas significativas para proporcionar conhecimento e informação sobre os agrotóxicos às populações urbanas e rurais, bem como aos proprietários de terras agricultáveis, gerando um sentimento de insegurança e desinformação quanto ao correto uso de tais produtos e às consequências de eventuais contaminações.

2. ANÁLISE CRÍTICA DO CONFLITO EXPOSTO À LUZ DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

A Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, Decreto-Lei 4.657 de 1942, em seu artigo 4º, preceitua que, sendo a lei omissa, o juiz decidirá o caso de acordo com a analogia, os costumes e os princípios

gerais de direito. Segundo Diniz (2017), quando a analogia e o costume falham no preenchimento da lacuna, o magistrado supre a deficiência da ordem jurídica, adotando princípios gerais do direito, que são cânones que foram ditados pelo elaborador da norma explícita ou implicitamente.

Entende-se que princípios são normas jurídicas que norteiam a compreensão do ordenamento jurídico, em sua aplicação e integração, estejam ou não positivadas (DINIZ, 2017). Completa o artigo 5º do mesmo ordenamento, que o juiz deverá aplicar a lei atendendo aos fins sociais a que ela se dirige e às exigências do bem comum, ou seja, havendo lacunas no direito, assumirá a forma hermenêutica de interpretação, utilizando-as de modo a fundamentar sua decisão.

Para de Moraes (2016), o texto constitucional também visa à garantia de instrumentalização de proteção ao Meio Ambiente, exigindo a salvaguarda dos recursos naturais e a regulamentação dos processos físicos e químicos que interajam com a biosfera para que se possam preservar os recursos naturais para as gerações futuras a partir da aplicação dos princípios fundamentais da ação comunitária, prioritariamente na correção dos danos causados ao meio ambiente através do princípio do poluidor-pagador.

Os doutrinadores citam diversos princípios ambientais. Dentre eles, Sirvinskas (2015) cita alguns princípios que considera abrangentes e universais, e que estabelecem parâmetros constitucionais, tais como: Princípio do direito humano ao ambiente ecologicamente equilibrado; Princípio democrático ou da participação popular; Princípio do desenvolvimento sustentável; Princípio da prevenção (precaução ou cautela); Princípio do equilíbrio; Princípio do limite; Princípio do poluidor-pagador; do usuário-pagador e do protetor-recebedor; Princípio do não retrocesso e Princípio da responsabilidade socioambiental.

O princípio do ambiente ecologicamente equilibrado como direito fundamental da pessoa humana foi reconhecido pela Conferência das Nações sobre o Ambiente Humano de 1972, posteriormente reafirmado pela Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1992 e pela Carta da Terra de 1997, e aos poucos foi sendo implantado nas Constituições mais modernas, como a Constituição Federal Brasileira, artigo 225 (DUARTE-JUNIOR, 2011). De acordo com a Constituição Federal, “todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impon-

do-se ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações” (BRASIL, 1988). Este princípio tem o ser humano como o principal detentor do direito ao meio ambiente equilibrado, garantindo a este uma qualidade de vida satisfatória. Porém, este direito sofre críticas devido ao homem não ser o único ser vivo que necessita desta proteção (SIRVINKAS, 2015).

Como princípio, podemos citar também a Sustentabilidade Ambiental, pois trata-se de um mecanismo que busca sustentar a vida humana garantindo boas condições do meio ambiente para as gerações futuras. Quando pensamos na dimensão da sustentabilidade ambiental, sabemos que esta deve estar vinculada ao uso efetivo dos recursos existentes nos diversos ecossistemas com mínima deterioração ambiental (PHILIPPI-JUNIOR, 2018).

Consta que o termo sustentabilidade tem raízes há mais de 400 anos, com berço na silvicultura. Este termo surgiu na Alemanha com a preocupação do uso racional das florestas, diante da grande destruição sofrida por estas, e continha o intuito de possibilitar a manutenção e a regeneração destas. A partir da década de 70, como consequência do uso intensificado dos recursos naturais sem os devidos cuidados, surgiram consequências negativas, o que levou a comunidade internacional a se mobilizar, buscando meios de se produzir usando com equilíbrio e conservando os recursos naturais compatibilizando a produção e o uso deste (TORRES, 2011).

Com base na sustentabilidade e pautado pelos 17 objetivos do Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas (ONU), líderes e especialistas nacionais e internacionais projetam expectativas e caminhos possíveis para o desenvolvimento sustentável na agricultura brasileira. A iniciativa demonstra a preocupação e conscientização ambiental que o país tem tomado diante da agenda ambiental (ONU, 2015; PORTAL EMBRAPA, 2020).

Fato incontestável é o protagonismo do consumidor, cada vez mais atento à qualidade do que consome. Este fenômeno se deve aos índices globais de fome terem sido drasticamente reduzidos, embora a fome ainda afete uma em cada dez pessoas no mundo. A atenção dos consumidores está cada vez mais voltada para a qualidade nutritiva dos alimentos, que também podem trazer consequências como intoxicação, obesidade, entre outras (GLOBAL PANEL, 2016; PORTAL EMBRAPA, 2020).

A população urbana, maioria absoluta em muitos países, começa a questionar de onde vêm os alimentos, como são produzidos, quem os produz, como chegam ao mercado, e se preocupam não somente com o suprimento de alimentos, mas também com os atributos de segurança alimentar, o que significa a qualidade da dieta alimentar, com alimentos saudáveis que não intoxiquem ou causem doenças a quem os consome. As pessoas querem consumir alimentos seguros, que repercutem em saúde, sem contaminantes de qualquer natureza (química, física ou biológica). A segurança alimentar no contexto da agricultura sustentável será atingida quando o consumidor final tiver acesso físico, social e econômico permanente a alimentos seguros, nutritivos e em quantidade suficiente para satisfazer as necessidades nutricionais e assim poder levar uma vida ativa e saudável (PORTAL EMBRAPA, 2020).

A Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO), entende que a Agenda 2030 exige a necessidade de uma gestão responsável e a conservação dos recursos naturais e da biodiversidade. Medidas como adotar novos padrões de consumo e produções diversificadas, melhorar a governança e contar com vontade política para garantir a implementação de medidas eficazes em direção a uma sociedade sustentável, devem ser tomadas no sentido de garantir os recursos naturais para as próximas gerações (ONU, 2015; PORTAL EMBRAPA, 2020).

O interesse pela sustentabilidade se dá em função dos impactos econômicos, ambientais e sociais ocorridos nas últimas décadas. O tema hoje atinge o agricultor, que vem produzindo um novo tipo de agricultura, focada no desenvolvimento sustentável e baseada nas premissas da ONU, que promoveu 17 objetivos principais e 169 metas para orientar as políticas nacionais (ONU, 2015; PORTAL EMBRAPA, 2020).

Para o agronegócio, são relevantes e se destacam como pilares de Objetivos de Desenvolvimento Sustentável: acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar, melhoria da nutrição e promover a agricultura sustentável. Na prática, o agricultor que se dispuser a alcançar tais objetivos, e determinados requisitos, pode pleitear se certificar, através de certificações e auditorias que garantam que a conformidade seja uma prática constante, adquirindo assim o selo de sustentabilidade. Este selo pode trazer benefícios adicionais como facilidades na obtenção de crédito, taxas diferenciadas e redução do número de acidentes de trabalho (PORTAL EMBRAPA, 2020).

Promover ações sustentáveis requer procedimentos rigorosos que garantam o cumprimento das leis ambientais, sociais, trabalhistas e de segurança do trabalho. Envolve também o engajamento de vários participantes da cadeia de produção, e a cooperação entre todos, inclusive a troca de experiências com outras empresas do setor do agronegócio. É imprescindível que as organizações tratem também de temas relevantes como o desmatamento, por exemplo (PORTAL EMBRAPA, 2020).

CONCLUSÕES OU CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa teve como maior objetivo entender as leis que regem o Direito Agrário e o Direito Ambiental e entender se estão em harmonia e consonância de modo a assegurar a preservação do meio ambiente diante da exploração dos recursos naturais para a produção de alimentos. A atividade agrícola depende dos recursos naturais, que devem a qualquer custo ser preservados, já que o meio ambiente é um direito de todos.

Em muitos aspectos, os estudos ambientalistas trouxeram um norte significativo para o entendimento da sociedade para as questões ambientais. Estudos científicos cada vez mais demonstram a real necessidade de se implementar um novo modelo de existência humana distinto ao modelo vigente. Conferências e acordos internacionais conseguiram implementar na legislação mundial a ideia central de preservação dos recursos naturais de modo que as próximas gerações também tenham acesso a estes, alterando significativamente os paradigmas vigentes até pouco tempo atrás em relação aos recursos ambientais.

Mais de 60% do solo brasileiro corresponde a áreas protegidas. A consciência ambiental toma crescente espaço no Brasil e no mundo através de acordos mundiais, de leis, da consciência ambiental e principalmente da pressão que os consumidores têm exercido no que tange à qualidade dos alimentos e à sustentabilidade. Não foi identificada em outros países uma legislação ambiental tão rígida quanto a legislação brasileira no que diz respeito à preservação ambiental; por exemplo, não foi localizada legislação correspondente à preservação ambiental de percentuais da propriedade (reserva legal), como existe no Brasil.

Quanto ao tema dos agrotóxicos, sabe-se que seus efeitos podem ser deletérios ao meio ambiente, porém estes possibilitaram a produção de alimentos em escala necessária para abastecer a humanidade, aumentando a expectativa de vida da população e tirando milhares de pessoas da fome. Recentemente, as críticas são direcionadas à alta taxa de agrotóxicos regulamentados no Brasil. A questão fundamental deveria ser se estes produtos são inovações que trarão benefícios em relação aos que estão sendo utilizados, a fim de que se possa compreender se este novo produto trará melhorias em relação aos produtos que substitui ou inova. Assim como os medicamentos, os agrotóxicos também passam por inovações. Caso estes produtos já tenham passado por testes dentro ou fora do país, devem-se compartilhar as informações, diminuindo assim o tempo e custo de registro destes novos produtos no Brasil.

Durante as leituras destinadas à realização do presente estudo, foi possível constatar que boa parte da bibliografia consultada está voltada a atacar a agricultura nacional, martirizando grandes latifundiários, como se o Brasil tivesse um povo que cuida muito mal de suas terras, gananciosamente explorando-a sem escrúpulos. Para que haja equilíbrio entre as bancadas ruralista e ambientalista, não há necessidade de se entrar em um conflito depreciativo de um lado ou de outro. Através do diálogo dotado de racionalidade e fundamentado nas ciências biológicas, sociais e econômicas, é possível que haja entendimento e que se possam considerar as perspectivas de ambos os lados desta questão.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMANATIDIS, Georgios. Produtos químicos e pesticidas. *In: Fichas temáticas sobre a União Européia*: Parlamento Europeu. 2019. Disponível em: <http://www.europarl.europa.eu/factsheets/pt/sheet/78/produutos-quimicos-e-pesticidas>. Acesso em: 03/12/2019.

BORSOI, Augustinho *et alii*. Agrotóxicos: histórico, atualidades e meio ambiente. **Acta Iguazu**, v. 3, n. 1, p. 86-100, 2014.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

BRASIL. Decreto nº 4.074, de 04 de janeiro de 2002.

BRASIL. Lei 8.171, de 17 de janeiro de 1991.

BRASIL. Lei nº 7.802, de 11 de julho de 1989.

BRASIL. Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998.

BRASIL. **Ministério da Agricultura**, 2019. Disponível em: <http://www.agricultura.gov.br/>. Acesso em: 29/08/2019.

DE MORAES, Alexandre. **Direito constitucional**. São Paulo: Atlas, 2016.

DINIZ, Maria Helena. **Código Civil comentado**. São Paulo: Saraiva, 2017.

GLOBAL PANEL. Global Panel on Agriculture and Food Systems for Nutrition. *In: Food systems and diets: Facing the challenges of the 21st century*, 2016. Disponível em: <https://www.glopan.org/wp-content/uploads/2019/06/ForesightReport.pdf>. Acesso em 20/06/2020.

JACTO. Acompanhe as principais estatísticas da agricultura mundial! *In: Blog Jacto*, 2019. Disponível em: <https://blog.jacto.com.br/agricultura-mundial/>. Acesso em 20/06/2020.

MIRRA, Álvaro Luiz Valery. As dimensões material e procedimental do direito ao meio ambiente equilibrado. *In: Consultor Jurídico (ConJur)*, 18 fev. 2017. Disponível em: [https://www.conjur.com.br/2017-fev-18/ambiente-juridico-dimensoes-material-procedimental-meio-ambiente-equilibrado#:~:text=As%20dimens%C3%B5es%20material%20e%20procedimental%20do%20direito%20ao%20meio%20ambiente%20equilibrado&text=A%20Constitui%C3%A7%C3%A3o%20brasileira%20de%201988,\(...\)%E2%80%9D](https://www.conjur.com.br/2017-fev-18/ambiente-juridico-dimensoes-material-procedimental-meio-ambiente-equilibrado#:~:text=As%20dimens%C3%B5es%20material%20e%20procedimental%20do%20direito%20ao%20meio%20ambiente%20equilibrado&text=A%20Constitui%C3%A7%C3%A3o%20brasileira%20de%201988,(...)%E2%80%9D). Acesso em: 11/06/2020.

ONU. Organização das Nações Unidas. **Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável**. 13/10/2015. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/>. Acesso em 20/06/2020.

PAVIONE, Lucas dos Santos. Direito Ambiental. In: CRISTINA, Flávia; FRANCESCHET, Júlio César; PAVIONE, Lucas dos Santos (orgs.). **Exame da OAB: todas as disciplinas**. Salvador: JusPodivm, 2018.

PHILIPPI-JUNIOR, Arlindo (Coord.). **Sustentabilidade - Princípios e Estratégias**. Barueri: Editora Manole, 2018.

PORTAL EMBRAPA. Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária, 2020. Disponível em: <https://www.embrapa.br/olhares-para-2030>. Acesso em 11/06/2020.

RICHARDSON, Valerie. Annual Amazon farmland burn sets records for international outrage. In: **The Washington Times**, 26/08/2019. Disponível em: <https://www.washingtontimes.com/news/2019/aug/26/amazon-fires-normal-agriculture-despite-internatio/>. Acesso em: 16/02/2020.

SIRVINSKAS, Luís Paulo. **Manual de Direito Ambiental**. São Paulo: Saraiva, 2015.

TORRES, Edson (Org.) **Sustentabilidade e Meio Ambiente: Introdução à Sustentabilidade**. Indaial: Grupo Uniasselvi, 2011.

VITAL, Nicholas. **Agradeça aos agrotóxicos por estar vivo**. Rio de Janeiro: Record, 2017.

JUVENTUDE BRASILEIRA: O DIREITO A SUSTENTABILIDADE AMBIENTAL

Simone Cesario Soares

INTRODUÇÃO

Com o aumento da degradação ambiental, as discussões em torno deste tema em âmbito global tem ganhado força. Associada ao modelo de desenvolvimento vigente e que gera impactos ambientais muitas vezes incalculáveis, no uso de recursos naturais (O'BRIEN, 2012). Nas últimas décadas as organizações mundiais têm promovido ações e discussões em torno de questões globais, tais como fome, pobreza, educação, meio-ambiente dentre outros (FAO, 2018; 2020). Dentro destas discussões são necessárias as de cunho político, mais especificamente das políticas públicas. E neste contexto destacamos a juventude que no Brasil, por exemplo, teve alguns direitos garantidos em legislação a apenas há uma década, como o Estatuto da Juventude, a partir do Sistema Nacional de Juventude (SNJ).

Um dos programas que incentiva a permanência do jovem na área rural é o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - Jovem (PRONAF). A juventude seja ela rural ou urbana, através de políticas públicas efetivas poderia atuar de forma a construir novos modos de vida, com respeito ao meio ambiente, repensando os modos de produção e consumo a partir da sustentabilidade. Assim, este trabalho objetiva compreender o papel do jovem diante deste cenário, ou seja, compreender como as Políticas Públicas brasileiras, através da educação podem desenvolver ações que promovam a inserção deste grupo nos problemas ambientais e de sustentabilidade.

1 JUVENTUDE BRASILEIRA E A QUESTÃO AMBIENTAL

Cabe a humanidade a preservação da biosfera com todos seus sistemas ecológicos, com a rica variedade de plantas e animais, solos férteis, águas puras e ar limpo. E neste sentido muitas ações têm sido pensadas pelas autoridades mundiais, uma vez que a humanidade precisa escolher seu futuro. Ao passo que a sociedade precisa repensar a sustentabilidade do planeta (O'BRIEN, 2012). Um fator que contribui para uma insustentabilidade são as visões mecanicistas, individualistas e competitivas presentes em nossa sociedade, o homem compreendido como centro de tudo (antropocentrismo) (BOFF, 2017; GIL et al., 2019). O desenvolvimento deve satisfazer as necessidades presentes, e ao mesmo tempo não comprometer a capacidade das gerações futuras (GUIMARÃES, 2007; BOFF, 2017; GIL et al., 2019).

O Brasil é um dos grandes produtores de insumos agrícolas do mundo. No levantamento da safra de grãos 2019/2020, divulgado pela Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB), indica que a produção brasileira está estimada em 245,8 milhões de toneladas, um aumento de 1,6%, ou seja, 3,9 milhões de toneladas a mais em relação à safra 2018/2019, um recorde (CONAB, 2020).

No entanto o Brasil é um dos países do mundo onde mais se permite o uso de agrotóxicos. Esse fato foi mais intensificado na década de 1960, com o uso de adubos químicos e venenos (MORAES, 2019). No ano de 2019, o Brasil já tinha autorizado cerca de 470 agrotóxicos. Com a implantação das sementes transgênicas foi cada vez mais justificado o uso de adubos químicos, bem como de agrotóxicos. Segundo dados da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA) e do Observatório da Indústria dos Agrotóxicos da Universidade Federal do Paraná (UFPR), divulgados durante o II Seminário sobre Mercado de Agrotóxicos e Regulação, realizado em Brasília, Distrito Federal, em abril de 2012, enquanto, nos últimos dez anos, o mercado mundial de agrotóxicos cresceu 93%, o mercado brasileiro cresceu 190% (CARNEIRO, 2015).

No Brasil o Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE), que pertence ao Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicação, é o responsável por monitorar nossas florestas acerca das questões de desflorestamento das nossas matas. Os últimos estudos publicados pelo

INPE, referente ao ano de 2019, mostram que as expectativas para o aumento do desmatamento são as mais alarmantes.

No ano Internacional da Juventude 1985, escolhido pela Assembleia Geral das Nações Unidas (ONU), a chamada agenda jovem. Essa temática foi apresentada em forma de documento orientador para formulação de políticas públicas para a juventude das Nações Unidas, e no seu Informe sobre a Juventude em 2005, e inserida no capítulo 25 da Agenda 21 (FURIATI, 2010). A Agenda 2030 da ONU, os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) são contemplados 17 metas globais estabelecidas pela Assembleia Geral das Nações Unidas, conforme Quadro 1. Os ODS são parte da Resolução 70/1 da Assembleia Geral das Nações Unidas: “*Transformando o nosso mundo: a Agenda 2030, para o Desenvolvimento Sustentável*”.

Quadro 01 - Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – Agenda 2030



Fonte: Organização das Nações Unidas (ONU, 2015).

Os ODS abrangem questões de desenvolvimento social e econômico, incluindo, pobreza, fome, saúde, educação, aquecimento global, igualdade de gênero, água, saneamento, energia, urbanização, meio ambiente e justiça social. Na Agenda 2030, foram pensadas e discutidas ações a fim de promover o desenvolvimento sustentável da humanidade. E neste contexto quais são os desafios que os jovens enfrentarão no futuro? Será que terão acesso aos recursos naturais essenciais?

No Brasil nossos jovens se deparam com muitos desafios, além de buscar construir um ambiente equilibrado, precisa transformar as relações sociais, políticas, principalmente na luta por seus direitos e justiça. É necessário que nossos jovens conheçam os processos que envolvem o desenvolvimento do nosso país, participando de espaços de decisão, como previsto no capítulo 25, da Agenda 21 global (ONU, 2015). Pensar a sustentabilidade do planeta, é ao mesmo tempo pensar o futuro, é pensar na

garantia da qualidade de vida para as novas gerações. Neste sentido as políticas públicas devem voltar seus olhos a essa população a fim de fomentar sua participação e inserção nesta pauta.

O Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) considera adolescente a pessoa que tem de 12 a 18 anos incompleto (BRASIL, 1990). E os jovens são as pessoas com idade entre 15 e 29 anos, como previsto no Estatuto da Juventude (BRASIL, 2013). Esta definição etária é usada para promover direitos específicos, bem como definir o público alvo dos programas.

Os jovens correspondem a um grupo de 47,3 milhões de pessoas, segundo dados do IBGE 2018. Releva um número preocupante, pois pelo menos 23% deles, não exerciam atividade alguma, nem trabalham e nem estudam, o que aponta o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA N. 18 SET/OUT 2019). E apenas no ano de 2013, foi criado no Brasil o Estatuto da Juventude. De acordo com o Estatuto da Juventude (Lei nº 12.852/2013), o Sistema Nacional de Juventude (SINAJUVE) constitui uma forma de articulação e organização da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e da Sociedade Civil para promoção de políticas públicas de juventude. O SINAJUVE prevê em sua Seção X, o Direito à Sustentabilidade e ao Meio Ambiente:

Art. 34. O jovem tem direito à sustentabilidade e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo, essencial à sadia qualidade de vida, e o dever de defendê-lo e preservá-lo para o presente e as futuras gerações (BRASIL, 2013).

O Estatuto da Juventude afirma em seu artigo 35, que é função do estado promover a educação ambiental na busca de sua preservação. Onde prevê que o Estado promoverá, em todos os níveis de ensino, a educação ambiental voltada para a preservação do meio ambiente e a sustentabilidade, de acordo com a Política Nacional do Meio Ambiente (BRASIL, 2013). Já no Art. 36, confirma ao poder público a incorporação da dimensão ambiental como consta na íntegra:

Art. 36. Na elaboração, na execução e na avaliação de políticas públicas que incorporem a dimensão ambiental, o poder público deverá considerar: I - o estímulo e o fortalecimento de organizações, movimentos, redes e outros coletivos de juventude que atuem no

âmbito das questões ambientais e em prol do desenvolvimento sustentável; II - o incentivo à participação dos jovens na elaboração das políticas públicas de meio ambiente; III - a criação de programas de educação ambiental destinados aos jovens e; IV - o incentivo à participação dos jovens em projetos de geração de trabalho e renda que visem ao desenvolvimento sustentável nos âmbitos rural e urbano (BRASIL, 2013).

Compreender o papel da sociedade e dos sujeitos diante de uma construção sustentável, requerer a valorização do indivíduo em seu direito da vida, da liberdade e a busca pela felicidade, deste modo à proposta de sustentabilidade aponta para o futuro (BOFF, 2017).

No ano de 2015, foi instituído o Plano Nacional de Juventude e Meio Ambiente (PNJMA) instituído pela Portaria Interministerial nº 390, de 18 de novembro de 2015 (BRASIL, 2015). O Plano tem como objetivo a promoção e integração das políticas públicas ambientais que efetivem os direitos da juventude à sustentabilidade e ao meio ambiente, garantidos no Estatuto da Juventude. O PNJMA veio integrar o Sistema Nacional de Juventude (SINAJUVE), instituído pela Lei nº 12.852, de 5 de agosto de 2013. Os princípios do Estatuto da Juventude deverão orientar a implementação do Plano Nacional de Juventude e Meio Ambiente (BRASIL, 2013; 2015). Trata-se de um plano de orientação de políticas públicas direcionadas a juventude e ao meio ambiente. Este documento traz como diretrizes:

Participação de jovens nas políticas públicas de meio ambiente, em especial no controle social da gestão ambiental; -Estímulo e fortalecimento dos movimentos, redes e organizações que atuam na Temática juventude e meio ambiente, em especial as organizações juvenis; - Apoio a trabalho e renda que visem ao desenvolvimento sustentável; - Ampliação da conservação ambiental com inclusão social; - Reconhecimento do valor ecossistêmico dos territórios pelos jovens; - Valorização das identidades e diversidades individual e coletiva a Sustentabilidade e Juventude (BRASIL, 2013).

Este plano tem por objetivos ampliar e qualificar a participação dos jovens conforme consta no documento:

Ampliar e qualificar a participação dos jovens na redução de emissões de gases de efeito estufa, na adaptação à mudança do clima e nas negociações internacionais sobre o tema; - Ampliar a participação de jovens na gestão de resíduos sólidos; - Ampliar a participação de jovens na gestão dos recursos hídricos; - Ampliar a implementação, a oferta e as condições favoráveis para práticas de Produção e Consumo Sustentáveis (PCS) (BRASIL, 2013).

Desta forma os referidos documentos e diretrizes vem confirmar a necessidade de participação da juventude no processo de transformação dos meios de produção e consumo a partir da sustentabilidade.

1.1 Políticas Públicas para juventude: a educação para a sustentabilidade no meio rural

Nas últimas décadas houve um esvaziamento da população do campo, caracterizado pelo êxodo rural. E neste cenário as escolas, compreendidas como escolas do campo, ou escolas rurais, foram se reduzindo, em número de alunos, bem como na sua importância social. Os números revelam que a população rural encolheu-se nos últimos anos, como se observa na tabela 1. Citemos como exemplo o município de Toledo, conforme tabela 01, abaixo (IBGE, 2010):

Tabela 01- População do município de Toledo

População Total, por Gênero, Rural/Urbana – Município de Toledo-Pr						
População	Ano 1991		Ano 2000		Ano 2010	
	Pop.	Total (%)	Pop.	(%)	Pop.	(%)
População Total	86.250	100.00	98.200	100.00	119.313	100.00
População Residente Masculina	43.182	50.07	48.549	49.44	58.337	48.89
População Residente Feminina	43.069	49.93	49.651	50.56	60.976	51.11
População urbana	70.037	81.20	85.920	87.49	108.259	90.74
População rural	16.213	18.80	12.280	12.51	11.054	9.26

Pop. – População. Fonte: http://atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil_m/toledo_pr

Os dados da tabela 01, conforme o censo de 2010 aponta que a população rural do município era de 9,27%, do total de 119.353 habitantes, o que corresponde a pouco mais de 11.000 pessoas. Ao mesmo tempo no ano letivo de 2020, o município de Toledo, apresenta em números oriundos da área rural um mil setecentos e noventa (1790) matriculas. Representado tanto na esfera municipal quanto estadual, conforme dados no Núcleo Regional de Educação (NRE/TOLEDO, 2020).

Podemos perceber que temos um número ainda maior de alunos das áreas rurais estudando na cidade, os quais utilizam transporte escolar conforme dados da Secretaria e Municipal de Educação (Toledo, 2020) em torno de dois mil quinhentos e setenta e quatro (2574) alunos migram diariamente do meio rural para estudarem em escolas da cidade, conforme tabela 02.

Tabela 02- Transporte Escolar no Município de Toledo ano 2020

Transporte Escolar Município de Toledo	Rede Municipal de Educação	Rede Estadual de Educação
Ed. Infantil	197	
Ens. Fundamenta I	793	
Ensino Fund. II		760
Ensino Médio		824
Total	990	1584
		Total Geral= 2574

Fonte: Núcleo Regional de Educação de Toledo-Paraná 2020

Percebesse um cenário de subordinação do campo à cidade e da agricultura à indústria é, uma tendência do desenvolvimento histórico que se expressa na crescente urbanização do campo e industrialização da agricultura. Tal tendência se traduz num avanço, como constataram Marx e Engels no Manifesto do Partido Comunista, a burguesia desempenhou na História um papel eminentemente revolucionário, rompendo, as relações feudais, patriarcais e idílicas (MARX; ENGELS, 1968, p. 25). Entre os vários aspectos que expressam o caráter revolucionário da burguesia elencados no Manifesto destaca-se aquele referente à relação cidade-campo:

A burguesia submeteu o campo à cidade. Criou grandes centros urbanos; aumentou prodigiosamente a população das cidades em relação à

dos campos e, com isso, arrancou uma grande parte da população do embrutecimento da vida rural. Do mesmo modo que subordinou o campo à cidade, os países bárbaros ou semibárbaros aos países civilizados subordinou os povos camponeses aos povos burgueses, o Oriente ao Ocidente (MARX; ENGELS, 1968, p. 27).

A concepção da Educação do Campo, enquanto garantia de direitos dos povos camponeses, é relativamente recente no Brasil, vem se consolidando a partir da constituição de 1988, e fundamentalmente com a implementação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional Lei 9394 de dezembro de 1996 (LDBEN), (BRASIL, 1996), que abre espaço para o reconhecimento dos sujeitos, homens e mulheres, crianças e jovens e adultos, quilombolas, indígenas e outros, historicamente invisibilizados ao longo de séculos da nossa história.

No entanto as políticas públicas nem sempre atuam em conformidade com a legislação vigente, conforme texto do Estatuto da Juventude: “Do Direito a Educação: que a Educação do Campo contemplará a ampliação da oferta de educação para os jovens do campo, em todos os níveis e modalidades educacionais” (BRASIL, 2013).

Nesta perspectiva a juventude rural, tem sofrido restrição de acesso de serviços e bens públicos, num contexto de desigualdades sociais, evidenciadas pela falta de políticas públicas voltadas para a juventude rural e, mais especificamente essa juventude rural tende a promover o êxodo rural, migrando inicialmente para a cidade em busca de oportunidades de estudo ou formação profissional e, conseqüentemente, esvaindo-se da produção agrícola baseada no agronegócio (BARCELLOS, 2017), onde na maioria das cidades de porte pequeno a médio são é altamente dependente da produção agrícola (GUILHOTO et al., 2007). Condições que, no município de Toledo não é diferente, uma vez que a produção agrícola, representada por sua Produção Interna Bruta (PIB) representa claramente essa dependência, conforme dados da Secretaria da Agricultura e Abastecimento (SEAB), conferindo ao município o primeiro lugar em Produto Interno Bruto (PIB) Agropecuário do Paraná e décimo primeiro lugar na região Sul em 2019 (PARANÁ/SEAB, 2020).

As vagas para estudantes jovens do meio rural em escolas rurais têm sido reduzidas período a período, levantando inúmeras preocupações do

ponto de vista da formação desses jovens nesse meio, de sua permanência e inserção em um processo produtivo altamente importante para consolidar mecanismos de desenvolvimento sustentável.

Uma política pública positiva para a juventude rural foi à criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRO-NAF), com intuito de fortalecer os agricultores familiares, através do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). E posteriormente veio a atuar beneficiando a juventude rural, com a criação em 2003 do PRO-NAF-Jovem, que visa exatamente o atendimento desse público rural com idade entre 16 e 29 anos.

Considerar a juventude sujeito de direitos representa uma mudança de paradigma em que o jovem torna-se corresponsável pela construção das políticas públicas. Atuando como ator, como agente no processo de construção do campo das políticas públicas da juventude. Onde se percebe uma mudança de políticas públicas em que o predomínio de uma visão conservadora Estado/provedor-Jovem/atendido é suplantado pela concepção de políticas públicas como processo de construção participativa no qual o/a jovem podem ser agentes de transformação (CASTRO, 2011).

Assim apesar da legislação brasileira prever ações através das políticas públicas para a juventude, na prática, há pouca efetividade, e principalmente a juventude rural, vive a restrição de acesso a bens e serviços em espaços socialmente desiguais. Faz-se necessário evidenciar algumas questões acerca da juventude no Brasil, e principalmente a rural. Há a necessidade das políticas públicas tratarem do tema juventude da juventude rural com mais constância, considerando, por exemplo: a falta de orçamento para este grupo, compreender quem são estes jovens, onde estão estes jovens rurais? Discutir os processos burocráticos que o impedem de participar ativamente da política, bem como ocupar espaços de decisão (BARCELLOS, 2017).

A escola pode atuar para contribuir com o futuro da juventude, através da Educação Ambiental, que atualmente tem ganhado grande relevância principalmente no contexto educacional por consequência das políticas de impacto estimuladas no mundo e da sucessão de medidas ambientais em âmbito internacional. No Brasil a Educação Ambiental parece ser um tema novo, e que por vezes não tem apresentado objetivo e metodologias de ação estabelecidas nas escolas (BERNARDES e PRIETO, 2010). Por se tratar

de uma temática interdisciplinar, ela precisa ser desenvolvida de forma contínua, permanente, sistemática e transversal, contextualizando tais conteúdos com a realidade integral do mundo contemporâneo. Assim sendo:

O desenvolvimento de programas de Educação Ambiental e a conscientização de seus conteúdos dependem deste completo processo de emergência e constituição de um saber ambiental, capaz de ser incorporado às práticas docentes e como guia de projeto de pesquisa (LEFF, p. 2018, 218).

O grande desafio da escola no contexto ambiental é o de viabilizar as práticas educativas, articulando o ensino em sua prática diária, no sentido de enfrentar uma degradação ambiental junto aos problemas sociais. A educação ambiental deve compreender a estreita interação entre Meio Ambiente equilibrado e a qualidade de vida do homem, além de, mostrar que ela não se limita à preservação, mas incorpora os aspectos sociais, econômicos, éticos e políticos. A conexão, entre as propostas curriculares educacionais e as políticas que envolvem a Educação Ambiental e Sustentável, pode ser encarada como um dos fatores que dificultam os resultados esperados em prol da exploração da dimensão ambiental nas práticas escolares, pois nessa perspectiva, “o debate ambiental adquire uma dimensão pedagógica e política na medida em que oportuniza o debate, o questionamento e a negociação de projetos políticos, culturais e sociais” (TORALES, 2013, p. 2).

No ano de 1996, o Ministério da Educação (MEC), elaborou os Parâmetros Curriculares Nacionais (PCNs) incorporando a dimensão ambiental, como Tema Transversal, nos currículos de Ensino Básico. Essa inserção mostra uma visão integradora e transformadora, mas que, metodologicamente, ainda falta uma indicação menos compartimentada dos conteúdos das diversas áreas de conhecimento o que poderia levar a uma mudança das práticas pedagógicas em Educação Ambiental (Souza, 2004). Assim Leff, afirma que a escola é um dos elementos para que a educação ambiental se efetive:

Os princípios da gestão ambiental e da democracia participativa propõem a necessária transformação dos Estados nacionais e da ordem

internacional para uma convergência dos interesses em conflitos e dos objetivos comuns dos diferentes grupos e classes sociais em torno do desenvolvimento sustentável e da apropriação da natureza. O fortalecimento dos projetos de gestão ambiental local e das comunidades de base está levando os governos federais e estaduais, como também os municipais, a instaurar procedimentos para dirimir pacificamente os interesses de diversos agentes econômicos e grupos de cidadãos na resolução de conflitos ambientais, através de um novo contrato social entre o Estado e a sociedade brasileira (LEFF, 2018, p.61-62).

De acordo com a Política Nacional de Educação Ambiental (PNEA), Lei nº 9.795/1999, a Educação Ambiental tem por objetivo formar cidadãos que se defrontem com a problemática do meio ambiente, que sejam capazes de perceber pontos críticos, de pensar a coletividade, se posicionando frente aos desafios presentes nos locais em que vivem (BRASIL, 1999).

A relação da educação e o meio ambiente assume um desafio cada vez maior, demandado a emergência de novos saberes para aprender processos sociais que se complexificam e riscos ambientais que se intensificam. E ao mesmo tempo cabe a escola a criação desse elo com as novas gerações, pois o tempo escolar é um diálogo de gerações (CARR, 2011; OLIVEIRA, 2010). A educação como principal propulsor da mudança, necessita de novos métodos de ensino, colocando o estudante em contato com o ambiente externo à sala de aula, em contato direto com a natureza, aproveitando o conhecimento popular, para potencializar a sustentabilidade local e regional (BOFF, 2017).

A lei (9795/99) estabelece que a Educação Ambiental deva ser desenvolvida como uma prática educativa integrada, contínua e permanente em todos os níveis e modalidades do ensino formal, e não como disciplina específica incluída no currículo escolar (BRASIL, 1999). A educação enquanto prática ambiental, talvez seja a tarefa mais complexa a ser realizada no ambiente escolar, pois depende de um compromisso, um engajamento maior da escola.

CONCLUSÕES OU CONSIDERAÇÕES FINAIS

Um dos objetivos da UNESCO, em suas ações para com a juventude é o de contribuir para que os jovens tenham a oportunidade de falar e se-

rem ouvidos, estabelecendo-se, assim, um verdadeiro diálogo, entre eles e o Estado, integrando suas percepções e prioridades nos projetos e programas desenvolvidos nas diferentes áreas, e atuando para que a temática juventude seja incluída nas agendas políticas de educação, ciência, cultura e comunicação dos países membros da UNESCO, com o propósito de criar espaços de participação, valorização, visibilidade e credibilidade para as contribuições dos jovens em suas diferentes esferas.

A ação educativa em sua prática pode contribuir para diferentes formações do jovem, na busca por um desenvolvimento pessoal, na preparação para o trabalho, construindo um pensar de forma sustentável, tendo em vista que o significado desse conceito vai além da noção de desenvolvimento como progresso econômico e material. A sociedade precisa planejar e executar ações a partir de políticas públicas que compreendam as múltiplas dimensões que envolvem o desenvolvimento sustentável. E desta forma os jovens podem atuar enquanto protagonistas desta sociedade em transformação, na luta pela conservação do meio ambiente, de valores sociais, integrando as diversas áreas do conhecimento. Os jovens podem ser vistos como atores e sujeitos de direitos, importantes e transformadores.

A juventude será sempre um ponto estratégico para pensar e implementar qualquer instrumento de política pública a longo prazo. Assim, políticas ou programas para a juventude devem ser formatados a partir de seu envolvimento compreensivo, contando com espaços de participação juvenil nos processos de tomada de decisão. Uma das formas efetivas de iniciar este processo é estabelecer esferas de consulta pública com a participação dos jovens.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

A CARTA DE BELGRADO, 1975. Disponível em: <https://www.mma.gov.br/informma/item/8066-carta-de-belgrado> Acesso em: 30 abr. 2020.

BARBIERI, J. C. **Gestão Ambiental Empresarial: conceitos, modelos e instrumentos**. 5^o ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

BARCELLOS, S. B. **As Políticas Públicas para a juventude rural: o PRONAF Jovem em debate**. p. 149-173. Planejamento e Políticas Públicas | ppp | n. 48 | jan./jun. 2017.

BERNARDES, M. B. J.; PRIETO, E. C. **Educação Ambiental: disciplina versus tema transversal**. Revista Eletrônica Mestrado em Educação Ambiental. V.4, jan./jul. 2010, p. 173-185.

BOFF, Leonardo. **Sustentabilidade: o que é, o que não é?** 7° ed. Rio de Janeiro, Vozes, 2017.

BORGES, C.; MOREIRA, T.; TRAJBER, R. **Espaços Educadores Sustentáveis**. Ver. Saltos para o Futuro, ano n. 7, junho, 2011.

BRASIL. Lei nº 12.852, de 5 de agosto de 2013. **Institui o Estatuto da Juventude e dispõe sobre os direitos dos jovens, os princípios e diretrizes das políticas públicas de juventude e o Sistema Nacional de Juventude - SINAJUVE**. Brasília, DF, [2013]. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato20112014/2013/lei/l12852.htm>. Acesso em: 10 abr. 2020.

_____. Ministério da Educação. **XXI Sessão da Conferência Geral da UNESCO**. Belgrado, 22 set./28 out. 1980.

_____. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. **Lei número 9394, 20 de dezembro de 1996**. Brasília, 1996.

_____. Ministério da Educação. **Parâmetros Curriculares Nacionais (PCNs)**. Bases Legais 1996. Brasília, 2000.

_____. Lei 8.069 de 13 de julho de 1990. **Dispõe sobre o Estatuto da Criança e Adolescente e dá outras providências**. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm. Acessado em 07/03/2019. Acesso em 07/03/2019.

_____. Ministério do Meio Ambiente. **Plano Nacional da Juventude e Meio Ambiente**. Brasília, DF, [2015]. Disponível em: < http://www.mma.gov.br/images/arquivos/responsabilidade_socioambiental/juventude/publicacao_versao3.pdf>. Acesso em: 10 abr 2020.

_____. Presidência da República. Casa Civil. **Lei 9.795/99. Dispõe sobre a Educação Ambiental, institui a Política Nacional de Educação Ambiental e dá outras providências**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9795.htm

_____. Lei n.12.852, de 5 de agosto de 2013. **Institui o Estatuto da Juventude e dispõe sobre os direitos dos jovens, os princípios e as diretrizes das políticas públicas de juventude e o Sistema Nacional de Juventude (Sinajuve)**. Diário Oficial da União, Brasília. 6 ago. 2013.

_____. Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações. **Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE)**. Publicado: Nov. 18, 2019. Acesso em 08 ago. 2020.

_____. Ministério da Educação. **Conselho Nacional de Educação Conselho Pleno Resolução Nº 1, de 30 maio de 2012**.

BRUNDTLAND, G. H. (Org.). **Nosso futuro comum: relatório da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento**. Rio de Janeiro: FGV, 1998.

CARNEIRO, F.F.; AUGUSTO, L.G.S.; RIGOTTO, R.M.; FRIEDRICH, K.; BÚRIGO, A.C. (2015) **Dossiê ABRASO: um alerta sobre os impactos dos agrotóxicos na saúde**. Vol. 1. São Paulo: Expressão Popular.

CARNEIRO, M.J. CASTRO, E. G. **Juventude rural em perspectiva**. Rio de Janeiro: Mauad, 2007. 312p.

CARR, Nicolas G. **A Geração Superficial: o que a Internet está fazendo com nossos cérebros**. Tradução Mônica Gagliotti F. Friaça. – Rio de Janeiro: Agita, 2011.

CASTRO, Elisa. G. **O Campo das políticas públicas de juventude e o campo político da juventude: contribuições para a reflexão**. In: PAPA, F.C.; FREITAS, M.V. (orgs) Juventude em pauta - políticas públicas no Brasil. São Paulo : Peirópolis, 2011, v.1, p. 281-306.

CASTRO, M. B.; STEPHAN, G. **Uma escola para o jovem rural**. In: CASTRO, M. B.; STEPHAN, G. Juventudes Rurais: cultura e desenvolvimento. Rio de Janeiro: Instituto Souza Cruz, 2007, p. 15-33.

CONAB. Companhia Nacional de Abastecimento. **Acompanhamento de safra brasileiro – grãos: Nono levantamento, junho 2013 –**

safra 2019/2020. : Brasília: Companhia Nacional de Abastecimento. 2013. Disponível em: <https://www.conab.gov.br/ultimas-noticias/3371-levantamento-de-graos-confirma-producao-acima-de-250-milhoes-de-toneladas-na-safra-2019-2020>. Acesso em 08 ago 2020.

FAO. 2018. The State of World Fisheries and Aquaculture 2018 - **Meeting the sustainable development goals**. Rome. Licence: CC BY-NC-SA 3.0 IGO.

FAO. 2020. The State of World Fisheries and Aquaculture 2020. **Sustainability in action**. Rome. <https://doi.org/10.4060/ca9229en>

FERNANDES, S. B. V.; TEIXEIRA, E. B.; GADONSKI, M. G.; GRZYBOVSKI, D. **Impactos e estratégias ambientais: uma análise em empresas da Região Noroeste do Estado do RS**, Revista de Estudos de Administração, Ijuí, v. 9, n. 17, p. 171-190, 2008.

FURIATI, N.,M., **A. Juventude e Estados no Brasil: A lógica constitutiva do conselho nacional da juventude no governo Lula. 2010**, 340p. Tese (Doutorado) – Departamento de Ciências Sociais. Instituto de Ciências Sociais. Universidade de Brasília – UNB.

GADOTTI, M. **Pedagogia da Terra**. 6º edição. Editora Fundação Peirópolis Ltda. 2010.

GALIAZZI, Maria do Carmo; FREITAS, José Vicente de (org.). **Metodologias emergentes de pesquisa em educação ambiental**. Ijuí: Editora Unijuí, 2005.

GIL, J.D.B.; REIDSMA, P.; GILLER, K.; TODMAN, L.; WHITMAORE, A.; ITTERSUM, M.V. 2019. **Sustainable development goal 2: Improved targets and indicators for agriculture and food security**. *Ambio*. V.48, p.685 – 698. <https://doi.org/10.1007/s13280-018-1101-4>.

GUILHOTO, J. J. M., AZZONI, C. R., SILVEIRA, F. G., ICHIHARA, S. M., DINIZ, B. P. C. e MOREIRA, G. R. C.

PIB da Agricultura Familiar: Brasil – Estados. NEAD Estudos. Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). Brasília, 2007.

GUIMARÃES, M. **Educação ambiental: participação para além dos muros da escola.** In. TRAJBER, R.; MELLO, S.S. **Vamos cuidar do Brasil: conceitos e práticas em educação ambiental na escola.** Brasília: UNESCO, 2007.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Censo Demográfico 2010.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Censo Demográfico 2018.

IBGE–Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. http://atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil_m/toledo_pr. Acesso em: 25/06/2020.

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília: Ipea; *IBGE*, N.18 Set/Out, 2019. http://www.inpe.br/noticias/noticia.php?Cod_Noticia=5294 Acesso em: 08 ago 2020.

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Set/2019, Brasília.

LEFF, H. **Saber Ambiental.** 11 ed. Petrópolis: Vozes, 2018.

MARX, Karl. **O Capital.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1968.

MARX, K.; ENGELS, F. **Manifesto do Partido Comunista.** São Paulo: Escriba, 1968.

MORAES, F. M. **Textos para discussão: Agrotóxicos no Brasil: padrões de uso, política da regulação e prevenção da captura regulatória.**

O'BRIEN, K. 2012. **Global environmental change II: From adaptation to deliberate transformation.** Progress in Human Geography. V.36, 2012, p. 667-676. <https://doi.org/10.1177/0309132511425767>

OLIVEIRA, Sidnei. **Geração Y – o nascimento de uma nova versão de líderes.** São Paulo: Integrante, 2010.

ONU - Organização das Nações Unidas. Declaração Universal dos Direitos Humanos da ONU. **Transformando Nosso Mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável**. Nova York: ONU; 2015.

PÁDUA, S.; TABANEZ, M. (orgs.). **Educação ambiental: caminhos trilhados no Brasil**. São Paulo: Ipê, 1998.

PARANÁ, Secretaria Estadual de Agricultura e Abastecimento - SEAB. **Relatório da versão preliminar do VBP 2019 (safra 18/19)**. http://www.agricultura.pr.gov.br/sites/default/arquivos_restritos/files/documento/2020-08/reilmunicipal20191v.pdf

PARANÁ. Secretaria Estadual de Educação e Esportes - SEED. Núcleo Regional de Educação – NRE/Toledo, 2020. <http://www.consultaescolas.pr.gov.br/consultaescolas-java/pages/templates/initial2.jsf?windowId=091&codigoMunicipio=2790>. Acesso em 10 jul. 2020.

REIGOTA, Marcos. **Meio Ambiente e Representação Social**. São Paulo: 8 ed. Cortez, 2010. p. 87.

SOUZA, D. A. **A Relação da Criança com o Meio Ambiente: A Educação Ambiental nos Contextos Escolares, 2004. 143p.** Dissertação (Mestrado em Educação) - Instituto Superior de Estudos Pedagógicos, Rio de Janeiro, 2004.

TOLEDO, Secretaria Municipal de Educação – SMED. 2020. Coordenação do Setor de Transporte. <https://www.toledo.pr.gov.br/escola/smed/administracao.html>. Acesso em 10 jul 2020.

TORALES, M.T. **A Inserção da educação ambiental nos currículos escolares e o papel dos professores: da ação escolar a ação educativo-comunitária como compromisso político pedagógico**. Revista do PPGA/ FURG – Rio Grande do Sul, v. especial, março, 2013.

UNESCO. Organização das Nações Unidas para a Educação, **a Ciência e a Cultura Políticas públicas de/para/com juventudes**. Brasília: UNESCO, 2004.

LACUNAS NORMATIVAS AMBIENTAIS: DA COMPLETUDE DA TEORIA DO ORDENAMENTO JURÍDICO DE BOBBIO AOS TEMPOS MODERNOS

*Timóteo Ágabo Pacheco de Almeida*²⁰

INTRODUÇÃO

“Melhor uma completude insatisfeita que um completo vazio”. Tal frase, atribuída popularmente a George Nascimento, define com maestria a tênue relação entre concepções usualmente contrárias ou antitéticas. Completude e vazio possuem linhas sobrepostas no cotidiano, muitas vezes confundindo-se ou se miscigenando em diversos matizes sociais.

Contudo, na realidade jurídica, a ‘insatisfação’ lembrada pelo poeta ganha contornos muito mais contrapostos e colidentes. Há muito tempo, questiona-se doutrinariamente: seria o ordenamento jurídico completo? Se sim, o que representam, então, as inquietantes lacunas jurídicas? E sendo a resposta negativa, não se estaria enfraquecendo toda a ordem normativa em último grau, por ser baseada em fragmentos linguísticos incompletos, como um prédio alicerçado em fundamentos e arrimos insatisfatórios?

20 Mestre em Direito Ambiental pela Universidade do Estado do Amazonas. Especialista em Ciências Penais e em Direito Constitucional pela Universidade Anhanguera. Professor convidado em Projetos de Extensão, pela Universidade Federal do Amazonas. Promotor de Justiça do Ministério Público do Estado do Amazonas. Manaus, Amazonas, Brasil.

No decorrer da história, o tema tem sido pauta de estudo e debate de inúmeras escolas: negativista, positivista, realista, juspositivista, neoconstitucionalista etc. Como se não bastasse o desassossego que a demanda causa, a problemática recebe contornos drásticos quando, no caso concreto, está-se diante de ramos jurídicos não estanques, de evolução constante e de impacto coletivo.

Este é justamente o caso do Direito Ambiental, esfera da ciência jurídica que abarca conceitos abertos e fluidos; princípios de menor densidade normativa; bens que exigem, muitas vezes, conceituação técnica e tutela processual específica; além do seu permanente embate com o desenvolvimento econômico e científico.

Logo, faz-se mister iniciar com uma abordagem etimológica básica, para então adentrar-se nas nuances do tema, haja vista que, como é cediço no âmbito acadêmico, “o desenvolvimento de um conceito científico (...) geralmente começa com sua definição verbal e com sua aplicação em operações não-espontâneas” (VYGOTSKY, 1991, p. 93).

1. LACUNAS

Para fins conceituais, lacuna é o “espaço vazio ou em branco, onde normalmente deveria haver” (BARSA, 2003, p. 599), ou, de modo conciso, é a “falha, vazio, omissão, hiato” (MICHAELIS, 2000, p. 1219). Nessa esteira, Norberto Bobbio (1960, tradução por SOLON, 2014, ps. 113 e 114), munindo-se de uma didática conclusão, aborda a definição do termo de forma excludente ao que adviria de sua ausência – a completude –, descrevendo que:

Por ‘completude’ se entende a propriedade pela qual um ordenamento jurídico tem uma norma para regular qualquer caso. Posto que a ausência de uma norma se chama, com frequência, de ‘lacuna’ (...), ‘completude’ significa ‘ausência de lacunas’. (grifos do autor)

Por isso, em síntese, lacuna é o espaço vazio normativo que, *de per sí*, gera uma aparente incompletude no próprio ordenamento do qual a norma emanaria. Com similar posicionamento, Karl English, citado por

Luiz Regis Prado (PRADO, 1997, p. 162), ensina que “a lacuna é uma incompletude insatisfatória no seio do todo jurídico”. Prado, inclusive, descreve que “a lacuna caracteriza-se quando a lei é omissa ou falha em relação a determinado caso. Em uma palavra, há uma incompleição do sistema normativo” (p. 162).

No entanto, se o conceito não guarda maiores discussões temáticas, o mesmo não se dá quanto à resposta, variável no passar da evolução histórico-jurídica, a uma simples demanda: afinal, é possível que o ordenamento jurídico seja incompleto? Em outras palavras, há, de fato, lacunas no “mundo das leis”?

1.1. Análise histórica: dogma e crítica à completude

Em atenção à exteriorizada questão, as escolas clássicas positivistas sempre apresentaram uma uníssona resposta: não! Para estas, o sistema normativo deve sempre buscar ser íntegro, coerente e completo, munindo-se do vernáculo para tal. Porém, como expõe Francesco Carnelutti, eventual e indesejada incompletude poderia hipoteticamente ocorrer, possuindo duas roupagens possíveis: a “incompletude por exuberância” ou excesso de normas, como no caso da antinomia jurídica, e a “incompletude por deficiência” ou ausência normativa, como ocorre nas lacunas (CARNELUTTI, 1998, p. 56).

Desta feita, enquanto a primeira hipótese, de antinomia, seria capaz de gerar uma ordem incoerente, em choque, malferindo uma exigência de harmonia normativa, a segunda soaria ainda mais grave, pois a mera admissão da existência de lacunas, para os positivistas, obstaría a completude da ordem jurídica; item que, para estes, apresenta-se como verdadeira e necessária condição para o funcionamento do próprio sistema. Logo, pode-se concluir que ordem jurídica com lacuna seria, no clássico ideário legal, uma “não ordem”.

Após mencionar essa problemática, Bobbio expõe a tradicional teoria positivista aplicável ao tema: o chamado “dogma da completude”. Este, vale ressaltar, foi por décadas – para alguns, ainda o é – um dos maiores estandartes das cátedras positivistas, sendo defendido pela Escola da Exegese francesa, e possuindo diversos exemplos de aceitação e previsão mundo afora, como nas antigas codificações romanas, o Código Civil napoleônico, a “jurisprudência dos conceitos” alemã, dentre tantos outros.

O mencionado Código Civil, ademais, consagra-o expressamente em seu art. 4º, ao prescrever que “o juiz que se recuse a julgar sob o pretexto de silêncio, obscuridade ou insuficiência da lei, poderá ser perseguido como culpado de denegação de Justiça”²¹.

Não obstante a força argumentativa do conhecido “fetichismo da lei” positivista, calcado na máxima de que não há Direito fora de seus limites, surgiram diversas vozes críticas a esse posicionamento doutrinário, no final do século XIX.

Linhas de pensamento como as desenvolvidas pela “jurisprudência dos valores” alemã, o realismo jurídico norte-americano e, até mesmo, o moderno substancialismo constitucional pregam o papel fundamental do juiz que, para adequar a norma a casos por ela não abrangidos – que reiteradamente ainda persistem, nas modernas ordens legais –, deve interpretar e concretizar o texto legal; somente após o que se pode afirmar que ganha vida a norma jurídica propriamente dita, aplicável ao referido caso.

Todavia, o discurso positivista também evoluiu, desenvolvendo teorias diversas, em contraposição às críticas outrora elaboradas, e referentes, em sua maioria, à constante existência de casos factuais não abrangidos por ordens jurídicas postas. Exemplos destas, vale rememorar, têm-se nas Teoria do Espaço Jurídico Vazio e da Norma Geral Exclusiva.

Em suma, pela primeira, desenvolvida por Karl Bergbohm e defendida por Santi Romano, “um caso ou é regulado pelo direito, e então é um caso jurídico ou juridicamente relevante, ou não é regulado pelo direito, e então pertence àquela esfera de livre manifestação da atividade humana, que é a esfera do *juridicamente irrelevante*” (BOBBIO, p. 124, grifos do autor). Esta última, insta salientar, é justamente o espaço jurídico vazio.

Quanto à segunda corrente, a premissa é basicamente inversa à da primeira. Enquanto a ideia do espaço jurídico vazio prega que não existem lacunas, pois onde falta o ordenamento – a lei – faltaria o próprio Direito, a norma geral exclusiva anuncia que o Direito nunca falta. Sustentada por Ernst Zitelmann e Donato Donati, para tal premissa, uma norma, ao regular certa situação jurídica, não apenas dispõe explicitamente sobre o seu conteúdo, como também tacitamente permite ou impede, em sentido in-

21 Disponível em <https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do;jsessionid=B195A6090019B-208D15572E21ED_64E57.tpdila20v_3?idSectionTA=LEGISCTA000006089696&cidTexte=LEGI-TEXT000006070721&dateTexte=20170424>. Acesso em 03.03.2020. Tradução livre.

verso, tudo o que ela própria não regulamenta. Assim, se uma norma, *verbi gratia*, proíbe fumar, também estaria a permitir, em seu leque de abrangência, todos os outros comportamentos que não consistam em fumar.

Hodiernamente, apesar de o tema se encontrar mais maduro no âmbito acadêmico, a resposta à questão apresentada ainda não repousa em um berço esplêndido de harmonia e consenso. Pelo contrário, o que constantemente se observa é uma miscelânea de posições distintas, cuja zona de conflito costuma abranger tanto ideias positivistas, quanto teses jurídicas críticas a estas.

Desse modo, continua a cátedra especializada buscando harmonizar certas teses conceituais, como a ideia do novel reconhecimento da existência de um “espaço vazio de Direito” – e não apenas da lei, do texto, do vocábulo –, bem como de lacunas parciais ou ocultas, da relação entre a existência de lacunas e a não estatização do Direito, da necessidade de lacunas voluntárias ante a visível fragmentariedade dos textos constitucionais etc.

Sem embargo, Carlos Frederico Marés de Souza Filho (1997, p. 02) também cita relevantes críticas históricas de ambos os lados, como as de Vanossi e Cossio, negativistas que defendiam a inexistência de fissuras jurídicas por motivos matematicamente lógicos; além da visão de Ruy Cirne Lima, baseada em Emilio Betti, para o qual somente haveria hiato legal se existisse uma dupla incidência normativa sobre o mesmo ponto, resultando em uma lacuna ‘positiva’, pois a soma das duas normas aplicáveis ao caso geraria, ao fim, a própria lacuna.

Porém, o próprio jurista apresenta, ao fim, um denominador comum e simultâneo ao pensamento de todas as correntes: “o juiz, no caso concreto, deve julgar; não havendo lei aplicável, aplicará o costume, a analogia, a equidade e os princípios gerais do direito ou negará o direito individual” (1997, p. 02). Interessante destacar que mesmo a equidade se apresenta como um elemento integrativo da Lei. Nesse passo, Fábio Luiz Antunes (2011, p. 04) lembra que “a equidade, portanto, é a adequação da lei ao caso concreto, atendidas suas peculiaridades, tendo em vista o caráter genérico e abstrato da atividade do legislador, atribuindo ao juiz a ponderação proporcional da norma à situação fática”.

Portanto, apesar da colisão histórica entre os vários enfoques, surge um aparente desfecho unificando todas as teorias: o sistema poderia ser concreta-

mente integrado pela linguagem normativa; para alguns por autointegração, impedindo a existência das lacunas em sentido estrito, para outros por heterointegração, usando-se norma externa àquele. No entanto, para que se entenda como se daria essa união entre o positivismo moderno e a aceitação da existência de lacunas, é necessário que também se aborde a tipologia destas.

1.2. Tipos de lacunas e classificação

Há várias formas classificatórias dos tipos possíveis de lacunas, algumas excludentes, outras suplementares ou alternativas. Dentre os principais tipos, destacam-se os seguintes:

a) Lacunas próprias e impróprias. Em classificação trazida por Bobbio, as primeiras consistem em vazios normativos dentro do sistema legal, são hiatos factuais, omissões que não deveriam estar ali, falhas de supressão linguística. Por sua vez, as segundas derivam da comparação do sistema real com um sistema ideal, também chamadas de lacunas “injustas” ou ideológicas, como será *infra* analisado em tópico próprio.

b) Lacunas subjetivas e objetivas. Enquanto aquelas dizem respeito à falha pontual imputável ao legislador, estas estão diretamente interligadas ao desenvolvimento do meio social e das relações dele inerentes, a saber, de todas as causas que eventualmente ocasionem um envelhecimento dos textos legislativos, gerando uma “lacuna temporal”.

c) Lacunas voluntárias e involuntárias. Bobbio as cita, ao reclassificar as lacunas subjetivas em subespécies, utiliza-se de nítido conceito *lato sensu* do termo ‘lacuna’. Procede de tal modo, pois as involuntárias dependem da distração inconsciente do legislador, ou seja, não há uma vontade legislativa referente à existência do vazio. De outra banda, as voluntárias, não são lacunas em sentido estrito, já que representam “aquelas que o próprio legislador deixa de propósito, porque a matéria é bastante complexa e não pode ser regulada com regras muito minuciosas, e é melhor confiá-la à interpretação, caso a caso, do juiz” (BOBBIO, p. 136).

A doutrina moderna ainda apresenta outros subtipos distintos, muitos dos quais classificáveis, sob uma tipologia mais técnica, apenas no conceito de lacunas *lato sensu* – enquanto consequências de qualquer hiato normativo –, ou, ainda, nitidamente advindos do aprofundamento das lições de Bobbio. Dentre estas últimas, merecem destaque as seguintes:

a) Lacuna constitucional. Possui certa especificidade em relação às anteriores, em razão da hierarquia superior da norma carecedora de previsão legal. Souza Neto e Sarmiento (2012, p. 475) ensinam que temas materialmente constitucionais gozam de “reserva de Constituição”. Por isso, caso o Poder Constituinte olvide tratar sobre eventual assunto de estatura constitucional, cria-se a “lacuna constitucional”, cuja relevância é de maior destaque por repercutir nos demais ramos jurídicos.

Deste modo, a menos que haja nítida e voluntária opção política em tal omissão, persiste a chamada lacuna constitucional involuntária, a qual tende a ser suprida pela via jurisdicional, mormente pelos instrumentos de interpretação e de controle de constitucionalidade, os quais consagram elementos como os decorrentes da mutação constitucional, ensejadores da moderna e perceptível *living Constitution*.

b) Lacuna regulamentadora. Esta igualmente não consiste em lacuna propriamente dita. Isso porque não emana de reais falhas normativas. Pelo contrário, há prévia e plena previsão normativa, porém carecedora de regulamentação própria a fim de que se torne efetivamente executável ou eficaz. É o exemplo clássico das leis desprovidas de decreto regulamentar (art. 84, IV, da CRFB) ou mesmo da ação direta de inconstitucionalidade por omissão, ante a ausência de lei, cuja elaboração fora imposta pelo Poder Constituinte.

c) Silêncio eloquente. Versa sobre a já apontada lacuna voluntária, de incidência não rara no bojo do texto constitucional. Souza Neto e Sarmiento (2012, p. 476) traçam a distinção entre esta e a lacuna em sentido estrito, para os quais, “muitas vezes, ao regularem certo tema, as normas constitucionais não consagram determinadas incidências ou consequências, não por um esquecimento involuntário do constituinte, mas em razão de uma escolha intencional”. Logo, nasce desta prática o chamado “silêncio eloquente” do texto normativo, no qual a não inclusão significa, de fato, a própria exclusão volitiva.

d) Por fim, sobressalta-se a chamada lacuna ideológica. Se a lacuna real representa uma dissonância entre a ordem jurídica prevista e a faticamente elaborada no plano concreto das coisas, a lacuna ideológica retrata um descompasso entre a norma existente e o ordenamento jurídico ideal. Bobbio (p. 133) afirma que “entende-se por ‘lacuna’ também a ausência não de uma solução, qualquer que seja, mas de uma solução *satisfatória*,

ou, em outras palavras, não a ausência de uma norma, mas a ausência de uma *norma justa*”, ou seja, daquela norma que gostaríamos que existisse, mas não existe.

Dessa forma, demonstra-se nitidamente que a ausência de lacunas ideológicas não remete à completude do ordenamento jurídico, como se dá com as lacunas fáticas. O que a integração daquelas busca alcançar é a perfeição da própria ordem, excluindo qualquer disposição ou previsão normativa que seja considerada injusta. Pela visível impossibilidade de total perfeição normativa, Bobbio conclui que apenas a ordem jurídica natural não poderia ter lacunas ideológicas, não sendo, assim, uma constante verificável em sistemas positivados.

2. A LACUNA E O ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

O exame puramente teórico demanda que seja colocado à prova no plano concreto, para que seja ratificada sua relevância. Portanto, trazendo a problemática à realidade, ainda persiste um questionamento: haveria lacunas no ordenamento jurídico brasileiro? Mesmo no ínterim da Constituição da República? E quais seriam estas?

Insta salientar que, ao se questionar a existência de lacunas, propõe-se o estudo das omissões legais em relação apenas a normas pontuais, individualmente consideradas. Tal observação é devida, pois, para parcela doutrinária significativa, fíncada nas ideias da clássica escola eclética, uma lei específica pode ser normativamente omissa quanto a certo tema; o que não gera, *de per si*, a fissura do próprio ordenamento jurídico globalmente analisado, mormente ante o moderno papel integrativo dos princípios gerais de Direito.

Nessa mesma direção, Lênio Streck (2007, p. 103) exprime que “é necessário distinguir bem as fórmulas ‘lacunas da lei’ e ‘lacunas do direito’”. Porém, nada disso desvia o olhar da resposta à demanda inicial: sim, há de se reconhecer a existência de lacunas no sistema normativo pátrio. Caso seja mitigada a premissa kelseniana inicial de que a ordem jurídica – a incluir a lei em sentido estrito – não comportava qualquer fissura legal, exceto quando comparada ao plano ficcional do plenamente justo, pode-se constatar uma infinidade de lacunas no ordenamento jurídico, dos

mais distintos matizes e tipos. Exemplo histórico disso tem-se em Souza Filho (1997, p. 04), ao descrever:

Tomemos como exemplo a mais ostensiva lacuna do direito brasileiro: o instituto da manumissão. Não há uma única linha, em toda a legislação novecentista brasileira, acerca da manumissão dos escravos, porém era, efetivamente, um direito. Há vários julgados conhecidos em que esse direito foi reconhecido, bastava que o escravo pagasse seu preço perante a autoridade para se ver livre, por sentença. Mas não havia lei, e, seguramente por isso, muitas manumissões foram liminarmente negadas.

O mesmo autor ainda cita a ausência de qualquer previsão sobre a (in)admissibilidade do obsoleto Poder Moderador nas modernas constituições, como ilustração novel de lacuna constitucional. Porém, por fins metodológicos, será doravante analisada uma série de lacunas voltadas à temática ambiental – a que mais sofre com os hiatos no sistema pátrio –, seja em nível constitucional, seja no contexto infraconstitucional, consoante se passa a elucidar.

2.1 Previsões e omissões constitucionais

Embora nossa Carta Magna seja categoricamente classificada como analítica e prolixa, diante de seus mais de duzentos e cinquenta artigos que abordam os mais diversos temas, não há como negar que a Constituição da República de 1988 (CRFB) possui um leque vasto de omissões no desenrolar de seu texto. Dentre os seus variados dispositivos, destaca-se, em matéria ambiental, o artigo 250, previsto em capítulo próprio dedicado ao meio ambiente, que assim consagra:

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.²²

22 Disponível em: <planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em 18.03.2020.

Da leitura e análise interpretativa da norma, podem ser extraídas diversas indagações, todas provenientes, em algum grau, de lacunas normativas promovidas pelo Constituinte, muitas vezes intencionalmente. Dentre as principais, cabe destacar:

a) ‘Todos’ têm direito ao meio ambiente equilibrado. Mas indaga-se: quem estaria abrangido pelo termo “todos”? Ao contrário da inicial simplicidade que a pergunta aparenta possuir, esconde uma série de questionamentos, alguns sem resposta. Seriam os animais, classificados na tradição civilista como bens semoventes, detentores desse mesmo direito? Teriam também eles, como aponta a forte vertente ecocêntrica, direito a um meio ambiente equilibrado e sadio? Seria, assim, a fauna igualmente beneficiária de um direito de estatura constitucional que tudo tem a ver com a conservação de seus habitats naturais?

b) Sendo bem de uso comum do povo, ser-lhe-ia aplicável as regras de regime administrativo relativas a tais bens? Haveria, dessa forma, à luz do art. 99, inc. I, do Código Civil, uma homogeneidade de tratamento entre rios, mares (exemplos de meio ambiente natural), e ruas e praças (exemplos de meio ambiente artificial), por possuírem a mesma previsão normativa conjunta? Esse questionamento permanece abstratamente irresolvido, ante a previsão genérica da norma, apreciável caso a caso pela via jurisprudencial.

c) Malgrado o hiato jurídico na titularidade ativa do direito, não escapa também à polêmica o polo passivo. Assim, o dever de preservar o meio ambiente é constitucionalmente imputado ao Poder Público e à coletividade, mas quem está englobado por tal definição? Abrangeria o novel terceiro setor? Destinar-se-ia apenas à geração atual, ou, como ocorre no cerne do direito subjetivo, as futuras gerações também possuiriam esse dever?

O padrão se reitera de modo constante e as lacunas – em *lato sensu* – acompanham os parágrafos do referido artigo. O parágrafo primeiro, por exemplo, traz uma série de comandos impositivos ao Poder Público, dotados de baixa densidade normativa e amplo espectro de abrangência. Essa fórmula, comum nos mais destacados princípios do sistema legal, traz consigo maior horizontalidade e superficial verticalidade normativa, a fim de gerar uma destacada extensão de incidência possível do texto legal, pela menor densidade normativa.

Não por menos, percebe-se que, dentre os incisos do indicado parágrafo, há nítidas “lacunas regulamentadoras”, referentes a normas de eficácia limitada, remetidas ao nível infraconstitucional. Assim, os comandos-núcleo desses incisos são completados por diversas leis, como a Lei n. 9.985/00 (incisos I e III, do § 1º, do art. 225, da CRFB), Lei n. 11.105/05 (incs. II e V), Lei n. 9.605/98 (inc. VII), Lei Complementar n. 140/11 (inc. IV), dentre outras.

O parágrafo segundo trata da exploração dos recursos minerais. Ao fazê-lo, olvida aqueles de origem hídrica, no que toca à recuperação do meio ambiente degradado, bem como finaliza com outra norma de eficácia mitigada, sem especificar qual seria a solução técnica aplicável à recuperação ambiental; o que, vale lembrar, nem por isso afeta a imediata eficácia da norma, direito fundamental que é, ante o expresso comando do art. 5º, § 2º, da CRFB.

O parágrafo terceiro do mesmo dispositivo legal traz uma das maiores celeumas do direito ambiental penal. No seu ínterim, prevê a responsabilidade penal pelo dano ambiental, sem prescrever, de modo técnico e detalhado, como deveria se dar a referente aos atos realizados e imputáveis a pessoas jurídicas.

Por sua vez, o parágrafo quarto aponta cinco biomas nativos, qualificando-os sob o título de “patrimônio nacional”. Pela norma geral exclusiva, pode o intérprete, então, questionar: não possuiriam os demais ecossistemas pátrios a mesma estatura protetiva constitucional? Curiosamente, entende parcela da doutrina que, nesse caso, trata-se de omissão voluntária, nítido silêncio eloquente do Constituinte, o qual, por opção político-legislativa, prestigiou a tutela dessas áreas, visando, *verbi gratia*, “a defesa de interesses do Brasil diante de eventuais ingerências estrangeiras” (SILVA, 2016, p. 148).

No modelo neoconstitucionalista, que traz como uma das suas principais características a filtragem constitucional – pela qual todos os demais ramos jurídicos devem ser interpretados à luz da norma constitucional –, o peso jurídico da existência de tantos vazios normativos, ainda que inseridos no conceito amplo de lacuna, demonstra a cristalina relevância do tema e a importância do papel integrativo do intérprete, levado a efeito por diversos órgãos e agentes.

2.2 Lacunas no Direito Ambiental

Munindo-se da metodologia tópica, notam-se, em complemento, numerosos casos de omissões legais no direito ambiental vigente, em âmbito infraconstitucional.

A priori, o art. 10, da Lei n. 6.938/81, pode ser utilizado como um dos paradigmas em tela, ao decretar que:

A construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental dependerão de prévio licenciamento ambiental.²³

Conquanto pareça prescrever uma imposição de incidência genérica, há uma categoria de atividades não acobertadas pelas restrições da norma: a realização de atividades, tidas como não efetivo ou potencialmente poluidoras ou capazes de causar degradação, à época da conduta a ser licenciada. Seriam estas igualmente dependentes de licenciamento ambiental?

Pela lógica da norma geral exclusiva, não. Todavia, a questão ganha maior relevo ao se discorrer sobre o Princípio da Precaução. Segundo este, em suma, visa-se buscar evitar danos ambientais, ainda que a conduta não possua consequências lesivas pré-determinadas. Logo, a presunção comprovável de que uma ação pode acarretar lesão ambiental é apta a gerar, em tese, a denegação da licença por parte do ente público. Essa conclusão, amplamente adotada pelos pretórios nacionais, permanece como um vazio jurídico no citado dispositivo.

Outrossim, neste exemplo, far-se-ia necessário munir-se da autointegração para que, socorrendo-se analogicamente de outros comandos legais, o prévio licenciamento se tornasse necessário também para tais condutas, mesmo que, à época do licenciamento, fossem tidas como não efetivo ou potencialmente poluidoras de recursos ambientais.

Outra ilustração paradigmática se observa no art. 22, *caput* e § 7º, da Lei n. 9.985/00, ao preceituar que “as unidades de conservação são cria-

23 Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6938.htm>. Acesso em 25.03.2020.

das por ato do Poder Público” e que “a desafetação ou redução dos limites de uma unidade de conservação só pode ser feita mediante lei específica”²⁴. É de fácil constatação que a famosa exceção ao Princípio da Simetria das Formas se aplica à desafetação e à redução dos limites de unidade de conservação, uma vez que, embora possam ser criadas por mero ato do Poder Público, visando a conservação ambiental, exigem lei em sentido estrito para quaisquer fins restritivos.

Contudo, interpela-se: uma alteração que ocasione mudança *in pejus* na proteção ambiental de certa unidade de conservação, mas que não se encaixe em nenhuma das duas categorias acima – redução ou desafetação –, não exigiria a mesma cautela normativa, de maior proteção jurídica, a depender do caso concreto?

Há hipóteses em que, mesmo sem redução ou desafetação da área, há potencial prejuízo ao ecossistema local, como ocorre na transformação da unidade de proteção integral em unidade de uso sustentável – caso se proceda sem as observâncias legais, e desprovida de necessidade fática e motivação idônea nesse sentido –; na retirada de comunidades tribais da região decretada como ambientalmente protegida; na autorização para exploração duradoura e permanente de áreas especialmente tuteladas etc.

Logo, não há absurdo jurídico em imaginar-se ser também imprescindível a elaboração de lei específica para tal autorização, em casos não abrangidos pelo citado dispositivo. Nesse contexto, tem usualmente se posicionado nossa jurisprudência, aplicando os métodos integrativos a fim de integrar as variadas lacunas do sistema jurídico.

3. A LACUNA PERANTE AS VIAS JUDICIAL E EXTRAJUDICIAL

Daniel Sarmiento e Cláudio Pereira de Souza Neto (p. 474) tecem linhas temáticas sobre o entendimento e a aceitação das lacunas pelas Cortes Pátrias. Ao exemplificarem seu posicionamento, descrevem que “a jurisprudência do STF reconhece, sem qualquer hesitação, a existência de lacunas constitucionais”. O reconhecimento dado à existência das lacunas também subsiste em inúmeros julgados voltados à abordagem de questões

24 Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9985.htm>. Acesso em 30.03.2020.

ambientais. Ademais, não é apenas sobre a clássica lacuna negativa, como já definida acima, que os pretórios se debruçam. A lacuna positiva, conhecida nos centros acadêmicos como a famosa antinomia, é tema constante nesse ramo jurídico.

Tal situação, de clara influência das lições de Emilio Betti, origina-se de um conflito lógico básico: se duas normas se propõem a legislar sobre algo ao mesmo tempo e no mesmo espaço, pode ocorrer de nenhuma das duas alcançar o intento almejado, gerando uma dupla incidência normativa exclusiva sobre o mesmo problema; o qual, ao fim, poderá resultar na constatação da existência da lacuna de uma norma, abstratamente regente de um tema que deveria estar previsto ou regulamentado por esta.

Por outra margem, caso a antinomia possibilite a aplicação concorrente, e não excludente, de ambas as normas, não haverá qualquer lacuna a ser sanada. Pelo contrário, haverá uma dupla proteção jurídica a determinado bem, advinda do sincronismo, convergente ou paralelo, da incidência de ambas as normas. Exemplos interessantes dos métodos excludentes e convergentes podem ser notados em julgados paradigmáticos do Supremo Tribunal Federal (STF), como os casos a seguir transcritos:

Reserva extrativista. Conflito de interesse. Coletivo versus individual. Ante o estabelecido no art. 225 da CF, conflito entre os interesses individual e coletivo resolve-se a favor deste último. (...) **Não coabitam o mesmo teto, sob o ângulo constitucional, reserva extrativista e reforma agrária.** (MS 25.284, Rel. Min. Marco Aurélio, julgamento em 17.06.2010, Pleno – g.n.)²⁵

Os arts. 2º da Lei 8.176/1991 e 55 da Lei 9.605/1998 tutelam bens jurídicos distintos: o primeiro visa a resguardar o patrimônio da União; o segundo protege o meio ambiente. Daí a improcedência da alegação de que o art. 55 da Lei 9.605/1998 revogou o art. 2º da Lei 8.176/1991.” (HC 89.878, Rel. Min. Eros Grau, julgamento em 20-4-2010, Segunda Turma)²⁶

25 Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/constituicao/constituicao.asp>>. Acesso em 02.04.2020.

26 Disponível em: <<https://www.jusbrasil.com.br/busca?q=BENS+JUR%C3%8DDICOS+DISTINTOS&c=>>>. Acesso em 07.04.2020.

De mais a mais, é igualmente incontestado o reconhecimento de lacunas em sentido estrito na seara ambiental. Um dos exemplos mais notórios, em razão das consequências de tutela coletiva relacionadas à questão, trata-se da lacuna constitucional nos casos de conflito entre a tutela ambiental e a preservação cultural.

Nesse âmbito, o STF já teve a oportunidade de se posicionar sobre a divergência apresentada, quanto ao aparente conflito da tutela ambiental e da salvaguarda dos direitos culturais indígenas – extensíveis às demais comunidades tribais, como ressalta a Convenção n. 169, da Organização Internacional do Trabalho, com eficácia interna assegurada pelo Decreto n. 5.051/04 –, assumindo posição (pró-)ativa e reiterando a compatibilidade de ambos os valiosos bens jurídicos, *in litteris*:

Há perfeita compatibilidade entre meio ambiente e terras indígenas, ainda que estas envolvam áreas de ‘conservação’ e ‘preservação’ ambiental. Essa compatibilidade é que autoriza a **dupla afetação**, sob a administração do competente órgão de defesa ambiental. (Pet 3.388, Rel. Min. Ayres Britto, julgamento em 19.03.2009, Plenário – grifos nossos) ²⁷

Aqui impõe-se uma salutar observação. Como citado por Sarmento e Neto (2012, p. 477), “não é apenas o Poder Judiciário que preenche as lacunas constitucionais. Outros órgãos e entidades podem também fazê-lo, sempre que tenham que aplicar a Constituição e não encontrem normas constitucionais disciplinando o caso”. Desse modo, o exemplo da harmonia entre a tutela ambiental e a tutela indígena para suprir a citada lacuna positiva é, outrossim, elemento de construção de diversos entes e Órgãos não jurisdicionais.

Dentre outros exemplos de colisão de normas e/ou interesses legítimos, geradora de lacuna positiva – ou mesmo de lacuna negativa, decorrente da ausência de uma metanorma, que estabeleça qual valor deve preponderar em eventuais hipóteses de colisão –, destaca-se também a problemática atinente à manifestação cultural conhecida como Farra do Boi, e a aparente colisão entre os meios ambientes natural e cultural (art. 216, da CRFB).

27 Disponível em: < <http://www.stf.jus.br/portal/constituicao/constituicao.asp>>. Acesso em 09.04.2020.

Quanto ao tema exposto, recentemente “a Segunda Turma decidiu que o festival ‘Farra do boi’ constitui prática que sujeita animais a tratamento cruel, em violação do art. 225, § 1º, VII, da Constituição”²⁸. Mais uma vez, resta óbvia a distinção entre a solução pela concorrência das normas – que é comumente mais utilizada – e a escolha pela exclusividade de aplicação de uma destas em detrimento de outra, como adotado pelo STF no caso em tela.

Se, por um lado, resta majoritariamente vencido o dogma clássico da completude, pregado pelo positivismo séculos atrás, subsiste o viés de completude se colocado como parâmetro todo o sistema normativo, por uma filtragem pós-positivista e neoconstitucional. Isso porque, apesar de hodiernamente ser majoritária a aceitação da existência dos vazios normativos, é certo que haverá sempre uma regra ou um princípio aplicável ao caso concreto, capaz de colmatar eventual rasgo legal encontrado na malha do tecido normativo.

Ora, se tal norma – regra ou princípio – advém do próprio ordenamento jurídico como um todo, é possível sustentar que este, em último grau e analisado em sua unidade integrativa, seja, portanto, completo.

Em simples linhas e munindo-se dos ensinamentos de Bobbio, seja por meio da autointegração e uso da analogia direta, seja pela aplicação da heterointegração externa – direito comparado, natural ou intertemporal – ou interna – analogia indireta, costumes e princípios gerais de Direito – sempre haverá, em tese, uma norma de possível aplicação ao caso concretamente dissecado.

CONCLUSÃO

Por todo o exposto, percebe-se que a temática atinente às lacunas possui peculiaridades históricas, ao mesmo tempo em que encontra ampla discussão contemporânea. Analisadas a crítica à completude e a classificação tipológica, sobressai a complexidade do tema, que gera, ainda em nossos dias, relevantes debates acadêmicos.

28 Disponível em: <http://www2.stf.jus.br/portalStfInternacional/cms/verConteudo.php?sigla=portalStfJurisprudencia_pt_br&idConteudo=185142&modo=cms>. Acesso em 14.04.2020.

Ademais, verifica-se que o ordenamento jurídico pátrio apresenta uma série de fissuras legais ainda presentes, seja em seu âmbito constitucional, seja na esfera infraconstitucional, inclusive no prisma ambiental.

Nesse espeque, as vias judiciais e extrajudiciais de colmatação assumem real importância, ao interpretarem e aplicarem a norma; capaz, esta última, por sua ampla abrangência, de suprir os hiatos que venham a surgir no bojo normativo. No tocante à legislação ambiental, ainda mais significativa se mostra tal função, pois permite que decisões técnicas sejam tomadas de modo menos solene e mais célere.

A indispensabilidade do uso das lacunas, desse modo, apresenta-se como meio hábil a buscar evitar ou reparar os danos ambientais que, em sua maioria, consistem em condutas lesivas sinérgicas e demandam uma efetiva resposta; sob pena de, caso haja larga demora – como aquela muitas vezes existente nos ritos de nosso processo legislativo –, não exista mais “meio ambiente” a ser resguardado a tempo.

Por fim, no que atine às lacunas indesejáveis, guardam primordial papel as atuações extrajudicial e judicial, a fim de extirpar injustiças e, quando estritamente necessário, complementar omissões indevidas por meio do uso dos meios integrativos, atendendo-se aos limites próprios impostos constitucionalmente.

Desta forma, munindo-se de todas as técnicas exegéticas acima expostas, bem como da conjunção entre as esferas jurídica, hermenêutica, linguística e política, poder-se-á obter como resultado final uma efetiva e plena tutela ambiental, tendente à preservação e à conservação do meio ambiente ecologicamente equilibrado, tal como nosso Constituinte, de modo vanguardista, bem consagrou nas normas ambientais protetivas de estatura constitucional.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANTUNES, Fábio Luiz. Equidade como instrumento de integração de lacunas no direito. In: *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, XIV, n. 89, jun 2011. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=9629&revista_caderno=27>. Acesso em 08 de março de 2020.

BOBBIO, Norberto. *Teoria do Ordenamento Jurídico*. Tradução de Ari Marcelo Solon. 2ª edição. São Paulo: EDIPRO, 2014.

CARNELUTTI, Francesco. Teoria Geral do Direito. São Paulo: Ltr, 1998.

DICIONÁRIO BARSA DA LÍNGUA PORTUGUESA. Coordenação Elisabete Lins Muniz, Hermínia Maria Totti de Castro. São Paulo: Barsa Planeta, 2003.

ENGISH, Karl. *apud* PRADO, Luiz Regis. Argumento Analógico em Matéria Penal. Revista de Ciências Jurídicas nº 01, ano 1997, publicação oficial do curso de Mestrado em Direito da Universidade Estadual de Maringá, p. 162.

MICHAELIS 2000: Moderno Dicionário da Língua Portuguesa. 2ª versão. Reader's Digest. São Paulo: Melhoramentos, 2000.

PRADO, Luiz Regis. Argumento Analógico em Matéria Penal. Revista de Ciências Jurídicas nº 01, ano 1997, publicação oficial do curso de Mestrado em Direito da Universidade Estadual de Maringá.

SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de. O Direito Constitucional e as lacunas da lei. Revista de Informação Legislativa, Brasília, a. 34, n. 133, 1997.

SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel. Direito constitucional: teoria, história e métodos de trabalho. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

STRECK, Lenio Luiz. Hermenêutica jurídica e(m) crise: uma exploração hermenêutica da construção do direito. 7ª edição. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

VYGOTSKY, Lev. Pensamento e linguagem. 3ª edição. São Paulo: M. Fontes, 1991.

POLÍTICAS PÚBLICAS EM UNIDADES DE CONSERVAÇÃO: PERSPECTIVAS TEÓRICAS

*Camila Magri Bertolin*²⁹

1. INTRODUÇÃO

Ao longo da história humana, as relações das diversas sociedades com o ambiente natural têm ocasionado perda significativa de biodiversidade, causada pela degradação ambiental infligida pela sociedade e consequente perda de territórios específicos de espécies de fauna e flora, e pelo encadeamento imperioso do consumo. Tal processo de deterioração ambiental influencia a apresentação de pesquisas científicas que objetivam mitigar a problemática ambiental (WANDERLEY FILHA et al., 2013).

A extensa complexidade das relações humanas que permeiam a sociedade contemporânea, assim como a pluralidade de titulares de direitos que demandam soluções institucionais exercem pressão sobre o Estado, sendo esperado do mesmos atuações eficientes no processo de elaboração e implementação de políticas públicas. Porém, o desempenho estatal corre riscos de ambiguidades e ineficiências, pois o Estado se compromete com demandas sociais distintas e numerosas (GODOY, 2016).

29 Mestranda no Programa de Pós-Graduação em Sustentabilidade Socioeconômica Ambiental da Universidade Federal de Ouro Preto. Bacharel em Administração e Pós-Graduação Lato Sensu em Planejamento e Gestão de Áreas Naturais Protegidas pelo Instituto Federal do Sudeste de Minas Gerais.

Quando se identifica políticas públicas e programas ambientais, tais como suporte ao incentivo de ações sustentáveis, observa-se que são necessários mais avanços na legislação e políticas públicas vigentes. A fim de atender os compromissos governamentais na temática ambiental, as legislações, programas, acordos, parcerias nacionais e internacionais devem estar em rede colaborativa na busca de entendimentos e efetivação de políticas públicas (JORCELINO; STREIT; FREITAS, 2020).

Pode-se definir políticas públicas, de forma direta e resumida, como as ações realizadas pelo governo direcionadas à gestão de temas específicos, formalizadas e concretizadas por meio de atos normativos, programas, projetos e outros processos implementados pelo estado (MATHEUS; RAIMUNDO, 2017).

A introdução de políticas públicas como incentivadoras de sistemas de gestão que melhorem a efetividade e a eficácia da utilização dos recursos financeiros investidos em Unidades de Conservação (UC) são consideradas fatores determinadores para o alcance dos objetivos de proteção e conservação de recursos naturais, assim como da melhoria de qualidade de vida da população local e regional. Além disso, tais políticas públicas podem ser apontadas como estímulos à gestão compartilhada e participativa dessas áreas especialmente protegidas (FRANÇA; SILVA; ARAÚJO, 2020).

No cenário de preservação da biodiversidade, compete ao governo a disponibilização à sociedade de informações necessárias, apoio à pesquisa científica, e a regulamentação normativa com o objetivo de incentivar a gestão local e o setor privado a implantar medidas de adaptação, usufruindo de oportunidades de melhoria dos processos e compartilhamento de informações. Nesse contexto, precisam ser propostas políticas públicas de fomento às decisões governamentais relativas ao ambiente, assim como de orientação das ações da sociedade, levando em conta que as questões ambientais, como mudanças climáticas, proporcionam efeitos em outras áreas, necessitando serem tratadas de forma a resultar em ações intersetoriais (FUNDAÇÃO BOTICÁRIO; ICLEI, 2015).

O presente estudo tem o objetivo de pesquisar e explorar as políticas públicas brasileiras direcionadas a Unidades de Conservação, com base em conceitos e perspectivas teóricas. De forma específica, pretende evidenciar o histórico de atuação governamental nacional e internacional

relacionados a políticas públicas de conservação, por meio do exame e análise de literatura e documental.

2. MATERIAIS E MÉTODOS

Este estudo caracteriza-se como pesquisa qualitativa. Adotou-se como método a revisão bibliográfica e descritiva de literatura, a análise documental e o ordenamento conceitual segundo autores e ações. Utilizou-se a abordagem hipotético-dedutiva e análise de conteúdo. De acordo com Lakatos e Marconi (2003), as abordagens metodológicas mais comumente utilizadas são o método dialético, o indutivo, dedutivo e o hipotético-dedutivo, o qual pode ser aplicado por meio de formulação de hipóteses construídas sobre problemas, apresentando soluções com a utilização de conjecturas.

Especificamente em relação à análise de conteúdo (BARDIN, 2011), foi realizada por meio de utilização de processos e procedimentos objetivos para a análise dos textos. A análise de conteúdo é considerada importante no desenvolvimento de políticas públicas, porque visa, segundo RICHARDSON (1999, p. 224) “compreender melhor um discurso, de aprofundar suas características (gramaticais, fonológicas, cognitivas, ideológicas, etc.) e extrair os momentos mais importantes”. Ainda, o autor afirma que se deve realizar a pesquisa com base em teorias relevantes, as quais precisam servir como explicação original para as descobertas científicas.

3. RESULTADOS E DISCUSSÃO

3.1 Unidades de conservação: conceito, importância e histórico

As unidades de conservação desempenham diversas funções, cujos benefícios são usufruídos por uma fração considerável da população brasileira. Por exemplo: grande parte da qualidade e quantidade da água que compõe os reservatórios hidrelétricos é assegurada por unidades de conservação, abastecendo cidades e indústrias. Ainda, o turismo que movimenta a economia de muitos municípios do país torna-se possível por conta da proteção de paisagens proporcionada pela presença de unidades

de conservação. O desenvolvimento de cosméticos e produtos farmacêuticos também utilizam, em muitos casos, espécies protegidas por unidades de conservação. Além disso, as unidades de conservação disponibilizam recursos através do uso direto de seus recursos naturais, tais como produção de madeira e outros produtos florestais, evitam emissões de estoque de carbono e propiciam receitas tributárias repassadas aos municípios por meio do ICMS Ecológico (MEDEIROS et al., 2011). As Unidades de Conservação (UC) podem ser definidas como:

espaço territorial e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituído pelo Poder Público, com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção (BRASIL, 2000).

Os bens e serviços fornecidos pelo meio ambiente são de notável importância em relação ao bem-estar do ser humano e a sustentabilidade do desenvolvimento econômico. Desse modo, abrir mão dos outros usos do território em favor da conservação do meio ambiente legitima-se pelos ganhos ecológicos, sociais e econômicos derivados da proteção ambiental. Conceitos de economia ambiental permitem delinear argumentos consistentes relativos aos investimentos necessários à criação e consolidação das áreas protegidas. A importância estratégica das áreas naturais também deve ser considerada, expressa no valor de opção, o qual pode representar um ativo decisivo a fim de que o país e a humanidade consolidem uma nova economia (GELUDA; SERRÃO; LEMOS, 2014).

Dessa forma, elenca-se benefícios, como apontam Medeiros et al. (2011), ao dizer que o crescimento contínuo da economia brasileira é proporcionado pela abundante disponibilidade de recursos naturais do país. A criação de unidades de conservação pode ser considerada uma das formas mais efetivas disponíveis a fim de atender essa necessidade e disponibilidade de recursos. Porém, essa disponibilidade é limitada, e realizar a boa gestão dessa base de recursos naturais torna-se fundamental para assegurar a capacidade de produção de riquezas a longo prazo.

Quando se faz reflexões acerca dos espaços naturais protegidos, pode-se contextualizar a criação de tais espaços com o panorama econômico

global. Segundo Fuks (2012), ao fazer a análise da amplitude da escala do sistema econômico globalizado, deve-se realizar decisões sociais que contemplem quanto da pressão humana a biosfera ainda é capaz de suportar. Numa perspectiva histórica, a dinâmica do crescimento da população e o aumento indiscriminado do consumo teve como consequência a situação de quase exaustão de recursos em que hoje se encontra o planeta. Tal dinâmica desencadeou algumas reações, como a conscientização em benefício da sustentabilidade e também comprometimento maior em prol do meio ambiente, por parte das organizações empresariais e instituições políticas.

Portanto, no cenário que abrange políticas públicas, as unidades de conservação concentram respaldos em diversas áreas de atuação, sendo necessárias assim numerosas formas de melhoramento, desenvolvimento sustentável e construções de mudanças.

3.1.1 Histórico das políticas públicas de conservação

Comumente difundida na atualidade, a ideia de conservação de paisagens naturais tem se desenvolvido e se transformado desde a Idade Antiga, derivada do constante questionamento humano acerca de suas relações com o planeta (BENSUSAN, 2014). Em uma perspectiva internacional, a criação do Parque Nacional de Yellowstone, em 1872, nos Estados Unidos, pode ser considerada como marco fundador da moderna gestão de áreas protegidas. A concepção acerca do Parque inicialmente era sobremaneira preservacionista, impossibilitando a interferência humana e proibindo a presença de moradores (MACIEL, 2011).

A instituição, em 1948, da *International Union of Nature Protection* (IUNP), hoje conhecida como *International Union for Conservation of Nature* (IUCN), também pode ser apontada como acontecimento relevante, pois a mesma perpetua sua atuação até os dias atuais (BENSUSAN, 2014). Segundo Franco (2013), nesse mesmo contexto pode-se inserir a fundação da Convenção sobre Diversidade Biológica durante a Eco-92, no Rio de Janeiro, em 1992, propondo uma definição de biodiversidade ainda hoje utilizada, que engloba diversidade de espécies, genética e de ecossistemas. Conforme Bensusan (2014), a consolidação de tal conceito contribuiu para incluir o tema da conservação da biodiversidade nas agendas dos governos, incorporando-o aos interesses da sociedade. Esse fato se

reflete nos objetivos das áreas protegidas, de modo que antes os espaços de conservação pretendiam proteger espécies ou paisagens, depois da consolidação do conceito, todos apontam como objetivo maior a conservação da biodiversidade.

Em 2010 ocorreu a 10^a Convenção das Partes da Convenção sobre Diversidade Biológica – COP10 da CDB, em Aichi, no Japão. Nessa reunião foram acordadas 20 metas, a serem implementadas até 2020, as chamadas Metas de Aichi. Dentre elas, encontra-se a Meta 11, especificamente direcionada às áreas protegidas e que estabelece o compromisso de criação de novas áreas, assim como a busca pela sua efetividade, governança equitativa, representatividade ecológica e conectividade entre as mesmas. Ainda, estabelece que, dentro deste prazo, pelo menos 17% de áreas terrestres e de águas continentais e 10% de áreas marinhas e costeiras deverão ter sido conservados por meio de áreas protegidas (WEIGAND JR; SILVA; SILVA, 2011; PRATES; SOUSA, 2014).

Na COP12 da Biodiversidade, realizada em 2014 na Coreia do Sul, é possível identificar avanços em relação às áreas protegidas e à redução das perdas de biodiversidade, além da contenção de desmatamentos, como é o caso do Brasil (JOHN, 2014). Nesse contexto de esforços internacionais, incluem-se os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), que propõem, dentre outros aspectos, proteger os ecossistemas terrestres, promover o seu uso sustentável e deter a perda de biodiversidade. Tais objetivos fazem parte da Agenda 2030, sendo que sua implementação ocorrerá no período 2016–2030 (ONU, 2015). Ainda, aponta-se que “Os ODS e metas são integrados e indivisíveis, de natureza global e universalmente aplicáveis, tendo em conta as diferentes realidades, capacidades e níveis de desenvolvimento nacionais e respeitando as políticas e prioridades nacionais.” (ONU, 2015, p. 16).

O início da história da conservação no Brasil dada da época do Império, passando pela criação da Floresta da Tijuca, preservação de mananciais na Serra da Cantareira e outras iniciativas de proteção de recursos naturais (DIEGUES, 2008; SALVIO, 2017). Pode-se considerar como primeiro o Parque Nacional de Itatiaia, criado em 1937, com o mesmo propósito de conservar áreas naturais contra os avanços da sociedade urbana e industrial, além de servir como incentivo à pesquisa e oferecer lazer às populações das cidades (DIEGUES, 2008; BENSUSAN, 2014; SALVIO, 2017).

Posteriormente, no ano de 1967 foi fundado o Instituto Brasileiro para o Desenvolvimento Florestal (IBDF), órgão do governo central com os objetivos de proteção e conservação dos recursos naturais. A partir da década de 70, a fundamentação técnica, política e legal do estabelecimento de áreas protegidas desenvolveu-se de maneira significativa, envolvendo também a expressiva criação de novas áreas. Nesse contexto, destaca-se a instituição da Secretaria Especial do Meio Ambiente (SEMA) em 1973 e, ainda, a Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA), instituída em 1981, que objetiva “a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental” (BRASIL, 1981). Mais tarde, em 1989, foi estabelecido o Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA). Depois, foi aprovada Lei do SNUC, no ano de 2000, e criado o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), em 2007 (MACIEL, 2011; BENSUSAN, 2014; RAMOS, 2014).

Caminhando em direção ao alcance das Metas de Aichi, o Brasil, como signatário do acordo, adotou as Metas em 2013 por meio da Resolução nº 6, da CONABIO, denominando-as Metas Nacionais para a Biodiversidade (MMA, 2013). No ano de 2015, foi lançado no Brasil o documento “Subsídios para um Plano de Ação Governamental e Diretrizes para o PPA 2016-19”, objetivando a revisão e atualização das Estratégias Nacionais para a Biodiversidade. Além disso, também objetivou sistematizar e consolidar conhecimentos para a implementação da CDB em documentos, planos e bases de dados (MMA, 2015). Em 2016 foi publicado o 5º Relatório Nacional para a Convenção sobre Diversidade Biológica, desenvolvido pela CONABIO, indicando que o Brasil teve avanços importantes na promoção e internalização das Metas de Biodiversidade de Aichi (MMA, 2016). Nesse mesmo contexto, está em elaboração o documento “Estratégia e Plano de Ação Nacionais para a Biodiversidade”, com o objetivo de contribuir para o alcance das Metas Nacionais de Biodiversidade (MMA, 2017).

Os esforços em relação às melhorias e mudanças em unidades de conservação caminham em direção a reestruturações recentes, adotando novas perspectivas e conceitos, muitas vezes divergentes dos historicamente adotados, principalmente no Brasil. Embora tenha havido aprendizado em relação às políticas públicas, ainda pode-se realizar diversas

3.2 Políticas públicas: conceitos fundamentais e correlações com a conservação

Inicialmente, pode-se definir o termo “política” sob diversos entendimentos. Refere-se a tudo o que diz respeito à vida coletiva dos indivíduos, também a atitudes e mecanismos usados na influência sobre processos de poder. A política também pode ser definida como a arte de governar, com a intenção de alcançar o bem comum. Ainda, de forma mais objetiva, entende-se como ações, diretrizes e medidas, com definições em decretos, leis e outras normas, destinadas ao atendimento de demandas da sociedade. Além disso, refere-se à administração de nações, estados e municípios (HEIDEMANN, 2014).

Os processos governamentais e as discussões científico acadêmicas marcam-se pela predominância e divulgação de determinado conceito, amplo e também com pouca fundamentação teórica: o de políticas públicas. Considerado sob diversas perspectivas, que por vezes são contrastantes, e aparelhado social e politicamente com interpretações distintas, esse conceito demanda reflexão crítica, a fim de que seja obtida a noção precisa sobre seu papel, representatividade e impacto na sociedade. Ressalta-se que a divulgação, sem critérios, da referida expressão “políticas públicas” acaba por caracterizar as ações governamentais, nelas incluídas as atividades elementares. Quando se apresenta uma definição genérica, ainda que em termos conceituais, torna-se confuso o seu significado. Trata-se, quando se fala em política pública, de processos complexos, multicausais, intersetoriais e multidirecionais. Ainda, políticas e programas governamentais, denominados de forma genérica como “políticas públicas”, acabam se tornando a percepção pública comum e natural, mesmo que não seja adotada de maneira formal, destituindo-as assim, de conflitos, vetos e discussões, e, ainda, dificultando a compreensão de seu verdadeiro significado (FONSECA, 2013).

A expressão “política pública” encontra variações de definição na literatura. De acordo com Höfling (2001, p. 31), políticas públicas podem ser entendidas como “o Estado implantando um projeto de governo, através de programas, de ações voltadas para setores específicos da sociedade.” Ainda, o termo políticas públicas pode ser apontado como conceito contemporâneo, associado ao Estado moderno, fundamentado no prin-

cípio da democracia, compreendendo “um conceito interdisciplinar, que reúne elementos de diversos campos científicos, como a ciência política, a sociologia, o direito, a economia e a psicologia social.” (BURSZTYN; BURSZTYN, 2012, p. 146). Também, como outra definição, aponta-se políticas públicas como

“Sistema de decisões públicas que visa a ações ou omissões, preventivas ou corretivas, destinadas a manter ou a modificar a realidade de um ou vários setores da vida social, por meio da definição de objetivos e estratégias de atuação e de alocação dos recursos necessários para atingir os objetivos estabelecidos” (RUA, 2013, p. 6).

Segundo Fonseca (2013), denomina-se ciclo das políticas públicas o processo dividido em etapas, sendo elas a agenda, formulação, implementação e avaliação, permitindo intervenções distintas provenientes dos grupos que se sentem influenciados de alguma forma. Logo, “políticas públicas” expressam inúmeros interesses, reúnem capacidade técnica de elaboração e implementação de dado programa, aspectos orçamentários e combinações de interesses em etapas do ciclo. Dessa feita, o autor afirma que

“políticas públicas’ podem ser caracterizadas como um processo de decisão política que se materializa em objetivos com resultados esperáveis, normalmente vinculados à transformação de uma dada realidade, com vetores distintos, e que envolvem: a) técnicos estatais e não governamentais, burocratas e políticos (tomadores de decisão); b) atores distintos (com “recursos de poder” assimétricos), cenários e conjunturas (por vezes voláteis); c) capacidade e viabilidade de o Estado disponibilizar recursos orçamentários, humanos, legais e logísticos; d) mecanismos de mensuração dos resultados.” (FONSECA, 2013 p. 405).

Construindo encadeamentos a fim de correlacionar as políticas públicas com aspectos da conservação ambiental, tem-se que, segundo Dos Santos et al. (2016), o Brasil apresenta uma dos maiores envergaduras jurídicas ambientais do mundo, e, mesmo assim, ainda é possível constatar a problemática do crescimento econômico a qualquer custo, ultrapassando fronteiras ambientais. Até o momento, não existe a prioridade determinada

nas políticas públicas no que concerne à temática ambiental, observando-se tal fato à medida que muitos atos normativos são editados contendo falhas elementares em assuntos primordiais à preservação e conservação.

Aponta-se que as políticas públicas podem ser contraditórias, mais especificamente no caso do Brasil, mesmo que possam produzir avanços. A não reforma dos atributos políticos institucionais caracteriza entrave à realização de políticas públicas mais inclusivas. A fim de que atinjam tal objetivo, solucionando os problemas em sua essência, torna-se fundamental que se enfrente interesses que sustentam o sistema político brasileiro, o qual aguarda por uma reforma há muitos anos (FONSECA, 2013).

Resume-se que importantes políticas públicas de proteção e conservação da biodiversidade têm sido implantadas, como a criação de unidades de conservação e ações de manutenção de fauna e flora. De acordo com Ganem e Drummond (2011), atentando para o fato de que existem benefícios inúmeros obtidos pelos seres humanos a partir dos ecossistemas, há o dever ético de realizar a conservação dessa riqueza, assegurando sua manutenção e o conhecimento acerca dos recursos ecológicos do planeta.

Acrescenta-se o comentário de que o documento intitulado “Áreas Prioritárias para Conservação, Uso Sustentável e Repartição de Benefícios da Biodiversidade Brasileira” (BRASIL, 2007) pode ser apontado com norteador de políticas públicas de conservação. Conforme Ganem e Drummond (2011), o reconhecimento dessas áreas serviria de auxílio no ordenamento e planejamento de atividades de implantação de políticas públicas de conservação da biodiversidade e criação de unidades de conservação.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em termos gerais, as conferências internacionais possuem o propósito de elencar debates pertinentes às soluções de problemas ambientais. E, nitidamente, resultaram em mudanças concretas de políticas públicas, se forem analisadas historicamente e a longo prazo. Porém, os compromissos firmados muitas vezes não encontram compatibilidade com a vivência real da sociedade, e as políticas públicas ambientais não atingem todos que delas necessitam com certa urgência, característica da problemática ambiental vivenciada hoje.

Os marcos legais referentes à legislação apresentam aparato jurídico coerente com a preservação e conservação da biodiversidade, apresentando políticas públicas que, em perspectiva teórica, avançam no sentido de obter soluções ambientais concretas. No entanto, admite-se que o cumprimento da legislação e a efetivação de políticas ambientais carecem de elementos de execução, em outras palavras, não estão sendo cumpridas conforme deveria ser. Ainda, a falta de coordenação jurídica entre os entes federados pode ser apontada com empecilho ao alcance do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

De forma ampla, as medidas de mitigação têm o objetivo de reduzir as causas das perdas de biodiversidade, nelas incluídas a criação de unidades de conservação, soluções para mudanças climáticas, assim como aquelas que guardam relação com mudanças nos padrões prejudiciais de consumo. Conforme apontado, tais medidas não estão encontrando a eficiência devida, cabendo adaptações e transformações.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. SP: Edições 70, 2011.

BENSUSAN, Nurit. Uma breve história da ideia de conservar a natureza em áreas protegidas e seus dilemas. In: BENSUSAN, Nurit; PRATES, Ana Paula (org.). **A diversidade cabe na unidade? Áreas protegidas no Brasil**. Brasília: IEB, 2014. p. 31-81.

BRASIL. **Lei n. 6938, de 31 de agosto de 1981**. Institui a Política Nacional de Meio Ambiente e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 02 set. 1981.

BRASIL. **Lei n. 9.985, de 18 de julho de 2000**. Institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 19 jul. 2000.

BRASIL. Secretaria de Biodiversidade e Florestas (SBF). **Portaria nº 9, de 23 de janeiro de 2007**. Áreas prioritárias para a conservação, uso sustentável e repartição de benefícios da biodiversidade brasileira: atualização. Brasília: MMA, 2007.

- BURSZTYN, Maria Augusta; BURSZTYN, Marcel. **Fundamentos de Política e Gestão Ambiental**: caminhos para a sustentabilidade. Rio de Janeiro: Garamond, 2012.
- DIEGUES, Antônio Carlos Sant'Ana. **O mito moderno da natureza intocada**. Sexta edição. São Paulo: Hucitec, 2008.
- DOS SANTOS, Crislaine Aparecida Pereira et al. O papel das políticas públicas na conservação dos recursos naturais. **Revista geográfica acadêmica**, v. 10, n. 2, p. 18-29, 2016.
- FONSECA, Francisco. Dimensões críticas das políticas públicas. **CADERNOS Ebape. br**, v. 11, n. 3, p. 402-418, 2013.
- FRANÇA, Jéssica Lima; SILVA, Regina Oliveira; ARAUJO, Ivan Roberto Santos. Políticas públicas socioambientais na reserva extrativista marinha Mestre Lucindo-PA. **Revista de Educação, Saúde e Ciências do Xingu**, v. 1, n. 2, 2020.
- FRANCO, José Luiz de Andrade. O conceito de biodiversidade e a história da biologia da conservação: da preservação da *wilderness* à conservação da biodiversidade. **História**, Franca, v. 32, n. 2, p. 21-48, Dec. 2013. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0101-90742013000200003>>. Acesso em 11/08/20.
- FUKS, Maurício. Reflexões sobre o paradigma da economia ecológica para a gestão ambiental. **Estudos avançados**, v. 26, n. 74, p. 105-120, 2012. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0103-40142012000100008>>. Acesso em: 11/08/20.
- FUNDAÇÃO BOTICÁRIO. Fundação Grupo Boticário de Proteção à Natureza; ICLEI. Governos Locais pela Sustentabilidade. **Adaptação baseada em ecossistemas**: oportunidades para políticas públicas em mudanças climáticas. 2ª Edição. Curitiba, 2015.
- GANEM, Roseli Senna; DRUMMOND, José Augusto. Biologia da conservação: as bases científicas da proteção da biodiversidade. In: GANEM, Roseli Senna (org.). **Conservação da biodiversidade**: legislação e políticas públicas. Série memória e análise de leis. Brasília: Câmara dos Deputados, p. 11-46, 2011.

GELUDA, Leonardo; SERRÃO, Manoel; LEMOS, Rosa. Desafios para a sustentabilidade financeira das unidades de conservação no Brasil. In: BENSUSAN, Nurit; PRATES, Ana Paula (org.). **A diversidade cabe na unidade?** Áreas protegidas no Brasil. Brasília: IEB, 2014, p. 185-218.

GODOY, Larissa Cássia Ribeiro da Cruz. **Composição de conflitos entre políticas públicas no contexto das sobreposições territoriais entre unidades de conservação federais e terras indígenas.** Monografia (latu sensu), 2016. Disponível em: <<http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/2870>>. Acesso em: 26/08/20.

HEIDEMANN, Francisco G. Do sonho do Progresso às Políticas de Desenvolvimento. In. HEIDEMANN, Francisco G.; SALM, Francisco (Org.). **Políticas Públicas e Desenvolvimento:** bases epistemológicas e modelos de análise. Brasília: Editora UnB, 2014.

HOFLING, Eloisa de Mattos. Estado e políticas (públicas) sociais. **Cad. CEDES**, Campinas, v. 21, n. 55, p. 30-41, nov. 2001. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0101-32622001000300003>>. Acesso em 26/08/2020.

JOHN, Liana. Coreia do Sul comandou avanços na COP12. In: **EXAME**, 21 de outubro de 2014. Disponível em: <<https://exame.com/mundo/coreia-do-sul-comandou-avancos-na-cop12/>>. Acesso em: 11/08/20.

JORCELINO, Tallyrand Moreira; STREIT, Jorge Alfredo Cerqueira; FREITAS, Cilene Rodrigues Carneiro. Políticas públicas e programas ambientais brasileiros como apoio à promoção de ações sustentáveis no uso de recursos naturais. **Humanidades e Tecnologia (FINOM)**, v. 1, n. 22, p. 145-155, 2020.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. de A. **Metodologia do trabalho científico.** 5ª ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MACIEL, Marcela Albuquerque. Unidades de Conservação: breve histórico e relevância para a efetividade do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. In: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XIV, n. 90, jul./2011. Disponível em: <[https://ambitojuridico.com.br/ca-](https://ambitojuridico.com.br/ca)

ernos/direito-ambiental/unidades-de-conservacao-breve-historico-e-relevancia-para-a-efetividade-do-direito-ao-meio-ambiente-ecologicamente-equilibrado/>. Acesso em: 11/08/20.

MATHEUS, Fabrício Scarpeta; RAIMUNDO, Sidnei. Os resultados das políticas públicas de ecoturismo em Unidades de Conservação no Brasil e no Canadá. **Revista Brasileira de Pesquisa em Turismo**, v. 11, n. 3, p. 454-479, 2017.

MEDEIROS, Rodrigo. et al., 2011. **Contribuição das unidades de conservação brasileiras para a economia nacional**: Sumário Executivo. Brasília: UNEP-WCMC, 44p. Disponível em: <<https://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/comunicacao/estudocontribuicao.pdf>>. Acesso em: 11/08/20.

MMA. Ministério do Meio Ambiente. **5º Relatório Nacional para a Convenção sobre Diversidade Biológica**. Brasília: MMA, 2016.

MMA. Ministério do Meio Ambiente. **Estratégia e Plano de Ação Nacionais para a Biodiversidade**. Brasília: MMA, 2017.

MMA. Ministério do Meio Ambiente. **Resolução CONABIO n. 6**, de 03 de setembro de 2013. Dispõe sobre as Metas Nacionais de Biodiversidade para 2020. Brasília: MMA, 2013.

MMA. Ministério do Meio Ambiente. **Subsídios para um Plano de Ação Governamental e Diretrizes para o PPA 2016-19**: Conservação e Uso Sustentável da Biodiversidade. Brasília: MMA, 2015.

ONU. Organização das Nações Unidas. **Transformando nosso mundo**: a agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável. 2015. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2015/10/agenda2030-pt-br.pdf>. Acesso em: 20/08/2020.

PRATES, Ana Paula; SOUSA, Nadinni Oliveira Matos. Panorama geral das áreas protegidas no Brasil: desafios para o cumprimento da Meta 11 de Aichi. In: BENSUSAN, Nurit; PRATES, Ana Paula (org.). **A diversidade cabe na unidade?** Áreas protegidas no Brasil. Brasília: IEB, p. 83-119, 2014.

- RAMOS, Adriana. Políticas públicas para áreas protegidas no Brasil. In: BENSUSAN, Nurit; PRATES, Ana Paula (org.). **A diversidade cabe na unidade?** Áreas protegidas no Brasil. Brasília: IEB, p. 153-182, 2014.
- RICHARDSON, Roberto Jarry. **Pesquisa social: métodos e técnicas.** 3ª Edição. São Paulo: Atlas, 1999.
- RUA, Maria das Graças. **Para aprender políticas públicas:** conceitos e teorias. v. 1. Brasília: IGEPP, 2013.
- SALVIO, Geraldo Majela. Áreas Naturais Protegidas e Indicadores Socioeconômicos: O desafio de conservação da natureza. Jundiaí: Paco Editorial, 2017.
- WANDERLEY FILHA, Iracy et al. Planejamento e Políticas Públicas do Turismo: uma discussão teórica no contexto das Unidades de Conservação do Brasil. **Revista Brasileira de Ecoturismo**, São Paulo, v.6, n.4, nov 2013, pp.27-44.
- WEIGAND JR, Ronaldo; SILVA, Danielle Calandino; SILVA, Daniela de Oliveira. **Metas de Aichi: situação atual no Brasil.** Brasília, DF: UICN, WWF-Brasil, IPÊ, 2011. Disponível em: <<http://www.terrabrasil.org.br/ecotecadigital/index.php/estantes/gestao/143-metas-de-aichi-situacao-atual-no-brasil>>. Acesso em: 11/08/20.

TURISMO, ORDENAMENTO TERRITORIAL E EXTRATIVISMO EM UNIDADES DE CONSERVAÇÃO: AVANÇOS INSTITUCIONAIS EM POLÍTICAS PÚBLICAS

*Camila Magri Bertolin*³⁰

1. INTRODUÇÃO

O desafio de lidar com questões políticas e institucionais pode ser considerado como um dos maiores a serem enfrentados pelos gestores de unidades de conservação. As políticas públicas podem tanto beneficiar como ameaçar essas áreas, e aponta-se como necessário a compreensão de tais políticas, que regem as ações desenvolvidas pelo estado nas áreas naturais protegidas e em seu entorno. Portanto, torna-se essencial que o gestor de unidades de conservação (UC) conheça e analise as principais ferramentas de políticas públicas relativas às áreas protegidas, sua correlação com outras políticas, promovendo assim a gestão articulada e estratégica do território (RAMOS, 2012).

O termo “política pública ambiental” pode ser entendido como certo conjunto de iniciativas governamentais, desenvolvidas com o envol-

30 Mestranda no Programa de Pós-Graduação em Sustentabilidade Socioeconômica Ambiental da Universidade Federal de Ouro Preto. Bacharel em Administração e Pós-Graduação Lato Sensu em Planejamento e Gestão de Áreas Naturais Protegidas pelo Instituto Federal do Sudeste de Minas Gerais.

vimento de atores não governamentais da sociedade em geral, voltado à conservação, proteção, e recuperação de recursos ambientais. Fazem parte do âmbito de atuação da política ambiental o modo como as atividades produtivas das populações interage com o ecossistema, e também o próprio ambiente biofísico e o ambiente construído (BURSZTYN; BURSZTYN, 2012).

Em busca de algumas conceituações, aponta-se que o termo “políticas públicas” abrange questões diversificadas, como “ações e não ações, processo decisório, atores políticos, planejamento” (PECCATIELLO, 2011, p.72). A autora ainda afirma que as políticas públicas devem assegurar direitos específicos e possuem o propósito de, dentre outros assuntos, defender o meio ambiente e acolher as demandas sociais. Ainda, pode-se apontar como elementos da definição de políticas públicas:

A política pública permite distinguir entre o que o governo pretende fazer e o que, de fato, faz. A política pública envolve vários atores e níveis de decisão, embora seja materializada através dos governos, e não necessariamente se restringe a participantes formais, já que os informais são também importantes. A política pública é abrangente e não se limita a leis e regras. A política pública é uma ação intencional, com objetivos a serem alcançados. A política pública, embora tenha impactos no curto prazo, é uma política de longo prazo (SOUZA, 2006, p. 36).

Por serem consideradas, muitas vezes de forma errônea, como um empecilho à expansão de atividades econômicas, as unidades de conservação podem ser alvo de medidas administrativas, judiciais e até legislativas, objetivando a fragilização de políticas públicas ambientais que as protegem, mantêm e implementam. A autora afirma que a crise política e econômica enfrentada pelo país tornam as políticas públicas socioambientais desestruturadas, fragmentadas e descontinuadas (FRANCIS, 2018).

Segundo Ribeiro (2011) é necessário realizar a transformação de ações do dia a dia em ações ecológicas, nelas incluídas os governos, a administração pública, a legislação, as normas e políticas públicas, assim como o ordenamento territorial. Ainda, o autor afirma que existem certas forças que podem amplificar a compreensão ecológica, e as políticas públicas podem

ser entendidas como uma dessas forças. Tal atitude pode ser desenvolvida aplicando conhecimento em relação às ciências ecológicas, proporcionando a correlação entre meio ambiente e as políticas públicas, as quais devem alcançar metas sociais e ambientais, justiça social, além do equilíbrio ecológico. O Poder Legislativo, possui papel estratégico e papel de indutor de políticas públicas, por meio de constituição, leis, decretos, portarias e outras normas. As pressões motivadoras dessas políticas podem vir de organizações da sociedade civil, imprensa ou estudos científicos, e também por meio de pressões internacionais. Além disso, conforme termo do próprio autor, a fim de ecologizar a gestão pública, deve haver capacidade de coordenação e autoridade, com o objetivo de induzir a colaboração e a confluência de objetivos entre os atores envolvidos.

Portanto, o estudo que se apresenta tem como objetivo principal investigar e apreciar as políticas públicas brasileiras relacionadas ao turismo, ordenamento territorial e extrativismo, presentes em Unidades de Conservação, evidenciando avanços em tais políticas.

2. MATERIAIS E MÉTODOS

O presente estudo desenvolveu-se com base em conceitos e perspectivas teóricas, por meio do exame e análise de literatura, abordando estudos de caso e análise documental. Este trabalho pode ser caracterizado como pesquisa qualitativa, que, segundo Strauss e Corbin (2008, p. 23), define-se como “pesquisa que produza resultados não alcançados através de procedimentos estatísticos ou de outros meios de quantificação”. Um dos métodos utilizados foi a revisão bibliográfica de literatura, por meio de ordenamento conceitual, organizando os dados obtidos de forma a classificá-los, elucidando categorias e descrevendo-as (STRAUSS; CORBIN, 2008). Foi utilizada a pesquisa dos termos “Unidade de conservação”, combinado com “políticas públicas”, “extrativismo”, “reservas extrativistas”, “ordenamento territorial”, “regularização fundiária”, “turismo”, “uso público”. Utilizou-se as plataformas de pesquisa Google Scholar, Periódicos Capes, SciELO.

Foi aplicado o método da análise de conteúdo, do autor Bardin (2011), o qual consiste em determinadas etapas: pré-análise, realização de leitura geral, organização e seleção dos materiais. Ainda dentro do método, reali-

zou-se exploração, categorização e classificação temática dos materiais, e, por fim, a interpretação e análise crítica.

3. RESULTADOS E DISCUSSÃO

3.1 Unidades de conservação: turismo e uso público

As ações que o governo realiza, por meio de atos normativos e projetos, no desenvolvimento do turismo e uso público no âmbito das unidades de conservação podem ser consideradas políticas públicas (MATHEUS; RAIMUNDO, 2017). As unidades de conservação, no âmbito federal brasileiro, em no ano de 2016 receberam cerca de 8,3 milhões de visitantes, representando crescimento em relação a 2014 (SOUZA et al., 2017). A visitação em UC estabeleceu um novo patamar em 2017 com mais de 10,7 milhões de visitas, um aumento de 30% em relação a 2016 (SOUZA; SIMÕES, 2018). Em 2018, o número de visitantes em unidades de conservação foi acima de 12,4 milhões, um aumento de 16% em relação a 2017 (SOUZA; SIMÕES, 2019). Esse crescimento guarda correlação com políticas públicas que fomentam o turismo como mecanismo de promoção da conservação da biodiversidade e do desenvolvimento econômico das comunidades que habitam o entorno das áreas protegidas (MATHEUS; RAIMUNDO, 2017)

O estudo desenvolvido por Barros e Leuzinger (2020) demonstra que o ecoturismo tem apresentado avanços como prática sustentável no setor turístico brasileiro em unidades de conservação, sendo que os principais pilares nos quais é fundamentado o conceito de sustentabilidade podem e devem servir como premissas para o turismo. Um dos seguimentos que se encontram em ascensão é o turismo de base comunitária, o qual possui como protagonistas as comunidades locais, de forma a valorizar suas práticas e saberes, aumentando a renda e a qualidade de vida das mesmas. Conforme concluem as autoras, a implementação desse tipo de turismo, de maneira ampla e articulada, depende da superação de desafios, principalmente no que tange a legislação e políticas públicas, criando assim ambiente propício ao desenvolvimento e implantação do turismo de base comunitária em unidades de conservação.

Os autores Matheus e Raimundo (2017) desenvolveram estudo em que apontam análise realizada para averiguar os resultados de políticas públi-

cas direcionadas ao desenvolvimento de uso público em unidades de conservação. Como conclusão do estudo, aponta-se que os usos públicos em UC no Brasil ainda é considerado incipiente, sendo o número de visitantes em áreas protegidas nacionais ainda reduzido, se comparado a unidades estadunidenses e canadenses. Porém, o Brasil possui grande potencial de crescimento, em virtude dos atrativos naturais e culturais protegidos pelas unidades de conservação. A fim de que esse potencial se transforme em efetiva apropriação dessas áreas por parte da população, os autores apontam que será necessário haver a contribuição das políticas públicas para o crescimento dos aspectos principais do ecoturismo: “a conservação do meio ambiente, a conscientização dos visitantes e o envolvimento da comunidade local.” (MATHEUS; RAIMUNDO, 2017, p. 476).

3.2 Território e unidades de conservação

A Constituição Federal fundamenta as políticas públicas relacionadas à territorialidade e o meio ambiente quando afirma em seu texto que “Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado” (BRASIL, 1988). E, a fim de que tal direito seja assegurado e cumprido, determinou-se que o poder público tem a incumbência de “definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos” (BRASIL, 1988).

As complexidades inerentes à gestão de áreas protegidas envolvem a sobreposição territorial e a implantação de políticas públicas com objetivos muitas vezes divergentes, com motivações de forças econômicas, as quais influenciam unidades de conservação e também outras áreas especialmente protegidas, como territórios quilombolas e áreas indígenas. Essas influências por vezes tentam destruir territórios em função da territorialidade econômica da expansão agroindustrial, destituindo e fragilizando políticas públicas sustentáveis, as quais protegem o patrimônio socioeconômico ambiental brasileiro e os recursos naturais do país (FRANCIS, 2018).

Em relação às políticas públicas de ordenamento territorial, podemos citar a iniciativa do Plano Anual de Outorga Florestal (PAOF) cuja obrigação de propor é do órgão gestor de florestas, e que deve conter descrições das florestas públicas a serem submetidas a concessão, mediante manifestação ao órgão consultivo e da Comissão de Gestão de Florestas Públicas

(JURAS, 2011). O PAOF deve considerar as políticas e o planejamento direcionados ao setor florestal, a regularização fundiária, o ordenamento territorial e o meio ambiente, assim como o zoneamento ecológico-econômico (BRASIL, 2006). A legislação apresenta avanços, quando afirma que o PAOF considerará:

[...] III. a exclusão das unidades de conservação de proteção integral, das reservas de desenvolvimento sustentável, das reservas extrativistas, das reservas de fauna e das áreas de relevante interesse ecológico, salvo quanto a atividades expressamente admitidas no plano de manejo da unidade de conservação; IV. a exclusão das terras indígenas, das áreas ocupadas por comunidades locais e das áreas de interesse para a criação de unidades de conservação de proteção integral; (BRASIL, 2006).

O PAOF da União possui a versão atualizada de 2020, sendo que no final de 2018 foram registradas cerca de 309,7 milhões de hectares de Florestas Públicas cadastradas, sendo 240 milhões de hectares de Florestas Públicas Federais, 69 milhões de hectares de Florestas Públicas Estaduais e 157,8 mil hectares de Florestas Públicas Municipais (SFB, 2019).

O poder público enfrenta o desafio de solucionar, a longo prazo, a conservação ambiental nas áreas em que a expansão humana exerce pressão sobre o ambiente natural, com o objetivo de obter o equilíbrio e o desenvolvimento sustentável. Nesse contexto, pode-se afirmar que a gestão municipal possui instrumentos que promovem o adequado ordenamento territorial e diretrizes especialmente voltadas às áreas urbanas, e a possibilidade de executar a restrição à ocupação e uso do solo. Ainda, a gestão nos municípios guarda ferramentas que podem promover definições de gestão ambiental específicas, como identificação de áreas verdes e espelhos d'água, assim como recuperação de recursos naturais e delimitação de unidades de conservação (DE ALMEIDA, 2017).

As políticas públicas de conservação, tais como as que definem as áreas de preservação permanente e as UC, destacam-se como mais um componente no sistema de ordenamento territorial, o qual caracteriza-se como o processo dinâmico que objetiva avaliar a planejar o uso do solo e o manejo de recursos naturais, tanto em escala nacional como local, le-

vando em consideração o equilíbrio ecológico, assim como a proteção do ambiente natural e a promoção da qualidade de vida da população (FOLETO, 2013).

3.3 Extrativismo e sustentabilidade

Pode-se afirmar que as comunidades que vivem nas florestas, muitas vezes na condição de posseiros, precisaram conquistar o reconhecimento dos direitos de posse, adequados às características econômicas, ambientais e sociais que os representam. A fim de alcançar tal objetivo, precisaram definir e construir ferramentas jurídicas e políticas públicas, necessárias a essas conquistas. As Reservas Extrativistas (Resex) podem ser apontadas como o legado mais importante das lutas dos extrativistas, em geral, e de Chico Mendes, em particular, especialmente quando se tratam de políticas públicas direcionadas ao desenvolvimento e conservação do meio ambiente e à igualdade social (ALLEGRETTI, 2008)

Segundo SIMONIAN (2018), as Resex, como unidades de conservação, exercem importante proteção aos direitos territoriais e aos recursos naturais dos quais dependem seus habitantes. Necessita-se garantir os recursos necessários à implementação de projetos baseados na sustentabilidade, implicando em educação de qualidade, além de respeito à diversidade cultural, alcançando assim a responsabilidade socioambiental a serviço da sociedade. Dessa forma, o Quadro 01 - Políticas públicas orientadas para populações tradicionais, a seguir apresenta um resumo das políticas públicas que já foram desenvolvidas com direcionamento às comunidades tradicionais no âmbito federal, incluindo as populações extrativistas.

Quadro 01 - Políticas públicas orientadas para populações tradicionais.

Políticas Públicas	Objetivos
Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais	“busca o desenvolvimento sustentável dos povos e comunidades tradicionais por meio do reconhecimento, fortalecimento e da garantia dos seus direitos territoriais, sociais, ambientais, econômicos e culturais, com respeito e valorização a sua identidade, suas formas de organização e suas instituições” (ICMBio, 2019, p. 14).

Políticas Públicas	Objetivos
Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar	“Financia projetos individuais e coletivos para geração de renda aos agricultores familiares e assentados da reforma agrária, oferecendo as taxas de juros mais baixas entre os financiamentos rurais” (ICMBio, 2019, p. 16).
Política de Garantia de Preços Mínimos para Produtos da sociobiodiversidade	“Tem por objetivo incentivar a produção de forma sustentável, com o pagamento da diferença entre o valor de mercado e o valor mínimo estabelecido por lei para produtos da sociobiodiversidade. Para ter acesso ao incentivo, os extrativistas devem comprovar a venda do produto abaixo do preço mínimo.” (ICMBio, 2019, p.19).
Programa de Aquisição de Alimentos	“Tem como objetivo incentivar o consumo e a valorização dos alimentos produzidos pela agricultura familiar, promovendo a sua inclusão econômica e social e fortalecendo os circuitos locais e regionais e redes de comercialização. Mediante procedimentos simplificados de aquisição dos produtos, o programa também visa garantir segurança alimentar para famílias em situação de vulnerabilidade social e fornecer os alimentos a instituições públicas, como escolas e hospitais.” (ICMBio, 2019, p. 19).
Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural	“Busca promover o desenvolvimento rural sustentável a partir de uma agricultura de base ecológica, que respeite os conhecimentos locais e fortaleça a participação social na gestão da política. Propondo-se a ser um serviço acessível e ofertado gratuitamente, a assistência técnica deve orientar a produção e a gestão do negócio.” (ICMBio, 2019, p.19).
Programa de Apoio à conservação Ambiental (Bolsa Verde)	“destinado àqueles que desenvolvem atividades sustentáveis de uso dos recursos naturais em Reservas Extrativistas, Florestas Nacionais, Reservas de Desenvolvimento Sustentável federais e Assentamentos Ambientalmente Diferenciados da Reforma Agrária. O Programa busca aliar a superação da extrema pobreza à conservação ambiental” (ICMBio, 2019, p. 18).

Políticas Públicas	Objetivos
Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica	Criada em 2012, “tem o objetivo de integrar, articular e adequar políticas, programas e ações que promovam a transição agroecológica e a produção orgânica e de base agroecológica, contribuindo para o desenvolvimento sustentável e a qualidade de vida da população, por meio do uso sustentável dos recursos naturais e da oferta e consumo de alimentos saudáveis.” (ICMBio, 2019, p. 20).
Lei nº 13.123, de 20 de maio de 2015	“passa a regular o acesso à amostra de patrimônio genético do país e ao conhecimento tradicional associado para fins de pesquisa e desenvolvimento tecnológico, bem como a repartição dos benefícios decorrentes da exploração econômica de produto ou material reprodutivo desenvolvido a partir desses acessos. Assim, promove significativa mudança nas regras nacionais, buscando facilitar os procedimentos para o acesso ao patrimônio genético e ao conhecimento tradicional associado. “
Plano Nacional de Fortalecimento das Comunidades Extrativistas e Ribeirinhas (2017/2019)	“A finalidade primordial do Plano é promover o desenvolvimento sustentável, reconhecendo o papel e as demandas das comunidades extrativistas e ribeirinhas, as quais têm papel relevantíssimo no contexto da conservação ambiental, do combate ao desmatamento e da promoção de usos sustentáveis dos recursos naturais.” (MMA, 2017, p. 14-15)

Fonte: ICMBio (2019) e MMA (2017)

O estudo desenvolvido por França, Da Silva e Araújo (2020) aponta as políticas públicas socioambientais desenvolvidas em uma reserva extrativista (Resex) marinha da região norte, observando o processo e as atividades de criação do conselho deliberativo, além de conflitos existentes como irregularidades fundiárias e invasões nos mangues. Apreciou-se a importância da efetividade democrática dos conselhos gestores e da participação efetiva dos moradores e conselheiros, os quais possibilitam espaço com a finalidade de debate e resolução de conflitos, podendo assim realizar a implementação de políticas públicas destinadas a melhorias na comunidade local. Observou-se também que, com o processo de institucionalização

da reserva extrativista em estudo, ou seja, a regularização e implantação, houve como consequência o direcionamento de políticas públicas para a região, como o Bolsa Família e o Programa Áreas Protegidas da Amazônia (ARPA). As autoras obtiveram a conclusão de que as políticas públicas de melhoria de sistemas de gestão, assim como as de estímulo à participação da sociedade nas áreas protegidas promovem melhorias na qualidade de vida das populações locais.

O estudo de SIMONIAN (2018) aponta a constituição das reservas extrativistas brasileiras, consideradas como políticas públicas, no contexto histórico de ameaça, resistência e organização dos seringueiros e outras populações tradicionais. Essa comunidade pôde participar do processo por meio de propostas políticas sobre seu território, o valor econômico da floresta e a sustentabilidade de sua produção. Destaca-se a regulamentação fundiária das Resex, constituindo ganho socioambiental significativo para as categorias envolvidas. As populações extrativistas colaboraram em políticas públicas no sentido de fortalecer suas próprias lutas por melhores condições de vida. A autora aponta, ao discorrer sobre o contexto ambiental e socioeconômico da luta de Chico Mendes, que:

Francisco Alves Mendes Filho, sindicalista que se envolveu com o meio ambiente, tornou-se símbolo da mobilização em favor da justiça social no campo e do uso sustentável da floresta amazônica. Chico Mendes protagonizou, em companhia dos seringueiros e indígenas, um capítulo dos mais transformadores da história socioambiental da Amazônia. Os reflexos dessa experiência continuam a influenciar movimentos sociais, ambientalistas, pesquisadores e políticas públicas ambientais em território nacional (SIMONIAN, 2018, p. 124).

Foi identificado também o trabalho de Alencar Meneses (2018), o qual avaliou a implementação das políticas públicas do Programa Bolsa Verde, também em uma reserva extrativista marinha, localizada em Alagoas. A análise apresentada mostra requisitos do programa, discutindo falhas e acertos, assim com propondo sugestões e evidenciando o programa como possibilidade de utilizar a gestão ambiental eficiente com a finalidade de erradicar a pobreza. A autora viabilizou o foco na perspectiva de apresentar uma nova abordagem de políticas públicas ambientais, concluindo que houve bene-

fícios econômicos na implantação do Bolsa Verde na Resex em estudo. O programa apresenta melhorias ao trabalhar as questões social e ambiental com as comunidades beneficiada, porém o mesmo não foi continuado a partir de 2018, sinalizando preocupação por parte da autora. Assim, torna-se imprescindível que as políticas públicas estejam ligadas a ações de meio ambiente e auxílio a comunidades mais pobres.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Pode-se concluir que existe correlação direta dos problemas ambientais da atualidade e as políticas públicas. A grande maioria das demandas sociais precisam de intervenções políticas e da esfera administrativa, as quais podem ser realizadas por meio do aparato normativo brasileiro e das políticas públicas. Percebeu-se que essas demandas sociais se tornam cada vez mais demandas socioambientais, exigindo que as mudanças estejam contextualizadas e interconectadas com os diversos cenários e percepções. A consolidação de políticas participativas também pode ser imprescindível às peculiaridades políticas brasileiras, promovendo a participação social em todos os níveis.

Mesmo que haja dificuldades e barreiras pra a realização efetiva da participação popular no processo de formulação de políticas públicas, considera-se extremamente necessário que o estado responda às demandas referentes à sociedade, englobando sociedades tradicionais extrativistas, o turismo e uso público, bem como a territorialidade em unidades de conservação.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALENCAR MENESES, Diana. **Políticas Públicas e Unidades de Conservação Federais**. Estudo de caso—Reserva Extrativista Marinha da Lagoa do Jequiá e o Programa Bolsa Verde. Dissertação.2018. Disponível em: <http://ava.icmbio.gov.br/pluginfile.php/4592/mod_data/content/12019/Diana%20de%20Alencar%20Meneses%20-%20Mestrado%20-%20Ano%202018.pdf>. Acesso em: 02/09/2020.

- ALLEGRETTI, M. H. A construção social de políticas públicas; Chico Mendes e o movimento dos seringueiros. **Desenvolvimento e Meio ambiente**, n. 18, p. 39-59, jul./dez. 2008. Editora UFPR. Disponível em: <<https://core.ac.uk/download/pdf/26016620.pdf>> Acesso em: 03/09/2020.
- BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. SP: Edições 70, 2011.
- BARROS, Larissa Suassuna Carvalho; LEUZINGER, Marcia Dieguez. Turismo de base comunitária e os desafios para sua implementação em unidades de conservação. **Revista Direitos Sociais e Políticas Públicas (UNIFAFIBE)**, v. 8, n. 2, p. 112-135, 2020.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Diário oficial da União. Brasília, 5 de outubro de 1988.
- BRASIL. **Lei nº 11.284, de 2 de março de 2006**. Dispõe sobre a gestão de florestas públicas para a produção sustentável; institui, na estrutura do Ministério do Meio Ambiente, o Serviço Florestal Brasileiro – SFB e dá outras providências. Diário oficial da União, Brasília, 03 mar. 2006.
- BURSZTYN, Maria Augusta; BURSZTYN, Marcel. **Fundamentos de Política e Gestão Ambiental**: caminhos para a sustentabilidade. Rio de Janeiro: Garamond, 2012.
- DE ALMEIDA, Lorili Chaves. As unidades de conservação ambiental: uma leitura transdisciplinar. **InSitu–Revista Científica do Programa de Mestrado Profissional em Projeto, Produção e Gestão do Espaço Urbano**, v. 3, n. 2, p. 117-134, 2017.
- FOLETO, Eliane Maria. As políticas públicas de conservação no ordenamento territorial. **Geoambiente On-line**, n. 21, 2013.
- FRANÇA, Jéssica Lima; DA SILVA, Regina Oliveira; ARAUJO, Ivan Roberto Santos. Políticas públicas socioambientais na reserva extrativista marinha Mestre Lucindo-PA. **Revista de Educação, Saúde e Ciências do Xingu**, v. 1, n. 2, 2020.
- ICMBio. Instituto Chico Mendes de Conservação de Biodiversidade (org.). **Guia de políticas públicas para extrativistas das uni-**

dades de conservação: dedicado aos povos das florestas e das águas. 2019. Disponível em: <https://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/comunicacao/publicacoes/publicacoes-diversas/guia_de_politica_publicas_para_extratvistas_das_ucs.pdf>. Acesso em: 02/09/2020.

JURAS, Ilidia da Ascensão Garrido Martins. Instrumentos para a conservação da biodiversidade. In: GANEM, Roseli Senna (org.). **Conservação da biodiversidade:** legislação e políticas públicas. Série memória e análise de leis. Brasília: Câmara dos Deputados, 2011.

MATHEUS, Fabrício Scarpeta; RAIMUNDO, Sidnei. Os resultados das políticas públicas de ecoturismo em Unidades de Conservação no Brasil e no Canadá. **Revista Brasileira de Pesquisa em Turismo**, v. 11, n. 3, p. 454-479, 2017.

MMA. Ministério do Meio Ambiente. **Plano Nacional de Fortalecimento das Comunidades Extrativistas e Ribeirinhas - PLANAFE: 2017-2019.** Brasília, DF: MMA, 2017.

PECCATIELLO, Ana Flávia Oliveira. Políticas públicas ambientais no Brasil: da administração dos recursos naturais (1930) à criação do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (2000). **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, v. 24, 2011.

PECCATIELLO, Ana Flávia Oliveira. Políticas públicas ambientais no Brasil: da administração dos recursos naturais (1930) à criação do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (2000). **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, v. 24, 2011.

RAMOS, Adriana. As unidades de conservação no contexto das políticas públicas. In: CASES, Maria Olatz. **Gestão de Unidades de Conservação:** compartilhando uma experiência de capacitação. Brasília: WWF-Brasil, p. 43-55, 2012.

RIBEIRO, Maurício Andrés. Aspectos éticos e políticos da atual crise de biodiversidade. In: GANEM, Roseli Senna (org.). **Conservação da biodiversidade:** legislação e políticas públicas. Série memória e análise de leis. Brasília: Câmara dos Deputados, 2011.

- SFB. Serviço Florestal Brasileiro. **Plano Anual de Outorga Florestal 2020**. Brasília, DF: MAPA, 2019. Disponível em: <<http://www.florestal.gov.br/publicacoes/1451-plano-anual-de-outorga-florestal-paof-2019>>. Acesso em: 01/09/2020.
- SIMONIAN, Ligia Terezinha Lopes. Políticas públicas e participação social nas Reservas Extrativistas amazônicas: entre avanços, limitações e possibilidades. **Desenvolvimento e Meio ambiente**, v. 48, 2018.
- SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, n. 16, p. 20-45, 2006.
- SOUZA, Thiago do Val Simardi Beraldo; SIMÕES, Helenne Barbosa. **Contribuições do Turismo em Unidades de Conservação Federais para a Economia Brasileira**. Efeitos dos Gastos dos Visitantes em 2017. ICMBio. Brasília, 2018. Disponível em: <http://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/comunicacao/publicacoes/publicacoes-diversas/contribuicoes_economicas_turismo_2018.pdf>. Acesso em 31/08/2020.
- SOUZA, Thiago do Val Simardi Beraldo; SIMÕES, Helenne Barbosa. **Contribuições do Turismo em Unidades de Conservação Federais para a Economia Brasileira**. Efeitos dos Gastos dos Visitantes em 2018: Sumário Executivo. ICMBio. Brasília, 2019. Disponível em: <https://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/agenda-presidente/contribui%C3%A7%C3%B5es_Economicas_do_Turismo_-_final_-_web.pdf>. Acesso em 31/08/2020.
- SOUZA, Thiago do Val Simardi Beraldo; THAPA, Brijesh; RODRIGUES, Camila Gonçalves de Oliveira; IMORI, Denise. **Contribuições do Turismo em Unidades de Conservação Federais para a Economia Brasileira**. Efeitos dos Gastos dos Visitantes em 2015. ICMBio. Brasília, 2017. Disponível em: <https://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/comunicacao/publicacoes/publicacoes-diversas/contribuicao_do_turismo_em_uc_federais_para_a_economia_brasileira.pdf.pdf>. Acesso em 31/08/2020.
- STRAUSS, A. CORBIN, J. **Pesquisa qualitativa: técnicas e procedimentos para o desenvolvimento da teoria fundamentada**. Porto Alegre: Artmed, 2008.

O PAPEL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NA SUPERAÇÃO DE BARREIRAS À DIFUSÃO DE VEÍCULOS ELÉTRICOS NO BRASIL

Thaís Toscana Tanus³¹

INTRODUÇÃO

O uso de combustíveis fósseis, como petróleo e carvão na geração de energia para mover veículos de transporte, tem causado preocupações mundiais. A queima destes recursos emite gases que geram efeito estufa, causando aquecimento global. Estima-se que as atividades humanas poderão aumentar a temperatura global em 1,5°C entre os anos 2030 e 2050, se nada for feito para frear essas emissões. Este processo também emite partículas finas, responsáveis por milhões de mortes por ano no mundo (LUNA ET AL, 2019).

Assim, as mudanças climáticas representam uma séria ameaça ao bem-estar humano e ao meio ambiente no século XXI, demandando ações urgentes para reduzir o impacto das ações antrópicas sobre o clima do planeta (FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS, 2010). Uma das possíveis soluções são as inovações tecnológicas com viés sustentável, como os carros elétricos. Porém, “com a tentativa de criação, desenvolvimento e difusão destas tecnologias, surgem dificuldades no caminho não apenas de cunho tecnológico ou técnico, mas tam-

31 Graduanda em Direito pela Universidade Salgado de Oliveira, campus Goiânia.

bém barreiras e restrições sociais e institucionais” (LUNA, MALDONADO E VAZ, 2019, P. 1).

O artigo 225 da Constituição da República determinou a incumbência do poder público e da coletividade em proteger o meio ambiente para a atual e as futuras gerações. Para isso, as políticas públicas ambientais são indispensáveis (DOMINGUES *ET AL*, 2013). Esta tarefa deve ser compartilhada entre esforços públicos e privados, criando uma abordagem sistêmica para redução de emissões de gases de efeito estufa, desenvolvimento tecnológico e investimento público-privado em infraestrutura (FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS, 2010).

Além disso, o estabelecimento de um marco legal é fundamental para criar o ambiente para investimentos e gerar segurança jurídica para as empresas empenhadas a se engajarem na economia de baixo carbono, de forma proativa. Assim, as políticas públicas exercem um papel primordial na incorporação da sustentabilidade ao modelo de desenvolvimento econômico brasileiro, possibilitando a redução dos efeitos das mudanças climáticas sobre a sociedade e os ecossistemas (FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS, 2010).

Deste modo, o objetivo deste artigo foi elucidar o papel das políticas públicas na superação das diversas barreiras à difusão e aceitação dos veículos elétricos, buscando políticas aplicadas em outros países e iniciativas pontuais de algumas cidades brasileiras. Foram encontrados 32 Projetos de Lei pertinentes à matéria em tramitação no Congresso Nacional nos últimos 5 anos, em uma pesquisa bibliográfica e legislativa exploratória.

Este artigo está assim estruturado: o item 1 versa sobre definição e vantagens dos veículos elétricos em relação aos convencionais; o item 2 elenca as barreiras existentes à aceitação e difusão de veículos elétricos; o item 3 informa o papel das políticas públicas na superação destas barreiras e na transição de veículos convencionais para elétricos no Brasil; por fim, o item 4 exibe um rol de Projetos de Lei, em tramitação no Congresso Nacional, que visam incentivar a produção e circulação destes veículos no país.

1. VEÍCULOS ELÉTRICOS

Os veículos elétricos são aqueles “cuja propulsão de pelo menos uma de suas rodas ocorre por meio de um motor elétrico” (BARASSA, 2015, P. 1), podendo ser classificado como (LUNA *ET AL*, 2019):

1) elétrico à bateria: funciona através de um motor elétrico que obtém energia de uma grande bateria, atualmente de lítio;

2) elétrico de células de combustível: possui uma extensão alimentada por hidrogênio e uma pequena bateria com capacidade de recarga rápida (sua fonte primária é o hidrogênio, que ao misturar com oxigênio gera uma corrente elétrica, carregando a bateria e fornecendo energia elétrica para o motor); e

3) híbridos: possuem um tanque de combustível (normalmente gasolina) e um motor à combustão servindo como geradores de energia elétrica para recarregar a bateria de lítio, que fornece energia para o motor elétrico, e que por sua vez fornece a tração para as rodas.

Nos motores elétricos alimentados por baterias, é a energia elétrica que faz o motor funcionar através da indução eletromagnética. Após o uso, as baterias devem ser conectadas à rede elétrica para serem recarregadas. Além de os veículos elétricos não poluírem, em termos de geração de energia, eles se adequam à realidade brasileira, considerando que mais de 74% da energia elétrica advém de fontes limpas (RODRIGUES, SAGAHARA E SILVA, 2019). Portanto, trata-se de uma tecnologia de ruptura, pois permite romper com a dependência de tecnologias relacionadas ao motor convencional (BARASSA, 2015).

O Brasil possui um imenso potencial hidrelétrico e a possibilidade de explorar outras fontes de energia das quais se extrai a eletricidade: energia solar, eólica, hidráulica, biogás do lixo e cana-de-açúcar. Isto reduzirá o montante de energia para o transporte e as emissões de gás carbônico (CO₂) nos próximos anos, porque a eletricidade é mais eficiente, como demonstrado em estudos internacionais. A matriz energética brasileira é uma das mais limpas do mundo, o que significa que a energia dos veículos elétricos não é ambientalmente nociva ou destrutiva (DOMINGUES *ET AL*, 2013).

Os combustíveis fósseis (gasolina e óleo diesel) são a principal fonte de energia utilizada no setor de transportes, representando quase 80% do total disponível. Enquanto fontes limpas como a hidroeletricidade representam somente 0,2% do consumo, ao mesmo tempo sendo responsáveis pela geração de 77% da energia elétrica. No Brasil, o transporte rodoviário responde por cerca de 90% do nível de poluição, e os automóveis e caminhões de grande porte emitem 65% do total de CO₂. Estes dados

mostram a necessidade de mudanças no setor rodoviário brasileiro, através da introdução de veículos elétricos. As emissões de veículos híbridos são significativamente menores do que as de veículos de combustão interna; e os veículos 100% elétricos consomem um terço da energia necessária a um veículo convencional (DOMINGUES *ET AL*, 2013).

Além disso, desde a crise do petróleo em 1973, o custo de produção de petróleo tem aumentado, o que coloca em risco a segurança energética de um país. Neste sentido, quanto mais diversificada for a matriz energética de um país, mais seguro ele estará neste quesito, sendo os veículos elétricos uma oportunidade para romper com a dependência dos combustíveis fósseis (BARASSA, 2015).

Outro argumento a favor dos veículos elétricos são os altos custos de saúde pública causados pela poluição do ar, diretamente ligados ao transporte. A má qualidade do ar custa pelo menos US\$ 1 bilhão ao tesouro brasileiro por ano, devido às mortes e ao tratamento de doenças associadas à poluição. Além do CO₂, que impacta fortemente nas mudanças climáticas, há outras substâncias prejudiciais à saúde humana: monóxido de carbono (CO), óxidos de nitrogênio (NO) e materiais particulados (MP), presentes nas emissões de veículos convencionais, incluindo os biocombustíveis. (DOMINGUES *ET AL*, 2013).

Além de contribuir para uma maior eficiência energética, os veículos elétricos não representam impacto significativo no consumo de energia elétrica no país. Como o processo de difusão em geral tem se mostrado gradual, o mesmo pode ser esperado para o Brasil. Assim, não haveria necessidade de investimentos adicionais em geração de energia elétrica em curto e médio prazos (VAZ, BARROS E CASTRO, 2015, P. 336). Ademais, a difusão dos carros elétricos tende a beneficiar agentes econômicos direta e indiretamente envolvidos, pois gera ganhos expressivos para indústria automobilística, indústria nascente de baterias de tração e de postos de recarga, e setor elétrico (MARTINS, 2013).

Embora existam tantas vantagens dos veículos elétricos, no Brasil eles correspondem a apenas 0,01% da frota total, sendo a grande maioria híbridos. Acredita-se que as regiões com maior número de veículos elétricos tiveram incentivos de desenvolvimento de infraestrutura, de projetos tecnológicos e de implantação de sistemas de compartilhamento de carros. Em um cenário sem nenhum incentivo, os veículos

elétricos e híbridos podem alcançar 3,8% da frota nacional em 2030 (LUNA *ET AL*, 2019).

2. BARREIRAS À DIFUSÃO E À ACEITAÇÃO DOS VEÍCULOS ELÉTRICOS

Os veículos elétricos e híbridos têm figurado como a fronteira tecnológica do setor automotivo. Como toda grande mudança, ela traz desafios e incertezas. No caso dos veículos elétricos, as pessoas devem adquirir o hábito de conectá-los a uma tomada em vez de ir a um posto de abastecimento (VAZ, BARROS E CASTRO, 2015), sendo este apenas um dos diversos tipos de barreiras para se tornarem comuns no uso diário (MARTINS, 2013).

Uma transição sócio-técnica é lenta e pode levar várias décadas. Se o objetivo é de uma transição sustentável para a mobilidade urbana, diversos fatores devem ser melhorados para o sucesso de longo prazo. Uma das principais barreiras é o elevado custo de compra dos carros elétricos em relação aos veículos convencionais. No entanto, quando se analisa o custo total, incluindo compra além de gastos com manutenção, abastecimento, seguro, dentre outros, o valor do veículo elétrico se torna mais baixo do que o valor do veículo convencional. Além disso, carros elétricos são vistos como carros de baixa performance, com aceleração lenta e baixa velocidade, e sua estética também influencia neste preconceito, parecendo para algumas pessoas menos “atrativo”. E a concepção atual de veículo, sendo o carro o principal meio de mobilidade e símbolo de status, é uma restrição à mudança (LUNA *ET AL*, 2019).

O principal componente que impacta no preço do carro elétrico é a bateria, que ainda é cara e com baixa densidade energética, fazendo com que os carros utilizem baterias com baixa capacidade, gerando uma ansiedade no motorista que acredita que ficará parado no meio do trânsito, sem energia na bateria. Uma forma de reduzir esta barreira psicológica é a presença de infraestruturas de recarga, pois a incerteza pela fonte energética gera receio no consumidor em obter este tipo de veículo. Porém, apesar de o desenvolvimento tecnológico estar elevando a capacidade da bateria, tornando o carro elétrico mais viável e competitivo em relação ao valor inicial (LUNA *ET AL*, 2019), a política tributária para estes veículos deve ser revista, em especial o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI),

cuja alíquota de 25% é inviável, desestimulando os possíveis compradores (MARTINS, 2013).

Considerando um país com grandes dimensões territoriais como o Brasil, a baixa autonomia da bateria é um grande problema, pois seria necessário um complexo sistema de postos de recarga, além de que o tempo necessário para recarga é longo. Assim sendo, o carro elétrico necessita de incentivos governamentais para que seja economicamente viável. Alguns países europeus e os Estados Unidos estão investindo em P&D (pesquisa e desenvolvimento) de baterias e criando incentivos para a aquisição dos carros elétricos através da redução da carga fiscal (MARTINS, 2013).

As ações do governo e os incentivos financeiros devem incentivar mudanças também nas grandes montadoras, pois mesmo em crise e com suporte do governo, elas têm interesse em manter o *status quo*, criando barreiras a inovações que ameaçam mudanças no regime (LUNA ET AL, 2019), e reinventando o veículo à combustão interna. Além disso, a mudança de comportamento traz uma insegurança ao consumidor. Isso explica por que as vendas de veículos puramente elétricos parecem não deslançar globalmente (VAZ, BARROS E CASTRO, 2015). Os veículos elétricos, pois, passam por um processo de aceitação pelos consumidores, considerando as diversas diferenças técnicas em relação ao veículo convencional, como autonomia de rodagem e disponibilidade de fontes de abastecimento (BARASSA, 2015).

3) O PAPEL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NA SUPERAÇÃO DE TAIS BARREIRAS

Maria Paula Dallari Bucci (2002, p. 241) define políticas públicas como “programas de ação governamental visando a coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados”. Segundo a autora (2002, p. 249), a eficácia das políticas públicas “depende diretamente do grau de articulação entre os poderes e agentes públicos envolvidos”.

A indústria automobilística inicia o século XXI com um novo paradigma tecnológico. Recarregar carros elétricos poderá ser mais normal do que parar para abastecê-los. No entanto, como em toda tecnologia inovadora, mecanismos de incentivo e de fomento devem ser implementa-

dos através do apoio governamental, para viabilizar um produto não convencional por questões ambientais e de mobilidade urbana (MARTINS, 2013). “Somente quando há uma combinação entre a incorporação de interesses coletivos e a autonomia, um Estado pode ser chamado de desenvolvimentista”. (EVANS *APUD* MARTINS, 2013, p. 54).

Um estudo comparado entre Japão, Estados Unidos e Europa mostrou que a difusão de veículos elétricos não é resultado apenas de desenvolvimento tecnológico, mas também de intervenções de políticas públicas (LUNA, MALDONADO E VAZ, 2019). Um exemplo de política pública bem sucedida para eletrificação de veículos é o da Noruega: em 2016 os veículos elétricos correspondiam a 29% da frota total, em virtude de subvenções e vantagens, como exemplo, a possibilidade de usar faixas de ônibus (RODRIGUES, SAGAHARA E SILVA, 2019). Na China e Holanda houve grandes incentivos financeiros, com o desenvolvimento da indústria local e da infraestrutura de recarga (LUNA *ET AL*, 2019).

No âmbito das políticas públicas ambientais, os instrumentos econômicos são baseados no princípio do poluidor-pagador, imputando custos ambientais de serviços públicos e conforme a intensidade da poluição. Os tributos verdes (green taxes), além do seu potencial arrecadatório, podem direcionar decisões econômicas e empresariais, porque são “dinheiro tendo o objetivo de influenciar atitudes dos contribuintes” (OBERSON *APUD* DOMINGUES *ET AL*, 2013, p. 1.075), gerando assim uma conscientização ambiental. Este é o domínio de uma política pública ambiental fiscal (DOMINGUES *ET AL*, 2013).

Neste sentido, a tributação ambiental pode fortalecer o desenvolvimento sustentável. Entretanto, não há qualquer incentivo em matéria fiscal previsto em lei para os fabricantes e consumidores de veículos elétricos, diversamente do que ocorre em países europeus. A carga tributária brasileira sobre veículos elétricos inibe a pesquisa, a inovação tecnológica e o surgimento de atividades empresariais conexas, além da consequente geração de emprego e elevação de receitas (DOMINGUES *ET AL*, 2013).

Entretanto, apenas reduzir a carga tributária não é suficiente para a difusão dos veículos elétricos (DOMINGUES *ET AL*, 2013). Para que sua produção seja em grande escala no país, é indispensável a instalação de pontos de recarga em estacionamentos, garagens residenciais e comerciais e vias públicas, contribuindo de fato para a difusão (MARTINS, 2013).

A automobilidade não abrange apenas o carro (tecnologia), mas toda a infraestrutura física e social que possibilita o funcionamento do sistema. “Para que possam servir sua função social de mobilidade, os carros precisam de estradas, postos de abastecimento, leis de trânsito, carteira nacional de habilitação, mecânicas de reparo e manutenção, concessionárias, fornecedores, entre outros” (LUNA, MALDONADO E VAZ, 2019, P. 1).

Ademais, os incentivos devem ser para a compra do veículo e não somente para as montadoras, fornecendo segurança aos consumidores e às empresas. Outra forma de elevar a difusão é através de sistemas de compartilhamento de carros elétricos, que possibilitam aos usuários experimentarem os veículos para talvez se adaptem a esta tecnologia. E os resultados tem sido positivos com mudanças rápidas, pois os usuários conseguem quebrar barreiras psicológicas sem necessidade de altos gastos (LUNA ET AL, 2019).

Abaixo estão listadas algumas políticas públicas abrangentes adotadas em diversos países em relação aos veículos elétricos, podendo ser aplicadas no Brasil:

Quadro 1 – Políticas públicas adotadas em outros países

Políticas abrangentes	Objetivo/Justificativa
Metas de emissões de longo prazo, com degraus anuais e bônus de antecipação pelas empresas	Metas de eficiência energética com limites de emissões em veículos leves e pesados.
Etiquetagem veicular obrigatória	Transparência dos impactos ambientais dos veículos, adotada no Brasil de modo voluntário pelas montadoras.
Estímulo a P&D	Diálogo entre universidades, centros de pesquisa e empresas para criar linhas de pesquisa para o futuro da indústria.
Manutenção das linhas de financiamento	Criação de capacidade produtiva para veículos elétricos e híbridos e sua comercialização.
Incentivos financeiros para atenuar perda de valor de revenda dos veículos elétricos e híbridos	Esta perda é esperada devido ao custo elevado das baterias e sua vida útil curta, sendo outra barreira à aquisição destes veículos.

Políticas abrangentes	Objetivo/Justificativa
Integração do etanol aos motores eletrificados	Através de veículos híbridos <i>flex</i> , aproveitar o desenvolvimento do etanol no Brasil, seus impactos econômicos e por ser renovável.
Incentivos financeiros aos compradores de veículos elétricos, via crédito ou redução de impostos	Acelerar adoção e atenuar mudanças de rotina (reabastecimento diário, autonomia limitada, etc).
Incentivo à adoção de veículos elétricos para táxis, locadoras e frotas públicas	Os sistemas de compartilhamento de carros elétricos possibilitam um efeito-demonstração ao colocar pessoas em contato com novas tecnologias, podendo tais pessoas adquiri-las.
Incentivos à adaptação de residências e à instalação de postos de recarga e avaliação dos impactos nas distribuidoras de energia	Sanar preocupação do usuário com necessidade de recarga.
Definição de alíquotas de IPI segundo eficiência	As alíquotas de IPI não devem observar o número de cilindradas dos motores, mas sim sua eficiência, para adequar a estrutura tributária às diferentes tecnologias.
Incentivo à criação de privilégios para veículos elétricos	Medidas como exceção ao rodízio, tarifa especial em pedágios, gratuidade em estacionamentos públicos, reserva de vagas em estacionamentos privados, circulação em faixas exclusivas ou fora de horários predefinidos, etc.

Fonte: adaptado de Vaz, Barros e Castro (2015)

Rodrigues, Sagahara e Silva (2019) mostram algumas iniciativas de políticas públicas adotadas de modo isolado no Brasil para impulsionar a difusão dos veículos elétricos e reduzir as emissões de poluentes. Martins (2013) menciona o Programa de Mobilidade Elétrica de Campinas/SP. Tais políticas estão listadas no quadro abaixo:

Quadro 2 – Políticas públicas adotadas no Brasil

Autor	Iniciativa/ Projeto	Ação
São José dos Campos/ SP	Lei nº 9.684/2018	Estabelece política municipal de incentivo ao uso de carros elétricos e híbridos, autoriza a Prefeitura a mudar sua frota de veículos para propulsão elétrica e estabelece meta de pelo menos 10% dos veículos da Guarda Municipal, Fiscalização de Trânsito e de Obras utilizando propulsão elétrica até 2025.
Ministério da Economia (parceria com Ministério Alemão de Cooperação Econômica para o Desenvolvimento)	PROMOB-E	Apóia o Brasil a alcançar meta global de redução de emissão de gases do efeito estufa.
Florianópolis/SC	<i>Startup Mobilis</i>	Desenvolve veículos elétricos para <i>resorts</i> , condomínios, indústrias e serviços públicos.
Governo Federal	Rota 2030 – Mobilidade e Logística	Redução do IPI de 7% a 25% para 7% a 20%, conforme peso e consumo energético do automóvel; isenção de IPI e IOF (Imposto sobre Operações Financeiras) para motoristas profissionais, cooperativas de transporte público de passageiros e pessoas com deficiência.
Alguns Estados	Isenção fiscal	Isenção de IPVA (Imposto sobre Propriedade de Veículos Automóveis) total ou 50% para veículos elétricos.
Aneel (Agência Nacional de Energia Elétrica)	P&D	Exige projetos de desenvolvimento em mobilidade elétrica de empresas de geração, transmissão ou distribuição de energia elétrica.

Autor	Iniciativa/ Projeto	Ação
EDP (Energias do Brasil) e BMW Group Brasil (apoio da empresa Ipiranga)	Difusão de postos de recarga	Liga os estados de São Paulo e Rio de Janeiro num trajeto de 430 km.
Fortaleza/CE	VAMO (Veículos Alternativos para Mobilidade)	Oferece opção de mobilidade urbana sustentável.
Brasil e Paraguai	Itaipu Binacional	Utiliza veículos elétricos para movimentação dos colaboradores.
Fernando de Noronha/PE	Noronha Carbono Zero	Regulamenta entrada, permanência e saída de veículos elétricos; proíbe entrada de veículos à combustão a partir de agosto de 2022; proíbe circulação de veículos movidos a gasolina, álcool e óleo diesel, com exceção de embarcações, aeronaves, tratores e outros destinados a puxar ou arrastar maquinaria, executar trabalhos de construção, serviços portuários e aeroportuários a partir de agosto de 2030.
Campinas/SP (parceria com governo estadual, agências reguladoras, empresas privadas e locais)	Programa de Mobilidade Elétrica	Implantar rede de 100 pontos de eletricidade para abastecimento de veículos elétricos e analisar os impactos sobre distribuição de energia na cidade.

Fonte: adaptado de Rodrigues, Sagahara e Silva (2019) e Martins (2013)

No entanto, ainda que tais iniciativas favoreçam a difusão do veículo elétrico, elas ainda não são suficientes para consolidar o mercado de produção e consumo de tais veículos no Brasil. O país vem dispensando esforços na criação de uma base tecnológica para o veículo elétrico; porém, as políticas públicas encontradas e as ações dos grupos de pesquisa em geral são isoladas, sem conexão com a iniciativa privada. Além disso, há

uma lacuna de políticas públicas que estimulem a tecnologia para produção destes veículos (BARASSA, 2015).

Neste cenário, o preço dos carros elétricos no país continua sendo uma forte barreira na difusão desta tecnologia. Um estudo relata que em Florianópolis/SC, até então, apenas uma empresa vendia veículos 100% elétricos, e que seis empresas comercializavam veículos híbridos. As empresas responderam unanimemente quando foram questionadas sobre a procura por carros elétricos: que o governo não incentiva a comercialização desse tipo de veículo e que se trata de uma mudança cultural (RODRIGUES, SAGAHARA E SILVA, 2019).

4) PROJETOS DE LEI EM TRAMITAÇÃO NO CONGRESSO NACIONAL

A promulgação dos 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável pelos países membros da Organização das Nações Unidas (ONU), como parte da Agenda 2030, foi um marco fundamental para impulsionar práticas sustentáveis no mundo. Pode-se dizer que os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável contemplados pelas políticas públicas de aceitação e difusão dos veículos elétricos são: 3. Saúde e bem-estar; 7. Energia acessível e limpa; 9. Indústria, inovação e infraestrutura; 11. Cidades e comunidades sustentáveis; 13. Ação contra a mudança global do clima; 15. Vida terrestre; e 17. Parcerias e meios de implementação (NAÇÕES UNIDAS BRASIL, 2015).

Embora tais objetivos não tenham caráter de legislação, suas metas são balizadoras importantes para gestores de políticas públicas, gestores empresariais, colaboradores do terceiro setor e para a sociedade civil (RODRIGUES, SUGAHARA E SILVA, 2019). Assim sendo, com base nestes objetivos, o Congresso Nacional, órgão do Poder Legislativo brasileiro, tem proposto diversos Projetos de Lei que versam sobre políticas públicas de suporte aos veículos elétricos, sua aceitação e difusão no Brasil.

Em consulta realizada no site do Congresso Nacional, foram localizados 32 Projetos de Lei em tramitação, propostos nos últimos cinco anos tanto na Câmara dos Deputados como no Senado Federal, no período de 30 de agosto de 2015 a 30 de agosto de 2020, listados no seguinte quadro:

Quadro 3 – Projetos de Lei no Congresso Nacional

Ano	Projeto de Lei nº	Disposições
2015	780	Altera a Lei nº 8.989/1995, que dispõe sobre isenção do IPI na aquisição de automóveis para transporte autônomo de passageiros e por pessoas com deficiência física, e a Lei nº 8.383/1991, que institui a Unidade Fiscal de Referência e altera legislação do Imposto de Renda, para isentar do IPI e do IOF automóvel elétrico ou híbrido adquirido para uso como táxi ou por pessoas com deficiência física.
	3.138	Estabelece políticas relativas à implantação de redes elétricas inteligentes nos sistemas elétricos brasileiros.
	3.412	Dispõe sobre incentivos fiscais para produção de veículos elétricos ou híbridos e para instalação de pontos de abastecimento de energia.
	3.948	Institui incentivos à utilização de combustíveis renováveis e motores de alta eficiência e autoriza fabricação de motores movidos a diesel para veículos de passeio.
	4.094	Isenta do IPI automóveis de passageiros com motor elétrico ou de até mil e quinhentas cilindradas.
	4.106	Institui incentivos à utilização de combustíveis renováveis e motores de alta eficiência para garantir meio ambiente mais saudável.
2016	340	Dispõe sobre isenção do IPI na aquisição de veículos elétricos.
	6.503	Altera as Leis de nº 12.715/2012 ³² , 8.383/1991 e 9.074/1995 ³³ .
2017	304	Institui política de substituição dos automóveis movidos a combustíveis fósseis e altera a Lei nº 9.503/1997 (Código de Trânsito Brasileiro) para dispor sobre vedação a comercialização e a circulação de automóveis movidos a combustíveis fósseis.

32 Lei 12.715/2012: (...) institui o Programa de Incentivo à Inovação Tecnológica e Adensamento da Cadeia Produtiva de Veículos Automotores (...)

33 Lei 9.074/1995: (...) estabelece normas para outorga e prorrogações das concessões e permissões de serviços públicos (...)

Ano	Projeto de Lei n°	Disposições
2017	454	Altera a Lei nº 8.723/1993, que dispõe sobre redução de emissão de poluentes por veículos automotores, para dispor sobre vedação a comercialização e a circulação de veículos movidos a combustíveis fósseis.
	6.954	Dispõe sobre incentivos fiscais para incentivar utilização de veículos movidos a energia elétrica ou híbridos.
	7.262	Concede benefícios fiscais de IPI, Imposto sobre a Importação (II), Contribuição para o Programa de Integração Social e Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PIS/PASEP) e Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS) incidentes sobre operações sobre automóveis com motor acionado exclusivamente por energia elétrica.
	7.582	Dispõe sobre comercialização e circulação, no território nacional, de automóveis de passageiros, de produção nacional ou estrangeira, equipados com motores a combustão e com motores elétricos.
	7.785	Institui incentivo fiscal para industrialização e comercialização de veículos híbridos e movidos a energia elétrica.
	8.291	Institui a proibição sobre a produção e comercialização de automóveis de transporte de passageiros e Veículos Urbanos de Carga, de produção nacional ou estrangeira, movidos por motores de combustão interna.
	8.402	Modifica a lei nº. 12.715/2012, para dispor sobre proibição da comercialização e a importação de carros movidos a óleo diesel e gasolina automotiva a partir de 1º de janeiro de 2040.
	8.630	Altera a redação do caput art. 72 da Lei nº 8.383/1991 ³⁴ e o caput art. 2º da Lei nº 8.989/1995 ³⁵ , para ampliar o alcance destes dispositivos relativamente aos taxistas.

34 Lei nº 8.383/1991, art. 72, caput: Ficam isentas do IOF as operações de financiamento para a aquisição de automóveis de passageiros fabricados no território nacional de até 127 HP (horse-power) de potência bruta, segundo a classificação normativa da Society of Automotive Engineers (SAE), e os veículos híbridos e elétricos.

35 Lei 8.989/1995: dispõe sobre a isenção do IPI na aquisição de automóveis para utilização no transporte autônomo de passageiros, bem como por pessoas com deficiência física (...)

Ano	Projeto de Lei nº	Disposições
2017	9.393	Isenta do IPI e reduz a zero as alíquotas de PIS/PASEP e COFINS os veículos automóveis com propulsão por motor elétrico, ou mista.
2018	9.616	Concede incentivos fiscais para produção e comercialização de veículos movidos exclusiva ou parcialmente por motor elétrico.
2019	874	Dispõe sobre medidas para promover aumento do número de pontos públicos de carregamento de veículos elétricos.
	1.618	Dispõe sobre obrigatoriedade de pontos de recarga de veículos elétricos em novas edificações residenciais, sobre instalação de estações de recarga em vias públicas e sobre alteração da destinação de recursos da Conta de Desenvolvimento Energético.
	1.964	Dispõe sobre incentivos à expansão do uso de energia elétrica para propulsão de veículos automotores.
	1.967	Concede isenção do IPI, PIS/PASEP e COFINS para importação e comercialização no mercado interno de veículos equipados unicamente com motor elétrico.
	3.197	Institui a obrigatoriedade de instalação de pontos de recarga para veículos elétricos em vias públicas, ambientes residenciais e comerciais.
	3.435	Dispõe sobre obrigatoriedade da instalação de ponto de recarga para carros elétricos e híbridos em estacionamentos com mais de 200 vagas.
	3.673	Concede IPI sobre automóveis de passageiros e veículos de uso misto, equipados com motores elétricos, e do II sobre partes e peças, sem similar nacional, destinadas a esses veículos.
	3.339	Dispõe sobre vedação da produção, comercialização, venda, licenciamento e circulação de veículos novos automotores movidos a combustível fóssil, na data que especifica em território nacional.
4.825	Concede benefícios fiscais referentes ao IPI, II, PIS/PASEP e COFINS incidentes sobre operações de importação de automóveis equipados com motor acionado exclusivamente por energia elétrica, e institui incentivo fiscal à produção e comercialização de veículos automóveis movidos à eletricidade ou híbridos.	

Ano	Projeto de Lei n ^o	Disposições
2019	5.272	Concede incentivos fiscais no âmbito do IPI, IOF e IRPJ (Imposto de Renda – Pessoa Jurídica) a veículos com motor exclusivamente elétrico (...); altera a Lei n ^o 10.485/2002 ³⁶ para reduzir a zero a alíquota das contribuições PIS/PASEP e COFINS incidentes sobre venda de veículos elétricos e de seus componentes; e altera a Lei n ^o 10.438/2002 ³⁷ para conceder desconto nas tarifas de energia elétrica aplicáveis ao consumo verificado na atividade de recarga de veículos elétricos destinados ao transporte público de passageiros.
	5.590	Institui tarifa para custear implantação de pontos de recarga para veículos elétricos e híbridos.
	6.246	Dispõe sobre proibição de fabricação, comercialização e circulação de motores a combustão.
2020	3.174	Estabelece política federal de incentivo à utilização de veículos movidos à propulsão elétrica e híbridos.

Fonte: adaptado de Congresso Nacional (2020)

CONCLUSÕES

As políticas públicas que estimulam a difusão e aceitação de veículos elétricos são ambientalmente limpas e ajudam a cumprir 7 dos 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030 da ONU, exercendo um papel fundamental na superação das barreiras que inibem a produção e consumo dos veículos elétricos pelos brasileiros.

No Brasil ainda não há nenhuma lei que verse sobre veículos elétricos e matérias relativas, embora o país esteja caminhando nesta direção, por haver Projetos de Lei em tramitação no Congresso Nacional. Entretanto, a morosidade com que tais projetos tramitam no Legislativo, bem como o fato de ainda haver Projetos de Lei “parados” há anos trazem dúvidas quanto às reais intenções de parlamentares e de outros agentes em aprová-los.

³⁶ Lei 10.485/2002: dispõe sobre a incidência de PIS/PASEP e COFINS nas hipóteses que menciona (...)

³⁷ Lei 10.438/2002: (...) cria o Programa de Incentivo às Fontes Alternativas de Energia Elétrica (Proinfa) e a Conta de Desenvolvimento Energético (CDE) (...)

Porém, combustíveis fósseis são finitos, sendo o investimento em outras fontes de energia uma questão de segurança energética. E a falta de um marco legal e de segurança jurídica quanto aos veículos elétricos repele investimentos neste setor, fazendo com que o país perca oportunidades de aprimorar infraestrutura e desenvolvimento tecnológico.

Há uma vasta gama de políticas públicas que podem ser aplicadas nacionalmente, cabendo ao país eleger a eficiência energética como meta, abrindo espaço para veículos limpos e para a mitigação de emissões de gases de efeito estufa, e assim possibilitando um desenvolvimento sustentável, um meio ambiente equilibrado e qualidade de vida humana.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BARASSA, E. **Trajetória tecnológica do veículo elétrico: atores, políticas e esforços tecnológicos no Brasil**. 2015. Dissertação (Mestrado em Política Científica e Tecnológica) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Geociências, Campinas, 2015.

BRASIL. Lei nº 8.383, de 30 de dezembro de 1991. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8383.htm#:~:text=LEI%20No%208.383%2C%20DE%2030%20DE%20DEZEMBRO%20DE%201991.&text=Institui%20a%20Unidade%20Fiscal%20de,renda%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs>. Acesso em: 02 set. 2020.

_____. Lei nº 8.989, de 24 de fevereiro de 1995. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8989.htm#:~:text=L8989&text=LEI%20N%C2%BA%208.989%2C%20DE%2024%20DE%20FEVEREIRO%20DE%201995.&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20isen%C3%A7%C3%A3o%20do%20Imposto,escolar%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs>. Acesso em: 02 de set. 2020.

_____. Lei nº 9.074, de 7 de julho de 1995. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9074cons.htm. Acesso em: 02 de set. 2020.

_____. Lei nº 10.438, de 26 de abril de 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110438.htm>. Acesso em: 02 de set. 2020.

_____. Lei nº 10.485, de 3 de julho de 2002. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2002/L10485compilado.htm#:~:text=LEI%20No%2010.485%2C%20DE%203%20DE%20JULHO%20DE%202002.&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20a%20incid%C3%Aancia%20das,menciona%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%Aancias.. Acesso em: 02 de set. 2020.

_____. Lei nº 12.715, de 17 de setembro de 2012. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112715.htm>. Acesso em: 02 set. 2020.

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

CONGRESSO NACIONAL. **Pesquisa de Matérias**. Disponível em: <<https://www.congressonacional.leg.br/materias/pesquisa>>. Acesso em: 30 ago. 2020.

DOMINGUES, J. M. *et alli*. Eficiência energética, tributação e políticas públicas no Brasil: caso do veículo elétrico. **Revista do Instituto do Direito Brasileiro – RIDB**, Lisboa, a. 2, n. 2, p. 1.065-1.101, 2013.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. **Propostas empresariais de políticas públicas para uma economia de baixo carbono no Brasil**: energia, transportes e agropecuária. São Paulo: Vox, 2010.

LUNA, T. *et alli*. Barreiras à difusão de carros elétricos no mundo e a situação no Brasil. *In*: Simpósio Mundial de Sustentabilidade, 18/09/2019. **Barreiras à difusão de carros elétricos no mundo e a situação no Brasil**. Palhoça, 2019.

LUNA, T. F.; MALDONADO, M. U.; VAZ, C. R. Estado da arte em transições sócio-técnicas para veículos elétricos: evolução e perspectivas. *In*: XLIII Encontro da ANPAD – EnANPAD, 02/10/2019.

Estado da arte em transições sócio-técnicas para veículos elétricos: evolução e perspectivas. São Paulo, 2019.

MARTINS, C. do N. Cooperação entre Estado e iniciativa privada na difusão do carro elétrico: a futura construção de uma fábrica de carros elétricos no Rio de Janeiro. **Cadernos de Desenvolvimento Fluminense**, Rio de Janeiro, n. 3, p. 49-61, nov./2013.

NAÇÕES UNIDAS BRASIL. **17 objetivos para transformar nosso mundo.** 2015. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/pos2015/>. Acesso em: 30 ago. 2020.

RODRIGUES, P. P.; SUGAHARA, C. R.; SILVA, L. H. V. da. Veículos elétricos: eletrificação do transporte da Guarda Municipal de São José dos Campos/SP. **Revista Nacional de Gerenciamento de Cidades**, Tupã, v. 7, n. 53, p. 45-64, 2019.

VAZ, L. F. H.; BARROS, D. C.; CASTRO, B. H. R. de. Veículos híbridos e elétricos: sugestões de políticas públicas para o segmento. **BNDES Setorial**, Rio de Janeiro, n. 41, p. 295-344, mar./2015.

O PLANO DIRETOR DE ARBORIZAÇÃO URBANA COMO INSTRUMENTO DE PLANEJAMENTO URBANO ASSOCIADO AO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

*Mario Henrique Felgueira Pavanelli*³⁸

INTRODUÇÃO

O aumento do número de cidades e de suas populações é expandido através da urbanização, estimulada pela industrialização e pelo aumento da importância política e econômica das áreas urbanas. Diante disso, o planejamento urbano emprega uma série de documentos e planos com o intuito de diagnosticar demandas e propor melhorias aos mais diferentes temas, como saneamento, mobilidade urbana, uso e ocupação do solo e arborização urbana.

Planejar a cobertura arbórea das cidades, sobretudo com a utilização do Plano de Arborização Urbana, ou Plano Diretor de Arborização Urbana, visa responder aos mais diferentes problemas correlacionados às árvores situadas no espaço urbano. Para isso, é necessário registrar e situar espacialmente cada indivíduo arbóreo, sua espécie e condições fitossanitárias, mapear áreas livres e elencar demandas específicas de cada localidade urbana.

38 Mestrando em Planejamento Urbano pela Universidade Federal do Paraná, UFPR. Arquiteto e Urbanista pela Universidade Tecnológica Federal do Paraná, UTFPR. Pesquisador do Observatório do Espaço Público da UFPR.

O Plano deve responder as problemáticas sociais, ambientais e econômicas correlacionadas à arborização, propondo um planejamento minucioso, amplo e que considere as mais diversas especificidades e necessidades locais. Além disso, planejar pressupõe também prever a gestão desse sistema vegetal, desde plantio, adubação, poda, extração e manejo de resíduos.

Assim, esse trabalho visa traçar um panorama sobre o processo de planejamento da arborização urbana, abrangendo as demandas e potencialidades do emprego do Plano de Arborização Urbana. Para tal, buscou-se correlacionar as consequências do processo de urbanização, o emprego de diferentes planos, a difusão do discurso ambientalista e a utilização do Plano de Arborização.

Como procedimento metodológico, foi realizada uma pesquisa exploratória com revisão teórica de textos correlacionados ao planejamento urbano, à problemática ambiental e ao Plano de Arborização Urbana, visando compreender sua potencialidade no planejamento da cobertura arbórea urbana. Almeja-se com esse trabalho estabelecer uma reflexão sobre essa problemática, estimulando estudos mais aprofundados e complementares que possam colaborar com a difusão do planejamento da arborização urbana, sobretudo a partir do emprego do Plano Diretor de Arborização Urbana.

1. PLANEJAMENTO DO ESPAÇO URBANO

A partir de 1950, o avanço demográfico brasileiro culminou em um amplo desenvolvimento urbano. Esse processo ocorreu através de uma urbanização aglomerada, com elevação do número de pequenos municípios, até uma urbanização concentrada, com aumento considerável de cidades intermediárias, chegando à difusão do fenômeno da metropolização na década de 70 (SANTOS, 1993).

Essa pressão demográfica, somada à industrialização e falta de infraestrutura na área rural, tendeu à ocupação espontânea e descontrolada do solo urbano. O centro da cidade, portanto, passa a representar o ambiente mais densificado e infraestruturado do espaço urbano, onde residem os maiores contribuintes financeiros e onde, conseqüentemente, há maiores investimentos (LOEB, 1975).

Postas pelo desenvolvimento econômico industrial, a questão habitacional e a questão do ordenamento territorial e industrial colaboram com o crescimento das cidades, com a modificação de seus desenhos urbanos e com a urbanização da sociedade. Frente à possibilidade de crescimento sem preocupação social, com transformações na sociedade mais aparentes que reais, o desenvolvimento social apenas é possível na sociedade urbana, na “vida urbana” (LEFEBVRE, 2011).

Uma vez que a industrialização é vista como o motor das transformações da sociedade, o processo duplo de urbanização e industrialização deve possuir como objetivo e finalidade a sociedade urbana, sem subordiná-la ao crescimento industrial. A industrialização induz a urbanização, acelerada e desornada em um primeiro momento, e confere à cidade a centralidade do poder político e decisório. Assim, através do tecido urbano está sustentada a sociedade urbana e, conseqüentemente, a vida urbana (LEFEBVRE, 2011).

A escala inédita de urbanização proveniente da industrialização leva à expansão das grandes cidades e aglomerados urbanos, alcançando desde milhares até milhões de habitantes. A industrialização, dessa maneira, estimula o processo de urbanização da sociedade como um todo, não se restringindo aos limites da cidade (ROLNIK, 1995).

A intensificação do processo de urbanização determinou o agravamento das desigualdades regionais, uma vez que o incentivo ao desenvolvimento econômico empregava políticas setoriais objetivadas à produção capitalista. A partir de 1970, portanto, houve maior notoriedade à questão urbana e às conseqüências da urbanização acelerada. Os problemas intra-urbanos deixam de ser apenas uma questão local, uma vez que são crescentes as problemáticas habitacionais, de saneamento, de mobilidade e outros (BERNARDES, 1986).

Esse cenário exige um sistema racional de planejamento que equilibre crescimento urbano e crescimento econômico, de forma integrada, numa visão global de desenvolvimento. Seja em âmbito local, regional ou nacional, é necessário que haja interlocução entre esses diferentes níveis, de forma que o planejamento possa compreender diferentes escalas (LOEB, 1975).

Dessa forma, diagnosticar os efeitos dessa “crise urbana” possibilita a implementação de políticas, planos, programas e projetos, sendo necessá-

rio compreender e contextualizar a cidade em escala nacional e internacional. Os municípios, independentemente de seus aspectos locais, estão inseridos em contexto global de lógica capitalista, o que revoluciona a relação entre as diferentes escalas (BRASIL, 2004).

Ao formar regiões metropolitanas, alguns problemas urbanos se estendem entre municípios e, por conseguinte, demandam ações conjuntas, o que é dificultado pelas falhas em seus mecanismos de planejamento. Durante o período militar, houve menor ênfase aos municípios, os quais foram fortalecidos politicamente na Constituição Federal de 1988, em oposição ao modelo centralizador e que menosprezava os governos e idiosincrasias locais (AZEVEDO e GUIA, 2015).

Por mais que os países de “Primeiro Mundo” sejam relevantes exportadores de ideias de planejamento urbano, no Brasil o pensamento crítico tomou o planejamento das cidades, levando à luta pela reforma urbana. Assim, a partir da década de 80, foi desenvolvida a proposta progressista de reforma urbana, compreendendo uma diversidade de políticas públicas voltadas ao combate da injustiça social e à democratização do planejamento urbano. Conceitualmente próxima à reforma agrária, a reforma urbana não se baseia apenas na proposição de intervenções urbanísticas, mas na busca pela justiça social (SOUZA, 2010).

Em síntese, a revolução industrial levou ao aparecimento de uma sociedade preocupada com o planejamento urbano, uma vez que foram desenvolvidas grandes cidades, metrópoles e aglomerados urbanos. Tal preocupação se opõe à ótica de planejamento influenciada por princípios modernistas, e ultrapassada na metade do século XX. Essa vertente visava ordenar a cidade a partir do estabelecimento de zonas de funções específicas e da promoção do geometrismo, da padronização e da mecanização do espaço urbano para atender a um “indivíduo-tipo” (CHOAY, 1992).

A urbanização e os problemas urbanos subsequentes demandaram a implantação de ações técnicas e políticas governamentais. Dentre as estratégias, passam a ser formulados os Planos Diretores, visando solucionar demandas técnicas das cidades e apoiar a administração pública, além de responder às consequências da expansão urbana e de oferta de serviços de consumo coletivos (MONTE-MÓR, 2008). Diante dos novos princípios que passam a reger o planejamento urbano, que visam uma reforma urbana com justiça social, os antigos planos diretores passam por uma reformulação conceitual.

Os “Novos Planos Diretores” passam a ser uma oposição aos antigos planos diretores influenciados pelo urbanismo modernista, onde o planejamento se torna politizado (SOUZA, 2010). Dessa maneira, o planejamento tecnocrático, hegemônico até a década de 80, é progressivamente substituído por processos participativos que visam maior democratização do planejamento urbano. Com a Nova Constituição, a autonomia municipal e a atuação do plano diretor no cumprimento da função social da propriedade, levaram as prefeituras a elaborar coletiva e amplamente seus planos (BASSUL, 2004).

A partir dos anos 2000, houve uma intensificação das iniciativas de planejamento na esfera municipal, com a difusão do plano diretor como principal instrumento de política urbana. Tal propagação foi incentivada por legislações como a Constituição Federal e o Estatuto da Cidade, além das Políticas Nacionais de Mobilidade Urbana, de Saneamento Básico, de Resíduos Sólidos, de Habitação, entre outras (FARIA, 2015).

Em maio de 2005, o Ministério das Cidades lança a Campanha Nacional dos Planos Diretores Participativos, através de sua Secretaria Nacional de Programas Urbanos, em parceria com o Conselho Nacional das Cidades. São empregados R\$ 55 milhões em repasses, materiais informativos, capacitação, acompanhamento dos planos, bolsas a universitários e cadastramento de profissionais com competência técnica na elaboração de planos diretores (BURNETT, 2011). O auge da elaboração dos planos diretores ocorreu entre 2005 e 2008, onde mais de 60% dos municípios brasileiros já possuíam o plano, inclusive em localidades não obrigadas legalmente (FARIA, 2015).

Através da Campanha Nacional, foi visado um novo planejamento urbano, o qual colaborou com o desenvolvimento da reforma urbana, com certos avanços e derrotas. Nesse cenário, o Plano Diretor Participativo atua como um instrumento na luta pelas camadas mais pobres e pelos direitos humanos, visando uma “cidade para todos” (BURNETT, 2011). Os planos diretores que anteriormente priorizavam o ordenamento do uso do solo, hoje empregam proposições mais dinâmicas, apresentando elaboração e resultados mais efetivos (ULTRAMARI e REZENDE, 2008).

Englobando toda a extensão municipal, o Plano Diretor atua diretamente no processo de planejamento, sendo obrigatório em cidades com (I) mais de vinte mil habitantes; (II) que compõem aglomerações e regiões

metropolitanas; (III) onde o poder público preveja penas a proprietários de solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado; (IV) de interesse turístico; (V) em áreas de empreendimentos com relevante impacto ambiental, em escala regional ou nacional; e (VI) incluídas no cadastro nacional de municípios suscetíveis a eventos geoclimáticos catastróficos (BRASIL, 2001).

Além do Plano Diretor, outros instrumentos são empregados no planejamento urbano para a resolução de problemáticas em diversas áreas, como o Plano de Mobilidade, o Plano de Saneamento Básico, o Plano de Arborização Urbana, entre outros. Nesse contexto, o Plano de Arborização Urbana, ou Plano Diretor de Arborização Urbana, se destaca como importante mecanismo que associa o desenvolvimento sustentável e a preocupação ambiental ao planejamento urbano.

Assim, é visado o estabelecimento de cidades que empregam estratégias de planejamento na criação de diagnósticos, proposições, gerenciamento e acompanhamento da arborização situada no espaço urbano. Integrar esse importante recurso natural ao planejamento urbano é objetivado pelos benefícios da adequada arborização na vida urbana, englobando aspectos correlacionados à paisagem, permeabilidade, drenagem, conforto ambiental e outros. Nesse sentido, Araujo e Araujo (2016) discorrem:

“O Plano Diretor da Arborização Urbana – PDAU é um documento que resulta de um planejamento minucioso, contendo as diretrizes, metas, ações, normas etc., para a realização de objetivos de curto e longo prazo. Um PDAU deve ser baseado em: um sistema de inventário dinâmico; refletir os valores da comunidade; estabelecer metas a curto, médio e longo prazo; prioridades para as atividades de plantio e manutenção e o estabelecimento de uma política de remoção e reposição de árvores. As vantagens que um PDAU corretamente desenvolvido pode, potencialmente, apresentar são: menos interferência das árvores com prédios e construções; menores problemas com doenças; menor manutenção e menores custos em termos de podas de limpeza e remoção de árvores; menores danos nas calçadas; uma arborização esteticamente mais agradável; maior segurança para o público; menores custos de poda para resolver conflitos com a fiação aérea; e menores interrupções

nas linhas de transmissão de eletricidade, telefonia, TV a cabo etc.”
(ARAUJO e ARAUJO, 2016).

Portanto, o emprego de um minucioso e completo planejamento da arborização urbana pode conferir à cidade maior controle, precisão e potencialização desse importante recurso natural e paisagístico. Dessa maneira, são somados os aspectos ambientais e inerentes à valorização da biodiversidade ao desenvolvimento urbano sensível ao meio ambiente, ao transeunte, ao ocupante dos espaços públicos e à rede de infraestrutura urbana.

2. SUSTENTABILIDADE E O PLANO DIRETOR DE ARBORIZAÇÃO URBANA

O planejamento da arborização presente no espaço urbano visa somar a promoção da biodiversidade a benefícios à vida urbana. Para compreender melhor as potencialidades da arborização urbana, é necessário primeiramente situá-la como promotora do desenvolvimento sustentável.

O desenvolvimento sustentável visa somar o atendimento das necessidades presentes à manutenção de condições favoráveis às gerações futuras. Por mais que as ideias de desenvolvimento estejam correlacionadas à promoção sucessiva e contínua de aspectos econômicos e sociais, é preciso que o atendimento às demandas populacionais básicas seja somado a melhorias na qualidade de vida (CMED, 1991).

Por consequência, um desenvolvimento sustentável ocorre com o suprimento das demandas populacionais e das aspirações de melhores condições de vida, além de um consumo consciente dos recursos naturais. Para isso, é necessário que haja crescimento econômico, sobretudo em localidades onde tais necessidades não são efetivamente atendidas. Isso deve ocorrer sem exploração humana, ao assegurar a todos as mesmas oportunidades, e harmonizar o crescimento demográfico com a utilização de recursos naturais, além de evitar que o avanço tecnológico auxilie na marginalização populacional (CMED, 1991).

A ideia de desenvolvimento sustentável também pressupõe às presentes e futuras gerações a promoção do acesso à terra urbana e à moradia digna, ao trabalho e ao lazer, à infraestrutura urbana e ao saneamento ambiental, ao transporte e aos serviços públicos, e à diversidade urbana.

Esse conceito é incorporado na arquitetura e no planejamento urbano e regional, uma vez que subsidia o desenvolvimento urbano e social, o qual deve ser o objetivo de planejar a cidade (KALIL e GELPI, 2019).

Tal preocupação com o respeito ao meio ambiente surge após o final da Segunda Guerra Mundial, com as potenciais consequências da poluição por radiação à saúde humana e ao planeta. Essa preocupação foi fortalecida com a divulgação da primeira foto da Terra, em 1969, ao gerar novas reflexões sobre a singularidade do planeta no universo, bem como sua fragilidade (ONU, 2020).

A preocupação com a utilização saudável e sustentável do planeta foi expandida, em proporções globais, culminando na realização da Conferência das Nações Unidas sobre o Ambiente Humano, ocorrida em 1972 em Estocolmo, Suécia. Esse importante fato auxiliou na criação e divulgação de princípios para o estabelecimento de uma nova agenda ambiental proposta pela Organização das Nações Unidas, ONU (ONU, 2020). Dentre o texto da Declaração de Estocolmo sobre o ambiente humano, destacam-se as proclamações:

“2. A proteção e o melhoramento do meio ambiente humano é uma questão fundamental que afeta o bem-estar dos povos e o desenvolvimento econômico do mundo inteiro, um desejo urgente dos povos de todo o mundo e um dever de todos os governos. [...] 6. Chegamos a um momento da história em que devemos orientar nossos atos em todo o mundo com particular atenção às consequências que podem ter para o meio ambiente. Por ignorância ou indiferença, podemos causar danos imensos e irreparáveis ao meio ambiente da terra do qual dependem nossa vida e nosso bem-estar. Ao contrário, com um conhecimento mais profundo e uma ação mais prudente, podemos conseguir para nós mesmos e para nossa posteridade, condições melhores de vida, em um meio ambiente mais de acordo com as necessidades e aspirações do homem. As perspectivas de elevar a qualidade do meio ambiente e de criar uma vida satisfatória são grandes. É preciso entusiasmo, mas, por outro lado, serenidade de ânimo, trabalho duro e sistemático. Para chegar à plenitude de sua liberdade dentro da natureza, e, em

harmonia com ela, o homem deve aplicar seus conhecimentos para criar um meio ambiente melhor. A defesa e o melhoramento do meio ambiente humano para as gerações presentes e futuras se converteu na meta imperiosa da humanidade, que se deve perseguir, ao mesmo tempo em que se mantém as metas fundamentais já estabelecidas, da paz e do desenvolvimento econômico e social em todo o mundo, e em conformidade com elas” (ONU, 1972).

A partir da ascensão das ideias de desenvolvimento sustentável iniciadas entre as décadas de 60 e 70, as Nações Unidas promovem, fomentam e estimulam uma série de eventos e documentos que visam o desenvolvimento econômico associado ao humano e ambiental. Após vinte anos de discussões ambientais iniciadas em Estocolmo, ocorre em 1992, na cidade do Rio de Janeiro, a “Cúpula da Terra”. Também conhecida como “ECO-92” ou “Rio 92”, no evento foram discutidas, desenvolvidas e adotadas novas iniciativas em prol do desenvolvimento sustentável, as quais têm repercutido durante as décadas subsequentes.

Nos anos 2000, na sede da ONU em Nova York, é realizada a Cúpula do Milênio, envolvendo 189 países no combate à fome, pobreza, entre outros. Foram estabelecidos 8 Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), sendo eles (I) acabar com a fome e a miséria; (II) oferecer educação básica de qualidade para todos; (III) promover a igualdade entre os sexos e a autonomia das mulheres; (IV) reduzir a mortalidade infantil; (V) melhorar a saúde das gestantes; (VI) combater a Aids, a malária e outras doenças; (VII) garantir qualidade de vida e respeito ao meio ambiente; e (VIII) estabelecer parcerias para o desenvolvimento (ODM BRASIL, 2020).

Já em 2015, ocorreu um dos mais recentes e importantes eventos em prol do desenvolvimento sustentável, na sede da ONU em Nova York, a Cúpula de Desenvolvimento Sustentável. Sobre o legado dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), foram estabelecidos os 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), compondo a “Agenda 2030”, a ser desenvolvida a até 2030 (ONU, 2015). Os ODS podem estar ilustrados na Figura 1.

Figura 1: Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS)



Fonte: Adaptado de ONU, 2015.

Ao longo dos últimos anos, portanto, assuntos correlacionados ao meio ambiente ganharam notoriedade, uma vez que a qualidade de vida urbana depende de sua preservação. A proteção e manutenção do meio ambiente e de seus recursos naturais deve ocorrer contra fatores como desmatamento, poluição e incêndio (MARTINS, 2019).

Assim, é necessário que o desenvolvimento sustentável substitua processos de crescimento que degradam o meio ambiente, a partir de mudanças em políticas desenvolvimentistas e da mensuração de impactos a outros países. Deve ser visado o crescimento com manutenção de um nível populacional sustentável e administração dos riscos ambientais. Portanto, é necessário associar o meio ambiente aos aspectos econômicos nos processos decisórios, suprindo demandas de infraestrutura, emprego e alimentação (CMED, 1991).

A qualidade de vida populacional está correlacionada ao desenvolvimento econômico e a criação de bens materiais e de consumo a partir da transformação da natureza. As alterações antrópicas no ambiente decorrem da urbanização e da busca pela realização, e potencialização, de di-

versas atividades, gerando modificações descontroladas e despreocupadas com o meio ambiente. Conseqüentemente, há a transformação do meio natural em ambiente construído, comum e erroneamente associando a proteção ambiental a uma visão antidesenvolvimentista (CASSILHA e CASSILHA, 2012).

Conseqüentemente, a urbanização despreocupada com o meio natural gera alterações em ecossistemas, redução de cobertura vegetal e desmatamento, impermeabilização do solo, poluição, canalização e assoreamento de cursos d'água, erosões, geração de resíduos, enchentes, inundações, rebaixamento do lençol freático, danos às bacias hidrográficas e outros problemas ambientais. Além disso, os prejuízos à arborização situada no espaço urbano, incluindo as espécies presentes em jardins, praças e parques, pode gerar uma insustentabilidade urbana a partir de um desequilíbrio ambiental (CASSILHA e CASSILHA, 2012).

Isso pode ocorrer uma vez que a arborização urbana auxilia na atenuação de extremos climáticos e efeitos como as “ilhas de calor”, zonas de alta temperatura e baixa umidade relativa originadas a partir aplicação de concreto e asfalto em ambiente urbano, com redução da cobertura arbórea. Somado a isso, o solo urbano impermeabilizado potencializa o escoamento superficial da água pluvial, gerando prejuízos ao sistema de drenagem urbana (SÃO PAULO, 2011).

Ao proporcionar sombra, as árvores auxiliam na redução dos gastos públicos com saúde e infraestrutura, uma vez que as copas protegem pessoas da exposição solar direta e evitam desgastes de materiais devido efeitos de contração e dilatação. A copa que protege do sol, concomitantemente também resguarda o solo do impacto direto de gotas de chuva e retém parte da água, evitando processos erosivos e enchentes (SÃO PAULO, 2011).

Arborizar também permite promover a biodiversidade a partir de ecossistemas que englobam espécie arbóreas, inclusive floríferas e frutíferas, além de líquens, insetos, aves e outros seres vivos, podendo haver a formação e conexão de maciços vegetais através de corredores ecológicos. Cabe a essas árvores ainda a retenção de partículas de poeira e poluição suspensas no ar, as quais poderiam agravar problemas respiratórios como asma e bronquite, além de alergias e pneumonia. Através da fotossíntese, a arborização colabora na mitigação do aquecimento global por meio da captação do gás carbônico atmosférico (SÃO PAULO, 2011).

Os ventos são filtrados e atenuados ao transpor árvores, as quais também abafam ruídos ambientes e reduzem a poluição sonora. Ao mesmo tempo, há redução de claridade e reflexões que podem ofuscar a visão. As árvores podem ainda valorizar paisagisticamente o espaço urbano, com melhorias à funcionalidade e estética da cidade, e conseqüentemente aumento da qualidade de vida populacional (SÃO PAULO, 2011).

O devido planejamento da arborização pode diminuir possíveis problemas futuros nesse sistema, devendo ser realizado pelos diferentes segmentos da gestão pública, e possuir órgão gestor comprometido com sua efetividade. Da mesma maneira, deve haver emprego de profissionais capacitados em diferentes níveis para colaborar com o planejamento arbóreo. Para que isso ocorra e para que haja equipamentos e materiais para viabilizar a arborização, é necessário prever os recursos necessários nos gastos orçamentários (CEMIG, 2011).

Diante das exigências correlacionadas à arborização urbana e seu planejamento, o emprego do Plano de Arborização Urbana é visto como necessário, satisfatório e propício para um efetivo diagnóstico, proposição e manejo. Assim, o documento abrange a situação atual, propostas adequadas às diferentes demandas locais e a manutenção do sistema, tendo como premissa os diferentes profissionais, técnicas, equipamentos e recursos necessários.

A arborização viária, situada junto ao sistema viário, e as áreas verdes devem ser planejados e manejados levando em consideração suas especificidades, além de considerar também as demandas de cada local, aspectos culturais, históricos, necessidades populacionais e outros. Para planejar, é necessário produzir inventário de todas as árvores da cidade, situando-as geograficamente de forma quantitativa e qualitativa, e devem ser apontados os locais livres de possível plantio (CEMIG, 2011).

Por mais que não haja um formato obrigatório para o Plano, nem sua elaboração é ampla e legalmente exigida, é necessário que o documento compreenda um diagnóstico minucioso, que evidencie tanto as condições fitossanitárias, o número de indivíduos e espécies arbóreas, quanto sua distribuição espacial. A partir disso, torna-se possível planejar propostas variadas, em diferentes escalas e locais, integrando áreas verdes e propondo arborização para todas as regiões urbanas, sobretudo periferias e locais menos arborizados.

As propostas precisam se adequar ao local, largura da calçada ou canteiro, e à presença de outras infraestruturas, como de saneamento, iluminação pública e energia elétrica. Deve ser previsto também o devido afastamento de edificações, fachadas, mobiliário urbano, sinalização viária, cruzamentos, outras árvores e outros elementos que compõem o espaço urbano.

Além disso, as espécies devem corresponder ao bioma local, sobretudo com a implantação de espécies nativas, com atenção devida à forma de enraizamento, estrutura da copa, presença de flores e frutos, altura total, entre outras características. Diferentes espécies podem coexistir como incentivo à biodiversidade, considerando épocas de floração e frutificação e a alimentação e abrigo de animais silvestres, fatores que podem auxiliar também numa maior qualificação da paisagem urbana.

CONCLUSÕES

O avanço do processo de urbanização, influenciado pela industrialização e hegemonia política das cidades, possui como consequência uma série de problemáticas urbanas e ambientais. Diante disso, cabe ao poder público e órgãos competentes planejar devidamente o espaço urbano e suas atividades, empregando planos que auxiliem na elaboração de diagnósticos, estudos e proposições para a cidade, como o Plano Diretor, o Plano de Mobilidade, o Plano de Saneamento, e o Plano de Arborização Urbana, ou Plano Diretor de Arborização Urbana.

A elaboração do Plano de Arborização Urbana ganha destaque no cenário de difusão do discurso ambientalista e em prol de cidades e comunidades sustentáveis. O Plano, portanto, tem como embasamento o diagnóstico da arborização urbana existente, suas condições fitossanitárias, distribuição espacial e composição de espécies. Além disso, o Plano de Arborização visa a regulação da implantação e manejo das árvores, se atentando a distanciamientos, espécies utilizadas, necessidades locais, conexão de maciços vegetais, potenciais paisagísticos e outros fatores.

Dessa forma, o Plano Diretor de Arborização Urbana se atém às possíveis problemáticas e potencialidades desse sistema vegetal, integrando o planejamento ambiental ao planejamento urbano. A implantação do Plano, sobretudo associada e interligada a outras redes de in-

fraestrutura e a outros planejamentos, pode colaborar com a redução de desigualdades, potencialização de cidades e comunidades sustentáveis, enfrentamento das mudanças climáticas, estímulo à vida terrestre e aquática e favorecimento da rede de saneamento, alinhando-se também aos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável propostos pela Organização das Nações Unidas.

Portanto, conclui-se com esse estudo que a utilização do Plano Diretor de Arborização Urbana pode vir a colaborar com o planejamento urbano e seu alinhamento às demandas contemporâneas por maior sustentabilidade urbana, com contribuições sociais, ambientais e econômicas. Assim, compreender a elaboração e proposição do Plano de Arborização, bem como sua efetividade e emprego nas diferentes cidades brasileiras, torna-se cada vez mais necessário.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARAUJO, M. N. de; ARAUJO, A. J. de. **Série de Cadernos Técnicos da Agenda Parlamentar: Arborização Urbana**. Curitiba: CREA-PR, 2016. Disponível em: <<https://www.crea-pr.org.br/ws/wp-content/uploads/2016/12/arborizacao-urbana.pdf>>. Acesso em: 22 ago. 2020.

AZEVEDO, S.; GUIA, V.R.M. Reforma do Estado e federalismo: os desafios da governança metropolitana. In: RIBEIRO, L.C.Q. (org.) **O futuro das metrópoles: desigualdades e governabilidade**. 2ª. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015. p. 525-551. Disponível em: <https://observatoriodasmetropoles.net.br/arquivos/biblioteca/abook_file/futuro_das_metropoles.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2020.

BASSUL, J. R. **Estatuto da Cidade: Quem ganhou? Quem perdeu?** Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade de Brasília, Brasília, 2004.

BERNARDES, L. Política urbana: uma análise da experiência brasileira. **Análise e Conjuntura**, Belo Horizonte, v. 1, p. 83-119, jan./abr., 1986. Disponível em: <<http://www.ijsn.es.gov.br/bibliotecaonline/Record/3612>>. Acesso em: 15 ago. 2020.

- BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade)**. Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece as diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm>. Acesso em: 01 set. 2020.
- _____. **Política Nacional de Desenvolvimento Urbano**. Brasília: Ministério das Cidades, 2004
- BURNETT, F. L. **Da Tragédia Urbana à Farsa do Urbanismo Reformista. A fetichização dos planos diretores participativos**. São Paulo: Anablume. São Luís: Fapema, 2011.
- CASSILHA, G. A.; CASSILHA, S. A. **Planejamento urbano e meio ambiente**. Curitiba: IESDE Brasil, 2012.
- CEMIG - COMPANHIA ENERGÉTICA DE MINAS GERAIS. **Manual de Arborização**. Belo Horizonte: Fundação Biodiversitas, 2011. Disponível em: <https://www.cemig.com.br/sites/imprensa/pt-br/Documents/Manual_Arborizacao_Cemig_Biodiversitas.pdf>. Acesso em: 18 ago. 2020.
- CHOAY, F. **O urbanismo**. São Paulo: Perspectiva, 1992.
- CMED – Comissão Mundial sobre o meio ambiente e desenvolvimento. **Nosso Futuro Comum**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1991. Disponível em: <https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4245128/mod_resource/content/3/Nosso%20Futuro%20Comum.pdf>. Acesso em: 30 ago. 2020.
- FARIA, J. R. V. de. Os Planos Diretores no Brasil e a Trajetória do Discurso da Politização do Planejamento. In: RUIZ, J. G. et. al. (org.). **Direito à Cidade e ao Trabalho: olhares de Brasil e Cuba**. Curitiba: Kairós, 2016. p. 305-326.
- KALIL, R. M. L.; GELPI, A. **Planejamento urbano e regional: conceitos, processos e metodologias**. Passo Fundo: UPF Editora, 2019. Disponível em: <<http://editora.upf.br/index.php/colecao-didatica/63-arquitetura-e-urbanismo-area-do-conhecimento/217-planejamento-urbano-e-regional>>. Acesso em: 04 set. 2020.

- LEFEBVRE, H. **O direito à cidade**. São Paulo: Centauro, 2011.
- LOEB, R. Aspectos do Planejamento Territorial Urbano no Brasil. In: LAFER, B. M. **Planejamento no Brasil**. 3ª ed. São Paulo: Perspectiva, 1975. p. 139-160.
- MARTINS, R. F. V. M. Planejamento urbano e o desafio da gestão ambiental. In: MARTINS, B. C. (org.). **Planejamento Urbano e Regional**. Ponta Grossa: Atena Editora, 2019. p. 56-69. Disponível em: <<https://www.atenaeditora.com.br/wp-content/uploads/2019/06/E-book-Planejamento-Urbano-e-Regional.pdf>>. Acesso em: 15 ago. 2020.
- MONTE-MÓR, R. L. de M. Do urbanismo à política urbana: notas sobre a experiência brasileira. In: COSTA, G. M.; MENDONÇA, J. G. de. **Planejamento Urbano no Brasil: trajetórias, avanços e perspectivas**. Belo Horizonte: C/Arte, 2008. p. 31-65.
- ODM BRASIL. Os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. Disponível em: <<http://www.odmbrasil.gov.br/os-objetivos-de-desenvolvimento-do-milenio>>. Acesso em: 04 set. 2020.
- ONU – Organização das Nações Unidas. **Declaração de Estocolmo sobre o Meio Ambiente Humano**. In: Anais Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente Humano. Estocolmo, 6p., 1972. Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Meio-Ambiente/declaracao-de-estocolmo-sobre-o-ambiente-humano.html>>. Acesso em: 04 set. 2020.
- _____. AGENDA 2030 (ONU, 2015). Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/>>. Acesso em: 26 ago. 2020.
- _____. A ONU E O MEIO-AMBIENTE. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/acao/meio-ambiente/>>. Acesso em: 26 ago. 2020.
- ROLNIK, R. **O que é a cidade**. São Paulo: Editora Brasiliense, 1995.
- SANTOS, M. **A Urbanização Brasileira**. São Paulo: Hucitec, 1993.

SÃO PAULO, Prefeitura Municipal de. Manual Técnico de Arborização Urbana. 2011.

SOUZA, M. L. de. **Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010.

ULTRAMARI, C.; REZENDE, D. A. Planejamento Estratégico e Planos Diretores Municipais: Referenciais e Bases de Aplicação. **Revista de Administração Contemporânea**, Curitiba, v. 12, n. 3, p. 717-739, jul./set., 2008.

REVOLUÇÃO VERDE E O ESTADO CONSTITUCIONAL AMBIENTAL

*Álfe de Macêdo Antônio*³⁹

*Lucio Roger de Souza Gomes*⁴⁰

*Edijane Ceobaniuc da Silva*⁴¹

INTRODUÇÃO

Ao longo da história da humanidade, a agricultura influencia e é influenciada por mudanças políticas, sociais e culturais.

Nessa seara é discutido como as transformações vivenciadas pela agricultura causaram prejuízos calamitosos e irreversíveis ao meio ambiente. Muito embora a Revolução Urbana tenha se intensificado no início do século XVIII com a grande massa rural procurando a cidade, foi com a Revolução Industrial, a partir do século XX, que o uso dos recursos naturais foi consumido em tamanha proporção que conduziu a sociedade, principalmente, no século XXI, a voltar suas atenções ao desenvolvimento socioambiental.

Portanto, nessa perspectiva, é vital reconhecer que o crescimento econômico, o direito ao desenvolvimento humano e a sustentabilidade estão intimamente relacionados, com vistas a assegurarem o bem-estar

39 Graduanda em Direito pelo Centro Universitário São Lucas.

40 Graduando em Direito pelo Centro Universitário São Lucas.

41 Professora da Faculdade de Direito do Centro Universitário São Lucas; Advogada; Especialista em Metofologia do Ensino Superior; Especialista em Direito Civil e Pós-Graduada em Direito Educacional.

e a boa qualidade de vida de todos indistintamente. Ressalta-se aqui que os seres humanos estão no cerne das preocupações com o desenvolvimento sustentável. Tal assertiva deve ser entendida no sentido de que o desenvolvimento econômico e sustentável é o adequado equilíbrio entre a sustentabilidade social (equidade social), a sustentabilidade econômica (crescimento econômico) e, conseqüentemente, a sustentabilidade do meio ambiente (adequada proteção ambiental), garantindo-se, assim, a qualidade de vida e respeito a todo o ecossistema.

Por conseqüência, a Constituição da República Federativa do Brasil estabelece a concretização de projetos sustentáveis como um dos fundamentos da Política de Desenvolvimento do país. Com isso, tem-se que o progresso material sem o devido e necessário resguardo do meio ambiente fere o princípio constitucional do desenvolvimento sustentável. Encontra-se aí a função socioambiental e seu desafio em praticar políticas públicas democráticas e ecológicas quanto aos bens comuns, como o uso de recursos naturais, segundo o princípio tão almejado de comprometimento responsável às ações que protegem as presentes e futuras gerações.

É por meio de uma visão múltipla-dialética que se propõe problematizar o tema da gestão de bens comuns e consolidar a noção acerca da possibilidade do desenvolvimento de modo que possa vir a ocorrer de forma concomitante com a preservação ambiental e com o princípio econômico da livre iniciativa.

O método empregado é o dedutivo de abordagem que permite partir de premissas gerais para se chegar a uma conclusão específica sobre o tema aqui confrontado. Serve-se, ademais, do método dialético, com o objetivo de buscar possíveis sínteses para as divergências levantadas. O tipo de pesquisa é explicativa e também bibliográfica, a partir de livros e artigos científicos.

1. UM BREVE PANORAMA DA REVOLUÇÃO TECNOLÓGICA NA AGRICULTURA

A agricultura, enquanto produção de insumo num local determinado, visando a alimentação de uma comunidade, remonta há pelo menos 10.000 anos a.C. (GLIESSMAN, 2000). Na pré-história, o uso do fogo para limpeza de áreas, de algumas ferramentas para cultivo da terra e de

plantios sem preparo do solo eram algumas das práticas que permitiram a formação dos primeiros aglomerados humanos, mais ou menos fixos.

Entretanto, a visualização da sociedade moderna, sem sombra de dúvidas, não pode prescindir do reconhecimento dos efeitos do evento histórico da revolução industrial na construção do ambiente social, econômico e tecnológico da humanidade. Os conceitos da sociedade moderna parecem ter sofrido forte significação diante das consequências deste período histórico e há uma aparente exclusão do ambiente rural da modernidade. Parece, diante disto passar despercebida a importância de outro evento de importância igual ou superior: a revolução agrícola. A humanidade viveu basicamente da coleta e da caça por 2,5 milhões de anos, mas somente a cerca de 12 mil anos atrás a agricultura passou a ter um papel mais relevante. Hoje, 90% (noventa por cento) das calorias que alimentam a humanidade vem de plantar domesticadas a milhares de anos (HARARI, 2015).

Entretanto, a própria revolução industrial e os eventos que deram origem ao fenômeno do capitalismo, tem raízes no campo. Com a ocorrência dos cercamentos, que antecedeu a revolução industrial, estruturou-se uma cadeia de exploração entre os arrendatários, senhores e trabalhadores: “os arrendatários (...) estavam sujeitos não só as pressões dos senhores de terras, mas aos imperativos do mercado, que os impeliam a aumentar a produtividade” (WOOD, 2000, p.15). O “melhoramento”, conceito nuclear pra compreensão do capitalismo, surgiu a partir da necessidade de aumentar a produção a partir dos recursos existentes, essencialmente com o emprego de tecnologia. Tal questão não passou despercebida ao maior crítico do capitalismo: Karl Marx. Importante destacar que:

Uma parte central do argumento de Marx era a tese de que o caráter inerente da agricultura de larga escala no capitalismo impede qualquer aplicação verdadeiramente racional da nova ciência do manejo do solo. Apesar de todo o desenvolvimento científico e tecnológico da agricultura, o capital era incapaz de manter essas condições necessárias à reciclagem dos elementos constitutivos do solo (FOSTER, 2005, p.22).

A natureza é, no contexto clássico da economia política, com especial referência a Adam Smith, fornecedora de matéria prima para a estrutura capitalista de produção (SOUZA FILHO, 2015). Tal estrutura seria, en-

tretanto, voltada ao progresso de toda humanidade, o que até o presente não se vê efetivado. Heline Ferreira alerta que:

O Progresso foi a promessa não cumprida de uma sociedade industrial que anunciou o desenvolvimento, o crescimento econômico e o bem-estar da civilização como produtos da modernidade. (...) O compromisso com um futuro próspero cedeu a relíquia das regressões, estagnações, privações, opressões e destruições. Paralelamente, os avanços da ciência, da tecnologia e da indústria, elementos centrais do progresso, mostraram-se ambivalentes (FERREIRA, 2010, p.45).

Num plano mundial, a fome tem crescido, sendo que em 2017 atingiu mais de 815 milhões de pessoas no Globo, o que representa 11% (onze por cento da População Mundial), sendo possível reconhecer como um dos fatores causadores deste evidente desequilíbrio, questões relativas aos preços de mercado. Na realidade Brasileira, tal situação se verifica também evidente. De início, os ciclos da economia colonial brasileira eram voltados ao abastecimento da metrópole com os gêneros alimentícios, naturais ou minerais do interesse de Portugal (PRADO, 1972). Após a independência em 1822, o país era controlado por uma elite escravocrata e com raízes agrícolas. Durante a primeira metade do século XIX, a economia brasileira se viu em declínio com a incapacidade do país em oferecer ao mercado outras *commodities* senão aquelas cujo preço declinava (Por exemplo: açúcar, couro e fumo) (FURTADO, 2005). O Brasil, desde o “descobrimento”, foi portanto experimento prático do modo de produção agrícola capitalista, se vendo incapaz de estabelecer níveis de desenvolvimento socioeconômico similar a países com pujança econômica semelhante.

A ambivalência da tecnologia parece ser exacerbada pela necessidade crescente de criação de mercados e produtos veiculada pela estrutura econômica da nossa sociedade. Já que se falou de revoluções, a “revolução verde” mostra-se como claro exemplo de tal dicotomia. A recente introdução das tecnologias no âmbito da agricultura, de produzir um ambiente melhor para a humanidade, com a diminuição dos eventos de fome no mundo, logrou êxito e estabelecer um relevante mercado de defensivos, sementes e fertilizantes, ampliando os riscos alimentares decorrentes dos

plantios de monoculturas e favorecendo os grupos econômicos com maior poderio econômico.

O grande perigo das interações depredatórias promovidas pelo homem é que a natureza é essencialmente um sistema complexo. A emergência decorre da impossibilidade de identificar claramente os padrões do sistema, de modo a estabelecer um liame de causalidade claro entre uma intervenção e seu resultado (VEIGA, 2007).

Ainda que perceba-se que a legislação brasileira tem experimentado um constante processo de esverdeamento, a degradação ambiental, na prática, não tem experimentado redução significativa. Muito embora outros fatores como clima e condições socioeconômicas da população possam impactar, há evidências empíricas dos efeitos degradantes do agronegócio, decorrentes do uso de maquinário pesado, fertilizantes e defensivos agrícolas.

2. ESTADO CONSTITUCIONAL AMBIENTAL

O meio ambiente garante a sobrevivência da espécie humana, assim como assegura a continuidade da vida. Trata-se, portanto de direito fundamental, sendo dever do Poder Público, da sociedade e de cada um do povo protegê-lo, já que a má utilização dos recursos naturais oferecidos comina, de acordo com Allenby (2000, p.30), na “degradação dos ecossistemas locais e do sistema global como um todo”, devendo ser compreendido como “fatores importantes em relação à vulnerabilidade humana”, eis que são os mais visíveis aqueles que integram os “componentes dos sistemas industrial, social e econômico”. Por isso mesmo o uso indevido ou de modo errôneo dos recursos naturais afetam consideravelmente as condições de vida e o bem-estar dos seres humanos, criando instabilidades e potencialmente gerando ou exacerbando conflitos.

Nesse sentido, justificando a dificuldade do crescimento econômico daqueles países em que o início da industrialização ocorreu quando já visível a escassez dos recursos naturais e o desequilíbrio ambiental, Winckler e Balbinot (2006, p.47) sustentam que:

os reflexos advindos da dinâmica e da velocidade com que se deu a relação do homem “sobre” o ambiente no século passado, com o advento da agricultura em larga escala, o crescimento dos cen-

tros populacionais, bem como a liberalização da economia, têm se mostrado tanto presentes quanto graves (WINCKLER; BALBINOT, 2006, p.47).

Assim, com a crescente degradação ambiental e seu possível impacto em todo o globo terrestre e, ainda, diante da impossibilidade de se pensar e resolver os problemas do meio ambiente sem uma constante e intensa cooperação internacional, em 1972, foi elaborado na cidade de Estocolmo, Suécia, a Declaração sobre o Ambiente Humano, cuja importância se assemelha à Declaração Universal dos Direitos Humanos. A elaboração de mencionado documento contou com a participação de 114 países, inclusive o Brasil, o que representou um marco decisivo na proteção do meio ambiente, porquanto proclamar dentre alguns de seus 27 princípios que:

O homem tem o direito fundamental à liberdade, à igualdade e ao desfrute de condições de vida adequada em um meio cuja qualidade de lhe permite levar uma vida digna e gozar de bem-estar, tendo a solene obrigação de proteger e melhorar esse meio para as gerações presente e futura. A este respeito as políticas que promovem ou perpetuam o apartheid, a segregação racial, a discriminação, a opressão colonial e outras formas de opressão e de dominação estrangeira continuam condenadas e devem ser eliminadas. (...) O desenvolvimento econômico ou social é indispensável para assegurar ao homem um ambiente de vida e trabalho favorável e criar na Terra condições adequadas para melhorar a qualidade de vida. (...) O planejamento racional constitui um instrumento indispensável para conciliar as diferenças que possam surgir entre as exigências do desenvolvimento e a necessidade de proteger e melhorar o meio (ONU, 1972).

O economista Amartya Sen demonstra que os tipos de desenvolvimentos podem orientar a sociedade, isto é, o crescimento, a economia, o mercado não são fatores essenciais para determinar a qualidade de vida. Para ele, o desenvolvimento deve estar diretamente vinculado às liberdades dos cidadãos em poder compartilhar das riquezas, por eles produzidas:

O desenvolvimento tem de estar relacionado, sobretudo com a melhoria de vida que levamos e das liberdades que desfrutamos.

Expandir as liberdades que temos razão para valorizar não só torna nossa vida mais rica e mais desimpedida, mas também permite que sejamos seres sociais mais completos, pondo em prática nossas vo-lições, interagindo com o mundo em que vivemos e influenciando esse mundo (SEN, 2010, p.29).

Nessa perspectiva, Amorim (2015) enfatiza que a questão ambiental tornou-se mais uma peça reconhecidamente agregada pela sociedade internacional ao seu *ethos* humanista, já que o meio ambiente possui proteção jurídica e reconhecimento da importância da manutenção de sua qualidade e diversidade para a dignidade da pessoa humana e seu pleno desenvolvimento.

Antunes (2016, p.67) assevera que: “a principal fonte formal do Direito Ambiental é a Constituição, o que, conquanto seja uma “realidade nova e inovadora” na ordem jurídica, possui ele *status* de direito constitucional.” Prossegue dizendo:

A fruição do meio ambiente saudável e ecologicamente equilibrado foi erigida em direito fundamental”, o que revela “um notável campo para a construção de um sistema de garantias da qualidade de vida dos cidadãos e de desenvolvimento econômico que se faça com respeito ao Meio Ambiente (ANTUNES, 2016, p.69).

E, ao destacar a importância da norma constitucional ambiental, Antunes (2016, p.69) ressalta haver “intersecção entre as normas de natureza econômica e aquelas destinadas à proteção dos direitos individuais”. Não é outra leitura que pode depreender da Constituição Federal no *caput* do artigo 225: “Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”.

Por ser a dignidade da pessoa humana fundamento de elevada envergadura, a proteção ao meio ambiente, aqui englobado todas as formas de vida, não só do gênero humano, é uma consequência daquele fundamento, notadamente por ser necessária para que o indivíduo consiga obter uma existência digna em toda a sua plenitude. Nesse desiderato, trata-se a proteção ao meio ambiente de uma evolução dos direitos humanos,

motivo pelo qual a maioria dos doutrinadores considera o artigo 225 da Constituição brasileira uma extensão do artigo 5º.

Tendo em vista que o ser humano é o único capaz de adotar uma postura que possibilite uma adequada interação entre ele e a multiplicidade de biomas existentes, é premente a adoção de um novo paradigma de caráter biocêntrico, cuja visão holística entre o homem e o meio ambiente permite a construção de conhecimentos, valores, competência e atitudes que possam conscientizar os indivíduos sobre a responsabilidade e utilização sustentável dos recursos naturais.

Sobre o caráter biocêntrico, Junges enfatiza:

os biocêntricos defendem que o ser humano é apenas um elemento a mais no ecossistema da natureza, um elo entre muitos na cadeia de reprodução da vida” e conclui afirmando que o “protagonismo pertence à vida e a crise ecológica precisa ser equacionada numa perspectiva biocêntrica (JUNGES, 2004, p.8).

De forma singular o autor ressalta a necessidade de:

superar a concepção do ser humano como espécie dominante e separada do mundo, despojando-se do seu isolamento individualista e colocando-se no ponto de vista de todos. Trata-se de assumir uma perspectiva holística, adotando formas transpessoais em atitudes junto à natureza. Assim, surge um ser humano ecóico em vez de egóico, que se compreende essencialmente com um ser em relação (JUNGES, 2004, p.8).

Partindo-se do entendimento de Antunes (2016, p.70) quanto ao reconhecimento do ser humano como co-dependente do mundo que o cerca, sendo aquele, “parte integrante e, sem o qual, não logrará sobreviver”, mister compreender a importância da interligação de todas as espécies, já que é na natureza, em suas múltiplas formas e ecossistemas, que se desvela o *point de non retour* de uma civilização tão sofisticada tecnologicamente quanto suicida.

Conquanto seja o crescimento econômico o objetivo a ser alcançado em nome do progresso, não há como olvidar da correlação existente entre direito econômico e socioambiental, ante a dependência da atividade eco-

nômica em relação aos recursos naturais. A palavra de ordem é compatibilizar desenvolvimento econômico sem prejudicar os bens ambientais, que pertence a todos, indistintamente.

Dessa forma, para ser sustentável a agricultura deveria:

ter efeitos negativos mínimos no ambiente e não liberaria substâncias tóxicas ou nocivas na atmosfera, água superficial ou subterrânea; preservaria e recomporia a fertilidade, preveniria a erosão e manteria a saúde ecológica do solo; usaria água de maneira que permitisse a recarga dos depósitos aquíferos e satisfizesse as necessidades hídricas do ambiente e das pessoas; dependeria, principalmente, de recursos de dentro do agro ecossistemas, incluindo comunidades próximas, ao substituir insumos externos por ciclagem de nutrientes, melhor conservação e uma base ampliada de conhecimento ecológico; trabalharia para valorizar e conservar a diversidade biológica, tanto em paisagens silvestres quanto em paisagens domesticadas; garantiria igualdade de acesso a práticas, conhecimento e tecnologias agrícolas adequados e possibilitaria o controle local dos recursos agrícolas (GLIESSMAN, 2000, p.54)

3. AGRICULTURA E TRAGÉDIA DOS COMUNS

Para tratar sobre o assunto da tragédia dos comuns, valendo-se da oposição entre benefício individualizado e prejuízo coletivizado *versus* cooperação e sustentabilidade, recorreremos inicialmente acerca das externalidades ambientais negativas.

Segundo Gerent as externalidades ambientais negativas decorrem:

[...] de uma forma de apropriação da natureza, já que o recurso ambiental é utilizado no processo industrial e devolvido ao ambiente como rejeito deste mesmo processo, invariavelmente em condições quantitativa e qualitativamente mais gravosas do que as originais, com absoluto desprezo em relação aos demais membros da sociedade e às gerações futuras, que deverão arcar com ambientes contaminados (GERENT, 2006, p.57).

A noção de bem comum que nos tempos atuais recebe destaque corresponde propriamente a recursos naturais como a água, o ar, os oceanos, a Antártida, as florestas nativas, a biodiversidade, dentre outros. Estes novos bens, antes concebidos como recursos ilimitados, hodiernamente questionam as classificações jurídicas e modelos de precificação econômicas tradicionais (MOURA, 2000).

Tem-se, assim, uma questão relativa à utilização indiscriminada de recursos naturais por determinado indivíduo/comunidade que produz efeitos prejudiciais ao meio ambiente advindos do sistema produtivo, os quais são sentidos por todos, sem que o produtor daqueles efeitos (externalidades) assuma ou equacione os custos por ele produzidos.

A crescente proporção dos problemas ambientais representa um grande desafio à sobrevivência e ao bem-estar da coletividade, já que de acordo com o teólogo Leonardo Boff:

A Terra não é infinita, pois se trata de um planeta pequeno com recursos limitados, muitos deles, não renováveis, e o crescimento não pode ser infinito e indefinido, porque não pode ser universalizado, pois, como foi calculado, precisaríamos de outros três planetas iguais ao nosso (BOFF, 2000, p.23).

Assim, utilizando de uma metáfora para expressar a contradição entre racionalidade individual e racionalidade coletiva no uso de recursos comuns que, conseqüentemente, conduz à tragédia de todos, o biólogo Garret Hardin (1968), acenou para a possibilidade da criação de arranjos institucionais de “coerção mútua”, por meio de ações coletivas, partindo da expressão intitulada ‘tragédia dos comuns’, conhecida em artigo publicado em 1968.

Ao explicar a metáfora, Hardin (1968) utiliza o cenário de um pasto amplo e público, com diversos pastores cuidando dos animais que ali se alimentam. O pasto, portanto, era de interesse comum. Assim, cada pastor, racionalmente, entende ser mais vantajoso adicionar cada vez mais um número maior de animais, sendo daquele o benefício de cada animal a mais no pasto, apropriando-se do benefício por ter mais animais pastando, enquanto que os custos serão divididos com os demais pastores, considerando ser o pasto um recurso comum. Então, racionalmente, cada pastor, de forma suicida, acrescenta mais e mais animais ao pasto, até que este

ultrapasse sua capacidade de suporte, levando, com o tempo, ao esgotamento do recurso para toda a comunidade de pastores.

As noções de reciprocidade, reputação e confiança entre as pessoas devem ser o ponto central à compreensão da ação coletiva. Assim, restando a competição entre os seres humanos pelos mesmos recursos naturais, defende-se um ambiente de cooperação e a discussão entre eles. Sustenta-se a necessidade das pessoas aprenderem a cooperar para sobreviver.

Para essa economista, as sociedades são capazes de prosperar tendo alternativas para resolver conflitos de interesses, por meio do respeito aos semelhantes e garantia da sustentabilidade ambiental sem que, para isso, necessariamente, dependam de governos ou da iniciativa privada. Tanto as empresas como o Estado tendem a ter custos de transação altos pela burocratização quando a gestão dos recursos naturais.

A reciprocidade dependeria da reputação e confiança, sendo que a primeira aumenta na medida em que se é capaz de manter e cumprir promessas, contribuindo por meio de ações em curto prazo e, por corolário, obter os benefícios em longo prazo. Desta forma, com base na reciprocidade alcançada por meio da confiança, tem-se a associação de indivíduos com a mesma reputação (MACHADO; BARROS; ASSIS, 2017).

Dessa forma, propõe-se que seja viável pensar na possibilidade da gestão comunitária participativa dos recursos naturais, como a terra por exemplo, como forma de cooperação e distribuição de responsabilidades, na qual pode se consolidar como um sistema de autogoverno de bem comum, em que as regras são definidas e modificadas pelos próprios participantes, que também fiscalizam e reforçam o cumprimento das mesmas, a partir da experiência coletiva vivenciada.

Essa gestão comunitária participativa é uma tentativa de fazer emergir novos mecanismos de gestão de bens comuns para superar os dilemas do uso coletivo dos recursos naturais de uma determinada localidade. Aduz que não existe um padrão único para se chegar a uma solução. As pessoas precisam desenvolver formas de lidar com a variedade de problemas que enfrentam. A cooperação se revela como a solução para a resolução dos conflitos e sucesso à sustentabilidade (MACHADO; BARROS; ASSIS, 2017).

Por fim, deve-se chamar a atenção para a importância do conhecimento popular local, ao que sustenta ser estratégica a sabedoria popular como uma alternativa à maneira de abordar os problemas que precisam

ser resolvidos em determinada localidade. A propósito pode-se citar o exemplo da agricultura familiar que revela forte aliado potencial ao país quando se trata desse objetivo de conservação ambiental.

A agricultura patronal engendra ampla devastação, forte concentração de renda e exclusão social, enquanto a agricultura familiar, ao contrário, apresenta um perfil essencialmente distributivo, com ênfase na diversificação e na maleabilidade de seu processo decisório, além de ser incomparavelmente melhor em termos sócio-culturais. A versatilidade da agricultura familiar se opõe à especialização cada vez mais fragmentada da agricultura patronal.

Vários são os objetivos a serem alcançados pelo desenvolvimento sustentável quanto a práticas agrícolas, destacando-se:

a manutenção por longo prazo dos recursos naturais e da produtividade agrícola; o mínimo de impactos adversos ao ambiente; retornos adequados aos produtores; otimização da produção com mínimo de insumos externos; satisfação das necessidades humanas de alimentos e renda; atendimento das necessidades sociais das famílias e das comunidades rurais (VEIGA, 2007, p.52).

Trata-se da lição de que a gestão da agricultura em cooperação torna-se a solução para a resolução desses conflitos e sucesso à sustentabilidade.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Do desenvolvimento econômico, que já fora uma evolução sobre o simples conceito de crescimento econômico, surge o conceito de desenvolvimento sustentável. Tal conceito, consagrado pela Constituição Federal de 1988, projeta-se a necessidade de se evitar a degradação dos ecossistemas através do uso consciente dos recursos produtivos, e consequentemente, a manutenção destes, mesmo porque o desenvolvimento econômico, até o momento, está alicerçado somente na sua destruição para maximização do lucro e do consumo.

A proposta central consistiu em demonstrar que os problemas ambientais acerca da expansão da agricultura e das limitações da natureza impõem a necessidade de estratégias as quais se fundamentam em um de-

envolvimento sustentável, mormente quanto a administração de forma democrática e social dos bens comuns.

A metáfora da “tragédia dos comuns” ressalta problemas atuais sobre o desenvolvimento ocidental baseado no uso de recursos naturais desordenados, especialmente da terra, em razão do modelo de exploração racional de curto prazo, próprio da lógica capitalista.

O objetivo do artigo foi problematizar o tema da gestão dos bens comuns com o intuito de refletir a respeito de novas possibilidades de gestão dos mesmos sob a ótica do Direito Consitucional Ambiental.

Desse modo, é irretorquível que o desenvolvimento sustentável é o desenvolvimento capaz de suprir as necessidades da geração atual, sem comprometer a capacidade de atender as necessidades das futuras gerações. Conclui-se que a gestão da natureza no tocante da agricultura deve despontar cada vez mais de uma co-responsabilidade de todos por meio de arranjos cooperativos e participativos em uma perspectiva de do ser humano como co-dependente do mundo que o cerca. Essa é a forma mais democrática e consentânea com o Estado Consitucional Ambiental para manter a esperança contínua de vida na Terra.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALLENBY, Braden R. Environmental Security: Concept and Implementation. **International Political Science Review/Revue Internationale de Science Politique**, vol. 21, n^o 1, jan. 2000.

AMORIM, João Alberto Alves. **A ONU e o meio ambiente: direitos humanos, mudanças climáticas e segurança internacional no século XXI**. São Paulo: Atlas, 2015.

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. 18^a ed. São Paulo: Atlas, 2016.

BOFF, Leonardo. **Vida para além da morte. O presente: seu futuro, sua festa, sua contestação**. 19^a Ed., Petrópolis: Vozes, 2000.

CAPRA, Fritjof. **As conexões ocultas**. São Paulo: Cultrix, 2006.

- FERREIRA, Heline Sivini. **Desvendando os organismos transgênicos**: as interferências da sociedade de risco no Estado de Direito Ambiental. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2010.
- FOLLONI, André. A complexidade ideológica, jurídica e política do desenvolvimento sustentável e a necessidade de compreensão interdisciplinar do problema. **Revista Mestrado em Direito** (UNIFIEO. Impresso), v. 41, p. 63-91, 2014.
- FURTADO, Celso. **Formação econômica do Brasil**. 32. ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 2005.
- FOSTER, John Bellamy. **A ecologia em Marx: materialismo e natureza**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.
- GERENT, J. A internalização das externalidades negativas ambientais: uma breve análise jurídico-econômica. **Revista de Direito Ambiental**. São Paulo, v. 11, n. 44, p. 40-63, 2006.
- GLIESSMAN, Stephen R. **Agroecologia: processos ecológicos em agricultura sustentável**. Porto Alegre: Ed. Universidade/UFRGS, 2000.
- HARDIN, Garrett. **The tragedy of the commons**. Science, New Series, Vol. 162, N. 3859, 1968, pp. 1243 – 1248. Disponível em: <<http://cecs.wright.edu/~swang/cs409/Hardin.pdf>> Acesso em: 03/03/2020.
- HARARI, Yuval Noah. **Sapiens: Uma breve história da humanidade**. Trad. Janaína Marcoantonio. 7. ed. Porto Alegre: L & P M, 2015.
- JUNGES, José Roque. **Ética Ambiental**. São Leopoldo: Unisinos, 2004.
- MOURA, L. A. A. de. **Economia ambiental: gestão de custos e investimentos**. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2000.
- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. ONU. **Declaração de Estocolmo sobre o Ambiente Humano**. 1972. Disponível

em: <www.mma.gov.br/estruturas/agenda21/arquivos/estocolmo.doc>. Acesso em 07/04/2020.

MACHADO, J. A. O. P.; BARROS, R. F. ; ASSIS, V. ; ASSIS, A. C. M. L. . A Tragédia dos comuns: a sustentabilidade ambiental pela gestão cooperativa. **Revista Internacional de Direito Ambiental**. v. 1, p. 231-244, 2017.

PRADO JUNIOR, Caio. **Formação do Brasil Contemporâneo**: Colônia. 12. ed. São Paulo: Brasiliense, 1972.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução: Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés. De como a natureza foi expulsa da modernidade. **Revista Crítica do Direito**, n. 5, vol. 66, ago/dez. 2015. p. 88-106.

WINCKLER, S. T.; BALBINOTT, A. L. **Direito ambiental, globalização e desenvolvimento sustentável**. In: BARRAL, W.; PIMENTEL, L. O. (Org.). Direito ambiental e desenvolvimento. Florianópolis: Fundação Boiteux. 2006.

WOOD, Ellen Meiksins. **As origens agrárias do capitalismo**. Revista Crítica Marxista, n. 10, ano 2000. São Paulo: Boitempo. p. 12-30.

VEIGA, José Eli da. **A emergência socioambiental**. São Paulo: Senac São Paulo, 2007.

O ECOCÍDIO COMO CRIME DE COMPETÊNCIA DO TRIBUNAL PENAL INTERNACIONAL: UMA ANÁLISE A PARTIR DOS ROMPIMENTOS DE BARRAGENS NO BRASIL

*Maria Fernanda Machado Bizzo*⁴²

*Vivian Frade Guedes*⁴³

INTRODUÇÃO

Apesar da proteção do meio ambiente constituir direito fundamental, a prática de crimes contra esse bem jurídico é negligenciada. Em âmbito internacional, faz-se urgente tipificar o crime de ecocídio, em uma escala global, para impedir a impunidade. Tendo em vista que poucos países atualmente definem este crime ambiental, é mandatório realizar uma interpretação do Estatuto de Roma, para que uma Corte Internacional de tal magnitude, como é o Tribunal Penal Internacional, possa realizar sua defesa.

Por meio do raciocínio dialético e pelo método jurídico-dedutivo, de acordo com as classificações de Witker (1985) e Gustin (2010), utilizam-se, como fontes primárias, o Estatuto de Roma e a Declaração de Estocolmo de 1972. Como fontes secundárias, tem-se a obra de Valério Mazzuoli, intitulada “Curso de Direito Internacional Público” (2013) e também arti-

42 Graduanda em Direito, na modalidade Integral, pela Escola Superior Dom Helder Câmara.

43 Graduanda em Direito, na modalidade Integral, pela Escola Superior Dom Helder Câmara.

gos científicos, como o de Timóteo Ágabo Pacheco de Almeida, intitulado “Ecocídio: uma nova perspectiva de um problema antigo.”

Em primeiro lugar, destaca-se a forma de construção das barragens e o tipo de material que é depositado, visto que esses elementos têm influência direta na segurança associada à barragem e também no seu custo, o que leva grandes empresas à escolha de métodos menos seguros por mera questão financeira. Essa forma irresponsável de escolha do método recentemente acarretou o colapso de duas barragens brasileiras, localizadas nas cidades de Mariana e Brumadinho, em Minas Gerais, que destruíram o ecossistema local, causando danos ambientais incalculáveis, além do fim de vidas humanas.

Vista a nefasta consequência do rompimento de barragens, é possível enquadrar esse tipo de desastre ambiental como ecocídio, pois advém de ações humanas que causam a morte de ecossistemas fundamentais para a manutenção da vida no planeta. Além disso, existem situações, como a de Brumadinho, que, por uma falha do equipamento de segurança no local, morreram 248 pessoas identificadas e outras continuam desaparecidas.

Haja vista que o ecocídio se caracteriza como ameaça à perpetuação da vida no planeta, devem ser julgados no Tribunal Penal Internacional, de forma a garantir a proteção do meio ambiente, sem gerar impunidade. Frisa-se ser direito de todos um meio ambiente sadio, garantido pela própria Carta Magna da República Brasileira, em seu artigo 225.

1. Uma análise do crime de ecocídio

Inicialmente, é extremamente necessário entender do que exatamente se trata o crime de ecocídio. Para isso, faz-se uma análise de dois casos concretos que aconteceram no Brasil, quais sejam, os rompimentos das barragens de Brumadinho e Mariana, em Minas Gerais. Analisa-se a estrutura das barragens para, posteriormente, entender as consequências de seu rompimento e o fundamento para ser qualificado como ecocídio.

1.1. Ecocídio no Brasil

Para entender precisamente a urgência de se ter a tipificação do ecocídio, recorrendo-se às instâncias internacionais, deve-se compreender os

efeitos dos desastres de rompimento de barragens ocorridos no Brasil, mais especificamente, em Minas Gerais. Esse panorama aterrorizante é capaz de alertar para a real necessidade de tipificação do crime de ecocídio e sua punição no Tribunal Penal Internacional.

As barragens de rejeitos são estruturas construídas para o armazenamento de rejeitos oriundos da mineração e podem ser executadas de diferentes formas. Os tipos de barragem se diferenciam por diversos fatores como espaço necessário para a construção, preço da obra e o principal deles, a segurança, intimamente ligada aos danos ambientais que advém do rompimento da estrutura. Recentemente, nos anos de 2015 e 2019, duas barragens de rejeitos se romperam no Brasil, nas cidades de Mariana e Brumadinho, causando danos severos ao ecossistema da região e atingindo inclusive importantes leitos de abastecimento de água. Na presente exposição o enfoque será no desastre mais recente, da mina Córrego do Feijão, em Brumadinho, e nos danos ao meio ambiente causados pelo colapso da barragem na situação em tela.

Em primeiro lugar, é relevante entender o tipo de barragem que foi utilizado na Mina Córrego do Feijão, qual seja, o alteamento a montante. Tal método consiste em uma construção na qual a barreira de contenção é feita com camadas do próprio rejeito, e se destaca por ser a forma menos dispendiosa, o que faz com que seja também o mais comum. O geólogo Eduardo Marques (2019), professor da Universidade Federal de Viçosa, explica sobre o método, aduzindo ser a forma mais comum, em virtude de ser a mais barata. Ao mesmo tempo, é a mais perigosa e com altíssimo risco, razão pela qual alguns países estão proibindo sua utilização.

Foi o método mais inseguro, portanto, o escolhido pela mineradora responsável pela Mina do Córrego do Feijão. A mina já estava desativada e a barragem não recebia rejeitos há anos quando se rompeu, em 25 de janeiro de 2019, tendo como resultado o despejo de doze milhões de metros cúbicos de lama em um local que guardava uma rica floresta nativa, causando danos enormes para a segurança hídrica e a biodiversidade. A análise preliminar do IBAMA indicou que 2,6 milhões de metros quadrados de mata foram destruídos (AZEVEDO, 2019).

Ao matar a vida microbiana no solo e no leito dos rios, o impacto ambiental ganha profundidade e perdura por décadas, porquanto a lama, rica em ferro e sílica, deposita rejeitos no leito do rio. Essa camada endurece e

sufoca algas e os bentos, que são uma miríade de pequenas criaturas como crustáceos e insetos, base da cadeia alimentar. Ademais, a alteração do curso do rio, já ocorrida em alguns pontos, afeta o equilíbrio de um ecossistema que depende da conformação do leito, suas correntes e remansos.

A camada depositada pela lama causa danos também por alterar características físico-químicas da água do rio, como os níveis de oxigênio, acidez e temperatura, essenciais para o equilíbrio do ecossistema. Criaturas grandes e pequenas, mesmo as terrestres, dependem do rio para viver, seja por retirarem dali seus alimentos, ou para beber da água. Desse modo, o desastre ambiental desequilibra todo o processo da cadeia alimentar. Uma expedição realizada pela Fundação SOS Mata Atlântica em 22 pontos do Rio Paraopeba definiu-o como um rio completamente morto, contaminado em seus 305 quilômetros.

Além dos danos ambientais provocados pelo rompimento de barragens como a de Brumadinho, existem ainda os danos sociais que afetam diretamente o bem-estar da população. Os danos causados por esse crime ambiental vão desde a destruição em massa de plantações e agronegócios, importante meio econômico para as pessoas que ali trabalhavam, até o número alarmante de mortes de pessoas e animais.

A contaminação por metais pesados impacta especialmente as comunidades locais, onde vivem ribeirinhos, quilombolas, indígenas e agricultores, que utilizavam do rio como fonte de renda e como auxiliar para as tarefas cotidianas. Uma das principais preocupações é o efeito que a lama tóxica pode trazer à saúde, como foi visto, por exemplo, nos bombeiros que atuavam nas buscas de corpos das vítimas e posteriormente apresentaram concentração de metais em seus exames de sangue (MONTEIRO, 2019). Ainda como consequência do rompimento da barragem, o sistema de abastecimento entrou em colapso por conta da contaminação, o que foi percebido após relatos de mal-estar interligados ao consumo de água de cidades circundadas pelo Rio Paraopeba.

Outrossim, há o dano psicológico decorrente da morte de amigos e familiares próximos. Sem estrutura física, psicológica ou suporte familiar, muitos moradores e trabalhadores carregam consigo a sensação de desamparo, visto que todas as medidas oferecidas pela empresa responsável são temporárias e jamais serão capazes de devolver uma vida digna como era a dos moradores da região de Brumadinho.

1.2. Definição de Ecocídio

Tendo em vista o enorme impacto que o rompimento de barragem de rejeitos causa, é necessário reconhecer a presença do crime de ecocídio. A definição de ecocídio foi dada por uma advogada britânica, responsável por propor uma emenda ao Estatuto de Roma, exigindo a classificação desse novo crime, descrito como “o dano extensivo, destruição ou perda de ecossistema de um dado território, seja por ação humana ou outras causas, de tal magnitude que o gozo pacífico pelos habitantes daquele território tenha sido ou venha a ser diminuído severamente” (HIGGINS, 2010).

Alguns países já adotaram, em seus respectivos Códigos Penais, a tipificação do crime de ecocídio, são eles: Ucrânia (2001), Rússia (1996), Moldávia (2002), Cazaquistão (1997), Tajiquistão (1998), dentre outros. É urgente a qualificação do ecocídio como crime que possa ser julgado não apenas em instâncias nacionais, como é feito nos países retro mencionados, mas também em um âmbito internacional.

Nessa senda, as decisões de cortes internacionais têm destinado maior tutela ao meio ambiente, fornecendo a proteção jurídica há tanto esperado. A *ratio essendi* da decisão é justamente a “evidência de que o direito a um meio ambiente sadio e equilibrado é também um direito humano e, assim, sua afronta deve ser reprimida, evitada e, se necessário, exemplarmente punida” (ALMEIDA, 2018). A exigência para um direito globalizado é, justamente, pelo poderio que possuem as empresas e indivíduos responsáveis por causar esses desastres naturais, necessitando de uma corte internacional livre de influências políticas e imbróglis nacionais.

2. A competência do Tribunal Penal Internacional para o Ecocídio

Destarte, faz-se necessário caracterizar o Tribunal Penal Internacional, doravante “TPI” e “Tribunal”. Trata-se de uma Corte instituída em 2002, com sede em Haia, nos Países Baixos. É responsável por punir indivíduos, e não Estados, tornando-se a única Corte internacional a possuir tal competência.

Faz-se mister evidenciar a gravidade dos delitos que são apresentados perante essa Corte Internacional, tendo em vista a excepcionalidade de se julgar indivíduos com base em uma jurisdição internacional, finalmente após um longo processo para se garantir a efetivação dos direitos humanos. Esse Tribunal fixa os princípios gerais de direito penal internacional, sendo que a ideia de que “os indivíduos devem ser responsabilizados no cenário internacional, em decorrência dos crimes cometidos contra o Direito internacional, aparece bastante reforçada no Estatuto de Roma” (MAZZUOLI, 2013).

Todos os indivíduos são julgados de maneira igual, independentemente de seu cargo ou posição importante, acabando, assim, com o privilégio dos governantes e oficiais de alto escalão (artigo 27 do Estatuto). Ressalte-se ser de competência da Promotoria do Tribunal a acusação contra o indivíduo que possa ter cometido algum dos crimes de competência da Corte, quais sejam, o crime de genocídio, os crimes de guerra, contra a paz e contra a humanidade.

Isto posto, é preciso atentar para o imbróglio que urge: a possibilidade do crime de ecocídio ser julgado pelo Tribunal Penal Internacional. Primeiramente, é fundamental destacar a importância de se defender o meio ambiente em um cenário internacional, como aduz o princípio 24 da Declaração de Estocolmo de 1972, “é indispensável cooperar para controlar, evitar, reduzir e eliminar eficazmente os efeitos prejudiciais que as atividades que se realizem em qualquer esfera possam ter para o meio ambiente” (NAÇÕES UNIDAS, 1972).

Tem-se, então, que o enquadramento do crime de ecocídio como da competência do TPI é um modo de efetivar o direito fundamental ao meio ambiente, porquanto “o meio ambiente ecologicamente equilibrado preserva a manutenção da própria vida, sendo imperioso concluir que sua violação cria riscos para a própria sobrevivência da espécie humana” (GORDILHO; RAVAZZANO, 2017, p. 697).

Ademais, a competência do Tribunal é subsidiária, ou seja, apenas ocorre a punição de certo delito caso o Estado em que ocorreram as violações não se prostre a punir de forma efetiva os responsáveis. Contudo, ainda que subsidiariamente, o aceite da competência do TPI para o ecocídio seria responsável por fomentar a tipificação desse crime também em âmbito nacional. E, além disso, é uma instância precípua, imparcial e eficiente, para a proteção do meio ambiente, ainda que tal fomento não se torne efetivo.

Percebidas as razões que justificam a tipificação do delito, é mandatório verificar o arcabouço legal que pode dar ensejo à esta afirmação. De acordo com a Procuradoria do próprio Tribunal, por meio de uma declaração emitida em setembro de 2016, o TPI passaria, desde então, a ser competente para julgar o ecocídio. Foi publicado um documento de trabalho aduzindo que “o tribunal interpretará os crimes contra a humanidade de maneira mais ampla, para incluir também crimes contra o meio ambiente que destruam as condições de existência de uma população porque o ecossistema foi destruído” (CONSULTOR JURÍDICO, 2017). Todavia, para apurar se tal declaração se encontra de acordo com as diretrizes legais, é imperioso analisar o Estatuto de Roma e o Direito Penal Internacional.

O Estatuto não traz, de forma típica, a caracterização do ecocídio. Na declaração da Procuradoria, aludiu-se ao fato do ecocídio ser enquadrado nos crimes contra a humanidade, previsto no artigo 7º, alínea “k” do Estatuto, que prevê como crime contra a humanidade, *in Verbis*, “outros atos desumanos de caráter semelhante, que causem intencionalmente grande sofrimento, ou afetem gravemente a integridade física ou a saúde física ou mental”. Entretanto, o crime deve se enquadrar também no *caput* do artigo 7º, exigindo-se que a ofensa seja praticada com a população civil, no “quadro de um ataque, generalizado ou sistemático.”

Entretanto, em se tratando da diplomacia do direito internacional, não é possível simplesmente abarcar a declaração da Procuradoria, em vista do princípio da legalidade (artigo 22 do Estatuto). É mandatório viabilizar a forma pela qual o ecocídio poderia ser enquadrado no Estatuto, de maneira a respeitar os ditames do direito internacional e a consequência para os países signatários. Inicialmente, não é possível realizar uma interpretação extensiva ou, ainda, uma analogia *in malam partem*, eis que são condutas vedadas pelo artigo 22, parágrafo 2º, da Carta de Roma: “A previsão de um crime será estabelecida de forma precisa e não será permitido o recurso à analogia. Em caso de ambiguidade, será interpretada a favor da pessoa objeto de inquérito, acusada ou condenada.”

Dessa forma, a caracterização do ecocídio como crime contra a humanidade, para estar de acordo com os ditames legais, deve ser feita a partir de uma interpretação declarativa, instrumento não vedado pelo Estatuto. Assim, essa interpretação é realizada quando, por meio desta, há

correspondência da vontade da lei, de maneira a efetivar o seu resultado, sendo que “a interpretação é declarativa quando se limita a declarar o pensamento expresso na lei, sem ter necessidade de estendê-la a casos não previstos ou restringi-la mediante a exclusão de casos inadmissíveis” (MONTORO, 2015).

Deve-se atentar para o fato de que, ainda que enquadrado e obedecido os requisitos do artigo 7º, o bem jurídico protegido não é o meio ambiente, e sim a população civil. Na verdade, a destruição do meio ambiente é o meio ou instrumento utilizado para o ataque, não sendo realizada a sua proteção de forma diretamente. Portanto, exige-se que a população civil tenha sido atacada, não bastando a destruição do meio ambiente (STEINER, 2019).

Em miúdos, havendo uma “adequação imediata ao tipo, desde que preenchidos todos os elementos subjetivos e objetivos descritos no tipo dos crimes contra a humanidade” o crime de ecocídio se enquadra no Estatuto de Roma, possibilitando seu julgamento pelo Tribunal Penal Internacional (GORDILHO; RAVAZZANO, 2017, p. 697). O *modus operandi* do ecocídio é, justamente, que “o agressor deve-se utilizar da ofensa massiva ao meio ambiente dolosamente e com finalidade política a fim de prejudicar determina população civil. Caso contrário, o fato praticado não se enquadra como crime contra a humanidade” (MATA, 2019).

Ainda segundo Steiner (2019), eventuais denúncias apresentadas ao Tribunal Penal Internacional a respeito da suposta prática do crime de ecocídio deverão ser rejeitadas, porque a Promotoria não tem autoridade para afirmar que o TPI é competente para julgar um crime que não está previsto no Estatuto, sob pena de violação ao princípio da legalidade. Importante ressaltar que o jeito indubitável do ecocídio ser de competência do TPI seria aprovando uma emenda ao Estatuto, definindo tipicamente e silenciando a controvérsia. Contudo, em virtude do jogo político internacional e da própria dificuldade inerente a aprovação do Estatuto, desde a sua constituição, a interpretação declarativa é suficiente para resolver o imbróglio, quando preenchidos os requisitos do artigo 7º do Estatuto.

Merece destaque, por fim, o fato de que o ecocídio, nos casos de rompimento de barragens, é cometido por empresas, ou seja, pessoas jurídicas. Nesse sentido, apenas as pessoas físicas podem ser punidas perante o Tribunal Penal Internacional e está-se diante de outro imbróglio. Certa-

mente, teorias de Direito Penal, como a Teoria do Domínio do Fato, são utilizadas para atingir a pessoa física por trás do véu da empresa, de maneira a impedir a impunidade, até mesmo nos casos de grandes empresas, *v.g.*, a Vale em Brumadinho. Essa imputação traz outros óbices à imputação do ecocídio, porém é uma discussão distinta da que se pretende.

3. Da caracterização da catástrofe de Brumadinho como crime contra a humanidade

Em 15 de novembro de 2015 ocorreu o que foi considerado o maior desastre ambiental do Brasil: o rompimento da barragem do Fundão, em Mariana, que pertencia à Samarco e era controlada pela Vale S.A. e pela BHP Billiton. O desastre comoveu o mundo inteiro pela dimensão dos danos ambientais ocasionados pela liberação de cerca de 43,7 milhões de metros cúbicos de rejeitos de mineração. Entre as diversas consequências dessa catástrofe, destacam-se a destruição do ecossistema ao redor do distrito de Bento Rodrigues, a morte de 19 pessoas, a perda da moradia de 600 famílias, a poluição de rios que desaguam no Rio Doce (causando também a poluição deste), a perda do meio de subsistência de várias famílias (em que se destacam os pescadores impactados com a morte dos peixes da região) e a falta de água potável para a população que se utilizava dos rios atingidos.

Embora o rompimento da barragem não tenha sido algo inédito no Brasil, e nem mesmo em Minas Gerais, o caso ganhou destaque pela dimensão do desastre, de modo que não se esperava outra ocorrência desse tipo de tragédia. O rompimento da barragem I na Mina do Córrego do Feijão, em Brumadinho, ocorreu no dia 25 de janeiro de 2019 e resultou em outra catástrofe humana e ecológica, deixando 270 mortos. A barragem também era controlada pela Vale S.A. e o fato gerou uma preocupação muito grande por parte de habitantes de vários municípios que possuem barragens controladas pela empresa. Aliás, instaurou-se um terror em relação a possibilidade de rompimento de outras barragens, visto que a Barragem I de Brumadinho possuía risco baixo conforme o relatório da Agência Nacional de Mineração (ANM), em contraste com outras barragens que possuíam risco alto.

Assim, destaca-se a fala do relator especial das Nações Unidas para Direitos Humanos e Substâncias Tóxicas, Baskut Tuncak (2019), durante

entrevista realizada pela BBC News Brasil após a tragédia de Brumadinho, alegando que aparentemente nem o Estado brasileiro e nem a empresa Vale aprenderam com o ocorrido em Mariana, de forma que não foram tomadas as medidas preventivas necessárias para que o acidente fosse evitado. Desse modo, faz-se mister uma análise sobre as ações e omissões da Vale neste último desastre, que terá como base a denúncia feita pelo Ministério Público de Minas Gerais (MPMG), a partir das investigações realizadas pelo MPMG em conjunto com a Polícia Civil de Minas Gerais (PCMG), realizada contra as empresas Vale S.A. e Tüv Süd Bureau de Projetos e Consultoria Ltda e seus funcionários.

A denúncia, apresentada em janeiro de 2020, acusa 16 pessoas de homicídio doloso qualificado pelo uso de recurso que impossibilitou ou dificultou a defesa das vítimas e por meio que resultou em perigo comum. A acusação refere-se às mortes das 270 vítimas decorrentes do rompimento da Barragem I. Ademais, essas 16 pessoas, juntamente com as empresas Vale S.A. e Tüv Süd Bureau, são acusadas de cometer crimes contra a fauna, a flora e de poluição, derivados das consequências do exorbitante despejo da lama de rejeitos minerários.

No documento, há diversas evidências probatórias de que os funcionários da alta patente da Vale não só sabiam da alta possibilidade de ocorrência do rompimento como também utilizaram da influência da empresa para fraudar os estudos de risco que seriam posteriormente encaminhados ao governo. Assim,

A VALE detinha internamente diversos instrumentos que garantiam um profundo e amplo conhecimento da situação de segurança de suas barragens. Entretanto, a VALE ocultou e dissimulou do Poder Público e da sociedade, de forma sistemática e permanente, informações importantes sobre a (in)segurança de diversas de suas barragens. (MINISTÉRIO PÚBLICO, 2020, p. 63)

Da mesma forma, a empresa Tüv Süd Bureau e seus funcionários são responsabilizados por emitir declarações de condição de estabilidade (DCEs) falsas, ao omitir e dissimular informações a respeito da segurança das barragens. Conforme a denúncia, a empresa era pressionada pela Vale a emitir essas certificações falsas, vez se tratar a Vale de uma gigante do

setor mineral que poderia ampliar seus contratos com a empresa responsável por realizar certificações e consultorias.

A denúncia narra diversas condutas que demonstram que as duas empresas sabiam dos riscos da barragem, mas que preferiram não comunicar a situação ao Poder Público por interesses mercadológicos. Dentre essas condutas, destaca-se a análise de estabilidade inaceitável para erosão interna e liquefação, em que houve alertas de comprometimento da segurança da estrutura e sugestões de medidas a serem realizadas, mas que não sofreram nenhuma solução eficaz de controle pela Vale. Desse modo, por meio da verificação de deformações preocupantes na barragem, a situação passou do nível 1 de emergência para o nível 2, que significa a ausência de controle da anomalia, com omissão que prosseguiu até a ocorrência do desastre. Não bastando, a empresa recebeu um e-mail 7 dias antes do acidente relatando movimentações atípicas no talude, em que se destacava a palavra “atenção” em letras maiúsculas.

Afirma o MPMG que as omissões da empresa “constituíram conduta determinante para a dinâmica criminosa e para a assunção de risco proibido quanto aos resultados morte e danos ambientais ocorridos” (p.111). A instituição também realça que, tendo em vista a ocorrência de erosões internas em junho de 2018 (e com isso a possibilidade de deslizamento do talude), a equipe de segurança da Vale determinou a retirada de equipamentos e maquinários que estavam nos arredores da Barragem I. Entretanto, frisa-se, não houve a mesma preocupação com os funcionários da empresa, que se encontravam em zona de risco, e muito menos com a população local, que desconhecia os riscos de ruptura.

Destarte, com base nas informações presentes na denúncia, conjuntamente com os dados reunidos na investigação, é possível alegar o dolo dos envolvidos na tragédia do Brumadinho. Dessa forma, restariam preenchidos os requisitos do art. 7º do Estatuto de Roma, uma vez que é inequívoco tratar-se de um ataque de forma generalizada contra a população de Brumadinho, havendo provas do conhecimento do ataque por parte dos agentes. Portanto, com suporte na interpretação declarativa, seria possível o enquadramento do desastre envolvendo a Barragem I como crime contra a humanidade, podendo os responsáveis serem julgados pelo TPI caso não ocorra a punição na via da jurisdição nacional, tendo em vista o Princípio da Complementariedade do TPI, previsto no art. 1º do Estatuto de Roma.

Apesar de inegável a gravidade das ações e omissões praticadas e o dano ambiental provocado, como fora exposto anteriormente, a destruição ambiental para o enquadramento do crime de ecocídio perante o TPI é apenas um meio pelo qual houve a ocorrência do crime contra a humanidade. Destarte, o foco não está nos danos causados ao meio ambiente, mas na consequência desses danos à população afetada.

Além disso, enfatiza-se que, embora os responsáveis pelo crime sejam pessoas jurídicas, é possível constatar a culpabilidade individual das pessoas físicas envolvidas, sendo estas consideradas coautoras do crime. Desse modo, não restariam dificuldades em se atender o Princípio da Responsabilidade Individual exigido pelo Tribunal, que só julga pessoas físicas.

Também cabe ressaltar que, a respeito do desastre de Mariana, em 2016, 21 pessoas se tornaram réis dos crimes de homicídio e lesão corporal, dentre outros crimes. Contudo, conforme reportagem do portal de notícias G1 (2019), em abril de 2019 essas acusações foram excluídas da ação penal, de modo que os acusados respondem tão somente pelos crimes de inundação qualificada pelo resultado morte, desabamento e 12 outros crimes ambientais. Ademais, entre essas pessoas, 13 foram excluídas da ação penal e não responderão por nenhum crime. Todos os acusados aguardam o julgamento em liberdade.

Levando em consideração que o desastre de Mariana está próximo de completar 5 anos, identifica-se uma morosidade do sistema Judiciário brasileiro em punir um crime que impactou (e ainda impacta) tantas vidas. Por isso, a possibilidade de julgamento de crimes tão relevantes perante um Tribunal Internacional pode ser uma alternativa perante a impunidade que muitas vezes se encontra presente no Brasil. Conforme afirma Mazzuoli (2013), a Justiça Penal Internacional pode ser um importante instrumento para a aplicação dos princípios da igualdade e da não discriminação, ao processar, julgar e punir crimes que atentam profundamente contra direitos humanos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ante o exposto, destacam-se os impactos ambientais e humanitários, revelando a urgência em solucionar os problemas que advêm da irresponsabilidade em relação às barragens de rejeitos que são construídas. Capazes

de destruir todo o ecossistema, incluindo grandes leitos de rios, colocando o fim a vidas de forma direta e indireta, o colapso de barragens de rejeitos é qualificado como ecocídio.

Outros tipos de desastres ambientais se enquadram na definição de ecocídio, desde que preenchidos os requisitos estabelecidos pelo artigo 7º do Estatuto de Roma, quais sejam, (a) um ataque realizado de forma generalizada ou sistemática; (b) contra qualquer população civil; e (c) tendo tido o agente o conhecimento desse ataque. Infelizmente, o meio ambiente não é considerado como o bem jurídico protegido nesse caso. A destruição da natureza é o método pelo qual se pratica o crime contra a humanidade, sendo essa o bem efetivamente tutelado. Inobstante, é o suficiente para, ao menos, evitar a impunidade nesse tipo de delito.

Um exemplo de crime que poderia ser julgado com base nessa interpretação é o crime ocorrido pelo rompimento da Barragem I de Brumadinho, vez que possui os requisitos essenciais previstos no artigo 7º do referido Estatuto. Porém, para além desses requisitos, faz-se mister a constatação de incapacidade ou falta de disposição do sistema jurídico nacional para julgar e punir os acusados.

Fazendo uso de uma interpretação declaratória, o ecocídio deve ser considerado crime contra a humanidade. É necessário recorrer a instâncias internacionais, tendo em vista que muitos países ainda não definem esse tipo penal, e, ainda, a possibilidade de um tribunal de tal magnitude tutelar esse direito é capaz de inspirar outras nações a fazer o mesmo. Ademais, ainda que assim não o fizessem, o TPI, como corte subsidiária, é capaz de julgar esse crime quando os Estados não prevejam a definição do crime de ecocídio ou falhem em punir os agentes após a ocorrência do delito.

Porém, o método da interpretação declaratória não se prostra eficazmente para dirimir totalmente as controvérsias. Para isso, é imperioso que se realize uma Emenda ao Estatuto de Roma, de maneira a tipificar, expressamente, a competência para o processamento do crime de ecocídio. Nos moldes da emenda que tipificou o crime de agressão, possivelmente o ecocídio somente seria punido caso fosse praticado por um nacional de um país signatário da nova emenda ou no território de um país que se enquadre nessas condições, não atingindo automaticamente, portanto, todos os signatários do Estatuto de Roma.

Apesar dos imbróglgios supracitados e da difícil imputação penal aos dirigentes de pessoas jurídicas, a emenda seria a alternativa viável para encerrar a discussão. Urge-se, por fim, para que se chegue a um consenso internacional, fazendo valer a competência do TPI. Dessa forma, efetivar-se-á a tutela internacional do meio ambiente, bem comum da humanidade e direito fundamental.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Timóteo Ágabo Pacheco de. Ecocídio: Uma Nova Perspectiva de um Problema Antigo. In: Anais do II Ciclo de Palestras Ibero-americanas. Manaus (AM). **Anais...** Programa de Pós-Graduação em Direito Ambiental (PPGDA), 2018. Disponível em: <<https://www.even3.com.br/anais/2ciclo/101593-ECOCIDIO--UMA--NOVA-PERSPECTIVA-DE-UM-PROBLEMA-ANTIGO>>. Acesso em: 21 ago. 2020.

AZEVEDO, Ana Lucia. Dano ambiental em Brumadinho ameaça centenas de espécies. 03 de fevereiro de 2019. **O Globo**. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/brasil/dano-ambiental-em-brumadinho-ameaca-centenas-de-especies-23424033>>. Acesso em: 28 ago. 2020.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1998**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 29 ago. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 4.388, de 25 de setembro de 2002. Promulga o Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4388.htm>. Acesso em: 18 ago. 2020.

BRUMADINHO, 6 MESES DEPOIS: 248 MORTOS, 22 DESAPARECIDOS E UMA CENTENA DE ÓRFÃOS. 2019. **O Estado de São Paulo**. Disponível em: <<https://brasil.estadao.com.br/noticias/geral,apos-6-meses-orfaos-de-brumadinho-se-apoiam-apenas-na-fe-e-nas-lembrancas,70002930308>>. Acesso em: 21 ago. 2020.

- GORDILHO, Heron José de Santana; RAVAZZANO, Fernanda. Ecocídio e o tribunal penal internacional. **Justiça do Direito**, v. 31, n. 3, p. 688-704, set./dez. 2017. Disponível em: <<http://seer.upf.br/index.php/rjd/article/view/7841/4648>>. Acesso em: 04 set. 2020.
- GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa; DIAS, Maria Tereza Fonseca. **(Re) pensando a pesquisa jurídica: teoria e prática**. 3^a. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2010.
- HIGGINS, Polly. **Existing Ecocide Laws**. 2010. Disponível em: <<https://ecocidelaw.com/the-law/existing-ecocide-laws/>>. Acesso em: 21 ago. 2020.
- HIGGINS, Polly. Proposed Amendment to the Rome Statute. 2010. Disponível em: <<https://ecocidelaw.com/the-law/what-is-ecocide/>>. Acesso em: 21 ago. 2020.
- MATA, Leandro Ferreira da. Afinal, o ecocídio é ou não é considerado crime internacional? **Jus**. 2019. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/76750/afinal-o-ecocidio-e-ou-nao-e-considerado-crime-internacional>>. Acesso em: 28 ago. 2020.
- MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **Curso de Direito Internacional Público**. 7^a ed. rev., atual., e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.
- MINAS GERAIS. Ministério Público de Minas Gerais. **Procedimento Investigatório Criminal nº MPMG-0090.000013-4**. Denúncia. 21 jan. 2020. Disponível em <<https://www.mpmg.mp.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A91CFA96FC71E26016FCA4BFC4161BD>>. Acesso em: 7 set. 2020.
- MONTEIRO, Lilian. Exames de bombeiros de Brumadinho já apresentam alterações em níveis de cobre e alumínio. **Estado de Minas**. 09 de março de 2019. Disponível em: <https://www.em.com.br/app/noticia/gerais/2019/03/09/interna_gerais,1036480/exames-de-bombeiros-de-brumadinho-ja-apresentam-alteracoes.shtml>. Acesso em: 04 set. 2020.

MONTORO, André Franco. **Introdução à ciência do direito**. 32ª ed. rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

NAÇÕES UNIDAS. **Declaração da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano**. 1972. Disponível em: <https://apambiente.pt/_zdata/Políticas/DesenvolvimentoSustentavel/1972_Declaracao_Estocolmo.pdf>. Acesso em: 19 ago. 2020.

PAES, Cintia; FIÚZA, Patrícia; MARQUES, Laura. Mariana: quatro anos após rompimento de barragem, não há previsão para julgamento de responsáveis. **G1**. Disponível em < <https://g1.globo.com/mg/minas-gerais/noticia/2019/10/28/mariana-dos-700-mil-atingidos-estimados-pelo-ministerio-publico-de-minas-9-mil-foram-inde-nizados.ghtml>>. Acesso em : 9 set, 2020.

STEINER, Sylvia. Não existe crime de ecocídio no Tribunal Penal Internacional. **Revista Consultor Jurídico**. 29 de agosto de 2019. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-ago-29/sylvia-steiner-nao-existe-crime-ecocido-tribunal-penal-internacional?utm_source=dlvr.it&utm_medium=twitter>. Acesso em: 28 ago. 2020.

TRÊS ANOS DEPOIS, VÍTIMAS DE MARIANA AINDA ESPERAM TER CASAS RECONSTRUÍDAS. 26 de janeiro de 2019. **El País**. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2019/01/25/politica/1548443780_104893.html>. Acesso em: 21 ago. 2020.

TRIBUNAL PENAL INTERNACIONAL RECONHECE “ECOCÍDIO” COMO CRIME CONTRA A HUMANIDADE. 12 de fevereiro de 2017. **Consultor Jurídico**. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2017-fev-12/tpi-reconhece-ecocidio-crime-humanidade>>. Acesso em: 18 ago. 2020.

WENTZEL, Marina. Brumadinho: ‘Desastre deve ser investigado como crime’, diz ONU. 28 jan. 2019. **BBC Brasil**. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/brasil-47027437>>. Acesso em: 7 set. 2020.

WITKER, Jorge. **Como elaborar uma tesis em derecho: pautas metodológicas y técnicas para el estudiante o investigador del derecho**. Madrid: Civitas, 1985.

A AÇÃO CIVIL PÚBLICA COMO INSTRUMENTO PROCESSUAL DE PROTEÇÃO DOS DIREITOS TRASINDIVIDUAIS E A LEGITIMIDADE COLETIVA NO CONTEXTO DO MEIO AMBIENTE

*Antônio Ferreira do Norte Filho*⁴⁴

INTRODUÇÃO

A defesa do meio ambiente e a proteção dos recursos naturais encontram garantias tutelares na legislação brasileira, a qual prevê diversos instrumentos processuais capazes de auxiliar e aparelhar a atuação de legitimados nessa nobre tarefa, sobretudo no que concerne à defesa dos interesses difusos, assim denominados em razão da titularidade conferida a um número indeterminado de pessoas ligadas por circunstâncias fáticas.

A ação civil pública, objeto deste estudo, constitui um desses instrumentos de grande importância no resguardo do bem ambiental.

Nesse sentido Fiorillo (2010, p.54), define:

44 Doutorando em Ciência do Ambiente e Sustentabilidade na Amazônia – Universidade Federal do Amazonas (UFAM). Mestre em Direito Ambiental – Universidade do Estado do Amazonas (UEA). Especialista em Direito Processual (PUC-Minas).

O artigo 81 da Lei nº 8.078/90, ao preceituar que os interesses ou direitos difusos são transindividuais, objetivou defini-los como aqueles que transcendem o indivíduo, ultrapassando o limite da esfera de direitos e obrigações de cunho individual.

(FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. “Curso de direito ambiental brasileiro”. 11. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 54).

É patente o entendimento legal de que a ação civil pública se destina à defesa de diversos interesses transindividuais ou metaindividuais, entre os quais se insere com relevância a tutela ao meio ambiente e ao bem ambiental.

A Lei nº 7.347 de 24 de julho de 1985, preconiza:

Art. 1º - Regem-se pelas disposições desta Lei, sem prejuízo da ação popular, as ações de responsabilidade por danos morais e patrimoniais causados:

I – ao meio ambiente;

II – ao consumidor;

III – a bens e direitos e valores artísticos, estéticos, históricos, turísticos e paisagísticos;

IV – a qualquer outro interesse difuso ou coletivo;

V – por infração da ordem econômica e da economia popular;

VI – a ordem urbanística.

O objetivo do presente trabalho é realizar um estudo da ação civil pública enquanto instrumento eficaz no âmbito de proteção do meio ambiente, visando à prevenção e reparação de riscos e danos ambientais.

Primeiramente será apresentado o conceito e precedentes históricos da ação civil pública e neste diapasão será realizada breve explanação acerca dos conceitos de meio ambiente, bem ambiental, risco e dano ambiental, para a compreensão de como a ação civil pública se insere nesse contexto e se reveste em instrumento de defesa de tão importante direito difuso.

Na sequência, será realizada uma análise dos aspectos técnico-processuais da ação civil pública especificamente aplicada à proteção do meio ambiente, abrangendo a legitimidade ativa e passiva, bem como a competência jurisdicional.

O trabalho será baseado em pesquisa bibliográfica e ao longo de todo o estudo serão apresentados os entendimentos dos diversos doutrinadores especializados na matéria, seguindo-se a necessária reflexão acerca do tema.

Pretende-se analisar a aplicação efetiva da ação civil pública como instrumento processual protetivo dos direitos metaindividuais no campo do Direito Ambiental.

2 A AÇÃO CIVIL PÚBLICA COMO INSTRUMENTO PROCESSUAL PROTETIVO DO MEIO AMBIENTE – CONCEITOS E ANTECEDENTES HISTÓRICOS

A ação civil pública consiste numa ação judicial sujeita ao preenchimento dos pressupostos e requisitos estabelecidos no ordenamento processual vigente. As suas finalidades se consolidam na obrigação de fazer, na obrigação de não fazer e/ou na condenação em dinheiro. O seu objeto é a proteção dos interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos, sendo que o meio ambiente encontra-se no âmbito dos interesses difusos.

Segundo Machado (2006, p. 366):

A ação civil pública foi elaborada pela Lei 7.347, de 24.7.1985. A ação judicial é denominada “civil” porque tramita perante um juízo civil e não criminal. Acentue-se que no Brasil não existem tribunais administrativos. A ação também é chamada “pública” porque defende bens que compõem o patrimônio social e público, assim como os interesses difusos e coletivos, como se vê no art. 129, III, da CF/88.

(MACHADO, Paulo Affonso Leme. “Direito ambiental brasileiro”. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 366).

Para a compreensão preliminar da ação civil pública enquanto relevante instituto protetivo do meio ambiente torna-se necessário o retorno às sendas da história jurídica brasileira. Verifica-se que, em termos de

defesa dos interesses transindividuais ou metaindividuais, o Brasil, já na década de 60, dispunha da ação popular como referencial. Entretanto, mesmo que revolucionária no âmbito do ordenamento jurídico, sendo considerada um avanço para a época, e até para a atualidade, este instituto, no campo processual, se mostrou insuficiente para a tutela dos direitos difusos, visto legitimar o cidadão no campo ativo de sua propositura, bem como comportar o seu cabimento somente contra anulação de atos lesivos praticados pelo Poder Público.

Em obediência ao que prescrevia o artigo 6º do Código de Processo Civil de 1973, revogado, ninguém poderia pleitear em nome próprio, direito alheio, salvo quando autorizado por lei⁴⁵, no que concerne à regra de legitimidade extraordinária, inútil seria a busca de ação condenatória de ressarcimento ou de prevenção de dano aos bens e direitos de uso comum do povo acometidos de violação, posto não ser o cidadão parte legítima na busca de um direito que transcende a sua pessoa.

Na década de 70, mais especificamente, inspirados em movimentos de clamor internacional, os doutrinadores brasileiros se mobilizaram nos debates voltados à tutela jurisdicional dos interesses difusos e coletivos o que inicialmente redundou na edição da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981 também conhecida como Lei de Política Nacional do Meio Ambiente, a qual vislumbrava no seu artigo 14, § 1º, a possibilidade de o Ministério Público ajuizar ação civil de reparação de danos causados ao meio ambiente, porém, parando por aí, ressentindo-se o Ministério Público da falta de regras específicas para tramitação processual pertinente à responsabilidade civil por danos ambientais.

Sob o ponto de vista da defesa do meio ambiente enquanto direito material a ser tutelado, a lei representou um marco definitivo na ciência ambiental que, até então, se encontrava fragmentada e sem um tratamento digno da importância que o tema merecia. (ABELHA, 2003).

Contudo, faltava a edição de lei que dispusesse especificamente da ação civil pública, pois, embora inexistisse lei específica de ação civil pública, alguns diplomas legais já faziam referência expressa a esse instituto, como é o caso da Lei Complementar nº 040, de 14 de dezembro de 1981, que estabelece normas gerais para a organização do Ministério Público nos Estados.

45 Atualmente o Novo Código de Processo Civil prevê no artigo 18: Ninguém poderá pleitear, em nome próprio, direito alheio, salvo quando autorizado pelo ordenamento jurídico.

Na busca de solução para essa lacuna, por ocasião do 1º Congresso Nacional de Direito Processual, foi elaborado um anteprojeto de lei para a tutela jurisdicional dos interesses difusos no Brasil por iniciativa de Ada Pellegrini Grinover, Cândido Rangel Dinamarco, Kazuo Watanabe e Waldemar Mariz de Oliveira Júnior. O projeto foi apresentado no Congresso Nacional pelo Deputado Flávio Bierrembach, porém não chegou a ser votado nas Casas Legislativas.

Na mesma época os Promotores de Justiça de São Paulo Antônio Augusto Mello de Camargo Ferraz, Édis Milaré e Nelson Nery Júnior, durante o XI Seminário Jurídico de Grupos de Estudos, discutiram o primeiro projeto (Bierrembach) e apresentaram um novo anteprojeto que foi apresentado diretamente ao Ministério da Justiça e encampado pela Presidência da República, convertendo-se no Projeto de Lei que deu origem à Lei nº 7.347 de 24 de julho de 1985.

A referida Lei, como menciona Édis Milaré, incorporou definitivamente a terminologia no ordenamento jurídico brasileiro, estabelecendo a ação civil pública como instrumento de defesa de alguns interesses transindividuais, dentre os quais o meio ambiente. (MILARÉ, 2002).

Assim, o instituto foi consagrado na ordem constitucional por ocasião da Carta Magna de 1988 que preceitua:

Art. 129 preceitua: São funções institucionais do Ministério Público: ...III - promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos.

(BRASIL. “Constituição da República Federativa do Brasil”. Brasília: Senado Federal, 1988).

No ordenamento jurídico pátrio, a ação civil pública pode ser conceituada como o exercício do direito à jurisdição com titularidade legalmente determinada ao Ministério Público, à Defensoria Pública e à entidade ou pessoa jurídica prevista em lei, com a finalidade de preservar o patrimônio público ou social, o meio ambiente, o direito do consumidor e o patrimônio cultural, a ordem econômica e a economia popular, ou de definir a responsabilização por danos que lhes tenham sido causados, isto é, consiste no instrumento processual adequado para reprimir ou impedir tais danos.

Mirra, ao tratar do assunto, pontua:

No direito brasileiro, após a verificação de insuficiência dos institutos tradicionais da ação e do processo civil clássicos para a tutela dos denominados interesses ou direitos difusos – entre os quais se inclui o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado –, optou-se pela criação, por via legislativa, de um instrumento processual específico – a denominada ação civil pública da Lei nº 7.347/85 – que trouxe uma série de inovações às concepções tradicionais até então prevalentes. Essa nova regulamentação da garantia constitucional da ação inscreve-se no movimento mundial de *acesso à justiça*, por meio do qual se busca tornar mais efetivos os mais diversos direitos – individuais e coletivos – formalmente reconhecidos.

(MIRRA, Álvaro Luiz Valery. “Ação civil pública e a reparação do dano ao meio ambiente”. 2. ed. atual. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2004, p. 121).

Na atualidade, a busca da função jurisdicional, no que concerne à proteção do interesse coletivo, no campo do Direito Ambiental, se traduz no instrumento da ação civil pública, uma vez que o meio ambiente constitui um bem pertencente ao grupo dos interesses transindividuais, sendo de uso comum de todos, conforme os ditames constitucionais do artigo 225.

Consoante Alvarenga:

Hoje, no Brasil, como grande mecanismo de defesa judicial do meio ambiente, dentre outros interesses difusos ou coletivos, aparece sublimada a ação civil pública que é o direito de se invocar a função jurisdicional na esfera civil, em nome do interesse público. É denominada pública porque tem sempre por objeto a tutela do interesse público, difuso, impessoal, meta, supra ou transindividual, e dentro dessa categoria de interesses difusos é que é incluído o meio ambiente, o que é dado claramente extrair do disposto no art. 225 da Constituição Federal, no que se lê que todos têm direito ao meio ambiente, bem de uso comum do povo.

(ALVARENGA, Paulo. “O inquérito civil e a proteção ambiental”. São Paulo: BH, 2001, p. 105).

Entretanto, para se compreender a importância da ação civil pública na defesa do meio ambiente é importante antes de tudo, compreender qual, no ordenamento jurídico pátrio, o conceito de meio ambiente enquanto bem ambiental.

De acordo com o que preceitua a Constituição Federal de 1988, o meio ambiente se traduz em bem de uso comum do povo, podendo ser desfrutado por toda e qualquer pessoa no âmbito da legalidade constitucional, sendo, portanto, essencial à qualidade de vida.

Silva em sua concepção ressalta:

A qualidade do meio ambiente transforma-se, assim, num bem ou patrimônio, cuja preservação, recuperação ou revitalização se tornaram um imperativo do poder público, para assegurar uma boa qualidade de vida, que implica em boas condições de trabalho, lazer, educação, saúde, segurança – enfim, boas condições de bem-estar do Homem e de seu desenvolvimento.

(SILVA, José Afonso da. “Direito ambiental constitucional”. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 24).

O conceito de bem ambiental comporta uma amplitude que vai além de seus elementos formadores, tais como ar, água e terra, devendo ser definido como o conjunto das condições de existência humana de modo a integrar e influenciar os homens, sua saúde e seu desenvolvimento. Logo, os seres humanos integram o ambiente, bem como o conceito e a proteção do meio ambiente só podem ser viabilizados a partir do desenvolvimento da relação ser humano-natureza.

O bem ambiental não pode ser considerado bem público ou privado, posto que, no campo constitucional, a todos cabe a titularidade do seu direito, não se concebendo individualmente, mas sob o aspecto da coletividade de pessoas indefinidas, indeterminadas no exercício desse direito transindividual. Consistindo assim, no meio ambiente ecologicamente equilibrado, sendo compreendido pelo patrimônio, conjunto de objetos materiais e imateriais, indispensáveis à construção orgânica do ambiente juridicamente protegido.

Nesse contexto, surge o instituto da ação civil pública na condição de instrumento processual à disposição da coletividade para proposição de defesa do bem ambiental, por meio da Lei nº 7.437, de 24 de julho de 1985.

3 A AÇÃO CIVIL PÚBLICA E O DANO AMBIENTAL

Com a compreensão do conceito jurídico de meio ambiente e bem ambiental, passa-se, por inferência, a verificar o que vem a ser dano ambiental e como sua ocorrência enseja a possibilidade de tutela por meio da ação civil pública. Dano ambiental é a lesão aos recursos ambientais, com conseqüente degradação – alteração adversa ou *in pejus* - do equilíbrio ecológico e da qualidade de vida. (MILARÉ, 2002).

Tendo em vista que a Política Nacional do Meio Ambiente não define de modo expresso o dano ambiental, assim, Leite afirma que:

O dano ambiental, por sua vez, constitui uma expressão ambivalente, que designa, certas vezes, alterações nocivas ao meio ambiente e outras, ainda, os efeitos que tal alteração provoca na saúde das pessoas e em seus interesses. Dano ambiental significa, em uma primeira acepção, uma alteração indesejável ao conjunto de elementos chamados meio ambiente, como por exemplo, a poluição atmosférica; seria, assim, a lesão ao direito fundamental que todos têm de gozar e aproveitar do meio ambiente apropriado. Contudo, em sua segunda acepção, dano ambiental engloba os efeitos que esta modificação gera na saúde das pessoas e em seus interesses.

(LEITE, José Rubens Morato. “Dano ambiental: do individual ao coletivo extrapatrimonial”. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003, p. 94).

Dano ambiental consiste no prejuízo sofrido pelo meio natural nos seus elementos não apropriados e inapropriáveis e que afeta o equilíbrio ecológico enquanto patrimônio coletivo. (PRIEUR, 1991).

Por outro lado, a Política Nacional do Meio Ambiente apesar de não definir expressamente dano ambiental, estabelece a responsabilidade ob-

jetiva, isto é, a responsabilização independente da comprovação de culpa do agente.

A Lei nº 6.938/81 estabelece:

Art. 14, § 1º - Sem obstar a aplicação das penalidades previstas neste artigo, é o poluidor obrigado, independentemente da existência de culpa, a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, afetados por sua atividade. O Ministério Público da União e dos Estados terá legitimidade para propor ação de responsabilidade civil e criminal, por danos causados ao meio ambiente.

Assim, torna-se necessária a existência efetiva do prejuízo ao meio ambiente e onexo causal, fundada na simples atividade implicadora de risco. O risco se refere ao perigo produzido pelos efeitos nocivos da atividade perigosa e pelo perigo da própria atividade desenvolvida. (LEITE; AYALA, 2004).

O processo produtivo e as atividades dele decorrentes sempre irá produzir externalidades negativas, representadas pelas conseqüências indesejáveis da atividade que são suportadas pela coletividade, ao contrário do lucro que é auferido unicamente pelo produtor. (DERANI, 2008).

Assim, faz-se necessária a internalização dessas conseqüências e nesse contexto, para que haja a responsabilidade do causador, bastando existir o dano e onexo causal, isto é, a relação de causa e efeito entre a atividade e o resultado danoso. (MIRRA, 2002).

Portanto, aquele que obtém o lucro e causa dano ambiental por sua atividade, responderá pelos riscos ou pela desvantagem dela resultante, por via da ação civil pública ambiental.

4 LEGITIMIDADE PROCESSUAL ATIVA E PASSIVA DA AÇÃO CIVIL PÚBLICA AMBIENTAL

A Lei nº 7.347/85 abrange significativo rol de legitimados ativos que, além do Ministério Público, inclui ainda as Associações Civas regularmente constituídas há mais de um ano e inclua entre as suas finalidades dentre outras, a proteção do Meio Ambiente; Entes da Administração Pública direta e indireta nas três esferas, bem como a Defensoria Pública.

A Lei nº 7.347/85 preceitua:

Art. 5º: Têm legitimidade para propor a ação principal e a ação cautelar: I - o Ministério Público; II - a Defensoria Pública; III - a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios; IV- a autarquia, empresa pública, fundação ou sociedade de economia mista; V - a associação que, concomitantemente: a) esteja constituída há pelo menos 1 (um) ano nos termos da lei civil; b) inclua, entre suas finalidades institucionais, a proteção ao meio ambiente, ao consumidor, à ordem econômica, à livre concorrência ou ao patrimônio artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico

Na opinião de Alvarenga:

Trata-se de legitimidade concorrente e disjuntiva, uma vez que cada uma das referidas entidades poderá, isoladamente ajuizar a ação civil pública, prescindindo-se da anuência dos demais co-legitimados, entre os quais é admitido o litisconsórcio ativo.

(ALVARENGA, Paulo. “O inquérito civil e a proteção ambiental”. São Paulo: BH, 2001).

É de se ressaltar que a propositura da ação civil pública não pode ocorrer por via de particular, devendo este, ao ser atingido no seu direito, buscar, no âmbito do sistema processual brasileiro, outro instituto de previsão constitucional denominado ação popular que tem por objetivo a coibição dos atos lesivos ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural.

Não obstante as suas atribuições previstas constitucionalmente, o Ministério Público representa um marco importante, dada a sua atuação significativa na titularidade na propositura da ação civil pública.

Machado entende que:

A ação civil pública consagrou uma instituição – o Ministério Público – valorizando seu papel de autor em prol dos interesses difusos e coletivos. O Ministério Público saiu do exclusivismo das

funções de autor e da tarefa de fiscal da lei no terreno cível, para nesta esfera passar a exercer mister de magnitude social.

(MACHADO, Paulo Affonso Leme. “Direito ambiental brasileiro”. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 2006, P. 366).

De acordo com o artigo 129, §1º, da CRFB/88, o Ministério Público, a União, Estados, Municípios, autarquias, empresas públicas, fundações, sociedades de economia mista, associações e Defensoria Pública, têm legitimidade par propor a ação civil pública. Portanto, pode-se dizer que esta legitimidade é concorrente, tendo em vista que todos os relacionados pela legislação podem interpor a ação, em separado ou de forma conjunta.

A Lei nº 7.347/85 estabelece em seu artigo 5º, § 2º que Fica facultado ao Poder Público e a outras associações legitimadas nos termos deste artigo habilitar-se como litisconsortes de qualquer das partes.

A lei vislumbra a possibilidade de litisconsórcio no pólo ativo, entre os Ministérios Públicos Federal, do Distrito Federal e dos Estados. Apesar da previsão legal constante no artigo 5º, § 5º da Lei nº 7.347/85, há divergências doutrinárias quanto à constitucionalidade do litisconsórcio entre o *parquet* das esferas federal e estadual para a propositura de ação civil pública.

Nesse sentido Antunes expressa:

A possibilidade de litisconsórcio ativo entre os Ministério Público Federal e dos Estados-membros, em nossa opinião é, evidentemente, *inconstitucional*, perante o Art. 127, § 1º, da Lei Fundamental. Assim é porque, se o MP é *uno* e *indivisível* não pode dividir-se em *duas entidades autônomas* e que se unem em determinados momentos para a propositura de uma demanda judicial. A cooperação e integração entre os diversos segmentos do MP são absolutamente desejáveis. Entretanto, a sua realização deve ser administrativa e não judicial.

(ANTUNES, Paulo de Bessa. “Direito ambiental”. 8. ed. rev. ampl. e atual. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2005, p. 737-738).

O Art. 5º, § 2º da Lei de ação civil pública preceitua que o Ministério Público deverá atuar obrigatoriamente como *custos legis*, caso não intervenha como parte no processo.

Por força da Lei nº 11.448 de 15 de janeiro de 2007, a Defensoria Pública foi incluída na lista de legitimados ativos para o ajuizamento da ação civil pública. Essa alteração se reveste de extrema importância em virtude do relevante papel exercido pela Defensoria Pública na defesa da sociedade, especialmente, das classes hipossuficientes, sendo certa que a atuação deste novel legitimado trará benefícios significativos na defesa do meio ambiente.

Também são legitimadas a administração pública direta na esfera federal, estadual e municipal e ainda a administração indireta, representada pelas autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e as fundações,

No que concerne à natureza das fundações a que a lei confere legitimidade ativa para a propositura de ação civil pública, há divergência doutrinária, entendendo Nelson Nery Júnior e Rosa Maria de Andrade Nery que as fundações tratadas pela Constituição Federal/88 como categoria apartada da administração pública direta e indireta, estão compreendidas – independentemente de sua natureza – as públicas ou privadas desde que contemplem dentre as suas finalidades a defesa do meio ambiente. Por outro lado, em pensamento oposto, José dos Santos Carvalho Filho concebe o raciocínio de que o *legislador*, ao se referir a fundações, o fez somente em relação àquelas instituídas pelo Poder Público, posto tê-las colocado ao lado das demais categorias e entidades vinculadas ao Estado, e integrantes de sua administração indireta, extraindo-se assim a vontade do *legislador* de legitimar as fundações públicas e não as particulares (MILARÉ, 2002), contudo, a prática demonstra que a atuação desses legitimados é inexpressiva no contexto jurisdicional, principalmente pelo fato do Poder Público figurar com certa frequência no polo passivo das ações civis públicas.

As associações também são elencadas no rol de legitimados ativos desde que preencham os requisitos, quais sejam, a constituição há pelo menos um ano e inclusão dentre suas finalidades institucionais da proteção do interesse que pretenda tutelar, isto é, no caso em estudo, o meio ambiente.

O artigo 5º, § 4º da Lei nº 7.347/85 estabelece que o requisito da pré-constituição poderá ser dispensado pelo juiz, quando haja manifesto interesse social evidenciado pela dimensão ou característica do dano, ou pela relevância do bem jurídico a ser protegido.

Acerca desse requisito, os Tribunais pátrios têm decidido que não há necessidade de previsão estatutária expressa para que haja a legitimação da defesa do meio ambiente, sendo suficiente que essa particularidade possa ser inferida entre os valores da associação.

O sujeito passivo da ação civil pública – aquele passível de ser civilmente processado – pode ser qualquer pessoa física ou jurídica, inclusive o Poder Público, sem a exigência legal de determinada condição, a não ser a responsabilidade pelo dano causado ao bem ambiental.

5 A COMPETÊNCIA JURISDICIONAL NA AÇÃO CIVIL PÚBLICA AMBIENTAL

Em razão de força normativa constitucional e infraconstitucional, o poder do Estado de dizer o direito, no que concerne ao seu exercício, contempla distribuição dentre os órgãos jurisdicionais, os quais exercem essa jurisdição no âmbito de limites legalmente determinados, afetos a uma escala de litígios. Tal distribuição desse exercício jurisdicional é denominada competência.

A competência, então, consiste na divisão dessa jurisdição dentre vários juízes, sendo competente aquele que legalmente pode julgar a causa.

A Lei de Ação Civil Pública estabelece em seu artigo 2º que as ações deverão ser propostas no foro do local onde ocorreu o dano, cujo juízo terá competência funcional para processar e julgar a causa.

Entretanto, o referido dispositivo se refere à competência de foro e não à competência de jurisdição, sendo que esta vai ser definida segundo critérios estabelecidos na Constituição Federal. Nesse sentido, o artigo 109 da CRFB/88 prevê as causas de competência da justiça federal, tendo especial relevância, no que se refere à ação civil pública ambiental, o inciso I do referido Artigo ao fixar a competência dos juízes federais para julgar as causas em que a União, entidade autárquica ou empresa pública federal tiverem interesse, sendo todas as demais causas da competência residual da justiça estadual.

Foro competente vem a ser a circunscrição territorial judiciária em que a causa deve ser processada, chamada comarca nas justiças estaduais e seção judiciária na justiça federal. (MILARÉ, 2002, p. 225).

No entanto, o interesse da União deve ser claro e qualificado, não podendo ser vago ou indeterminado, como é o caso de danos ambientais

ocorridos nos limites territoriais de bens de dominialidade da União, o que não caracteriza necessariamente o interesse da União, posto o bem ou patrimônio dos entes públicos não se confundir com o bem ambiental, este pertencente à coletividade e não a um ente federativo específico.

Assim, Mirra preceitua:

A orientação que vem prevalecendo sobre o assunto é a de que não é qualquer interesse que autoriza ou impõe o ingresso desses entes no processo, mas em um “efetivo interesse jurídico”. Não basta, dessa maneira, simples interesse da União e das autarquias ou empresas públicas federais em acompanhar a demanda, com intervenção meramente formal, impondo-se, ao contrário, que assumam posição processual definida, como autoras, rés, assistentes ou oponentes.

(MIRRA, Álvaro Luiz Valery. Ação civil pública em defesa do meio ambiente: A questão da competência jurisdicional. “Ação Civil Pública: Lei 7.347/1985 – 15 anos. MILARÉ, Édis. (org.). São Paulo: Revista dos Tribunais”, 2002, p. 45).

Ademais, a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 109, § 3º, determina que sejam processadas e julgadas na justiça estadual, no foro de domicílio dos segurados ou beneficiários, as causas em que forem parte instituição de previdência social e segurado, sempre que a comarca não seja sede de vara do juízo federal, e, se verificada essa condição, a lei poderá permitir que outras causas sejam também processadas e julgadas pela justiça estadual.

Estabelecida a divisão de competência jurisdicional, torna-se necessário compreender como se dá a divisão em relação à competência de foro.

Assim, de acordo com o artigo 2º da Lei nº 7.347/85 em conjunto com o artigo 93, I do Código de Defesa do Consumidor,⁴⁶ se o dano ocorrer nos limites de uma única comarca ou seção judiciária será competente o juiz do foro do local da respectiva ocorrência. Se ultrapassar os

46 A Lei nº 7.347/85 prevê no seu artigo 21 que aplicam-se à defesa dos direitos e interesses difusos, coletivos e individuais, no que for cabível, os dispositivos do Título III da lei que instituiu o Código de Defesa do Consumidor. (Redação dada pelo Art. 117 da Lei nº 8.078, de 11/09/1990).

limites territoriais de mais de uma comarca ou seção judiciária ou afetar diretamente no todo ou em parte o território de dois ou mais Estados da Federação, conforme o artigo 2º, parágrafo único da Lei nº 7.347/85 combinada com o Art. 1º, IV da Resolução nº 237/97 do CONAMA,⁴⁷ será competente qualquer um dos foros afetados, observado o critério da prevenção, devendo considerar-se prevento o juiz destinatário do registro ou da petição inicia nos ditames do artigo 59 do novo CPC. Por último, para os danos que afetem todo o território nacional, será competente o foro do Distrito Federal, pelos preceitos do Art. 93, II do CDC.

Portanto, apesar de complexo, é possível se verificar que o sistema, com base no princípio do interesse coletivo, tende a buscar o juízo do local onde se deu o dano, tanto pela sua proximidade quanto pela facilidade de obtenção das provas, o que ocasionará significativa qualidade nas demandas judiciais de modalidade ambiental e conseqüentemente, na prestação jurisdicional.

6 CONCLUSÃO

Considerando-se os aspectos históricos e legais, conclui-se que a ação civil pública constitui instrumento processual de resguardo do meio ambiente, previsto no artigo 129, III da Carta Política e no artigo 1º, I, da Lei nº 7.437/85, tendo a mesma, nos últimos anos, possibilitado significativas transformações no ordenamento jurídico brasileiro.

A Constituição Federal de 1988 consagrou no seu artigo 225, a tutela do meio ambiente enquanto garantia constitucional, classificando-o como bem de uso comum do povo, podendo ser desfrutado por toda e qualquer pessoa no âmbito da legalidade constitucional, sendo, portanto, essencial à sadia qualidade de vida. E para tanto, objetivando assegurar tal garantia, a Carta Magna recepcionou o instituto da ação civil pública, regulamentado pelos artigos 4º e art. 12, §2º da Lei nº 7.347/85, consistindo em importante mecanismo processual jurídico específico na tutela coletiva do bem ambiental com finalidade do cumprimento de obrigação de fazer, não fazer e/ou condenação pecuniária.

47 O artigo 1º, IV, da Resolução nº 237/97 do CONAMA conceitua dano ambiental regional como todo e qualquer impacto ambiental que afete diretamente (área de influência direta do projeto), no todo ou em parte, o território de dois ou mais Estados.

A ação civil pública ambiental consiste no mais pertinente mecanismo processual voltado à prevenção ou a repressão dos danos que possam vir a ser causados ou tenham sido causados ao meio ambiente. O grande desafio, afeto à questão posta, consiste em garantir a sua efetiva utilização, buscando-se o aperfeiçoamento pela constância de sua propositura na busca do cumprimento dos objetivos a que se propõe, ou seja, a proteção o meio ambiente de modo a garantir a existência digna das gerações presentes e vindouras.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABELHA, Marcelo. **Ação civil pública e meio ambiente**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2003.

ALVARENGA, Paulo. **O inquérito civil e a proteção ambiental**. São Paulo: BH, 2001.

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito ambiental**. 8. ed. rev. ampl. e atual. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2005.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988.

_____. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a política nacional do meio ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 02 setembro, 1981.

_____. Lei nº 7.437, de 24 de julho de 1985. Disciplina a ação civil pública por danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico e paisagístico, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 25 julho, 1985.

_____. Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 12 setembro, 1990.

- _____. Lei nº 11.448, de 15 de janeiro de 2007. Altera o art. 5º da Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, que disciplina a ação civil pública, legitimando para sua propositura a Defensoria Pública. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 16 janeiro, 2007.
- _____. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Institui o Código de Processo Civil. **Diário Oficial Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 16 março, 2015.
- _____. Resolução nº 237/1997. Regulamenta o licenciamento ambiental e estabelece critérios para o exercício da sua competência, conforme estabelecido na Política Nacional de Meio Ambiente. Brasília: MMA/CONAMA. [s. ed.], 1997.
- _____. Superior Tribunal de Justiça. Processo Civil. Ação Civil Pública. REsp. 31150/SP. 2ª T. Obras Hospitalares de São Lázaro e Sociedade Amigos de Sete Praias. Relator Ministro Ari Pargendler, 20 de maio de 1996. **Revista de Direito Ambiental** [São Paulo], n. 17.
- DERANI, Cristiane. **Direito ambiental econômico**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.
- FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Curso de direito ambiental brasileiro**. 11. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2010.
- LEITE, José Rubens Morato. **Dano ambiental: do individual ao coletivo extrapatrimonial**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.
- LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patrick de Araújo. **Direito ambiental na sociedade do risco**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004.
- MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.
- MILARÉ, Édis. A ação civil pública por dano ao meio ambiente. In: **Ação Civil Pública: Lei 7.347/1985 – 15 anos**. MILARÉ, Édis. (org.). São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.
- MIRRA, Álvaro Luiz Valery. Ação civil pública em defesa do meio ambiente: A questão da competência jurisdicional. In: **Ação Civil Pú-**

blica: Lei 7.347/1985 – 15 anos. MILARÉ, Édis. (org.). São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

_____. **Ação civil pública e a reparação do dano ao meio ambiente.** 2. ed. atual. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2004.

PRIEUR, Michel. **Droit de l'Environnement.** 2. ed. Paris: Dalloz, 1991.

SILVA, José Afonso da. **Direito ambiental constitucional.** 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

ARTIGO – SEGURIDADE SOCIAL

AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA E A INCLUSÃO PREVIDENCIÁRIA DOS SEUS BENEFICIÁRIOS

*Adelmo José Pereira*⁴⁸

INTRODUÇÃO

As políticas públicas de transferência de renda são instrumentos de combate à desigualdade social que se prestam a entregar recursos financeiros a determinados grupos de pessoas para que elas possam (sobre)viver com um mínimo de dignidade.

Assim, essas políticas públicas têm impacto imediato na vida dessas pessoas, haja vista que a maior parte dos recursos fornecidos são utilizados para a aquisição de bens de primeira necessidade, relacionados com higiene e alimentação.

A previdência social também desempenha um papel extremamente importante na sociedade, entretanto, como ela gera efeitos concretos apenas para o futuro – salvo determinadas exceções –, há, histórica e culturalmente, uma certa dificuldade da população brasileira em ser “previdente”. A gravidade dessa situação aumenta, especialmente, quando se constata a sua maior ocorrência entre as pessoas de baixa renda, público alvo tanto das políticas de transferência de renda quanto da relativamen-

48 Advogado. Mestrando em Direito pela Universidade Nove de Julho (UNINOVE). São Paulo-SP, Brasil.

te recente política de inclusão previdenciária, criada com a finalidade de modificar esse panorama.

Por conta disso, no presente trabalho, objetiva-se analisar os programas que compõem as políticas públicas de transferência de renda e verificar a (im)possibilidade deles serem utilizados para promover a inclusão previdenciária dos seus beneficiários.

Dessa forma, para atingir o objetivo proposto, na primeira seção, abordar-se-ão, *de forma breve, as características e algumas das espécies de políticas públicas de transferência de renda*; a seguir, serão apresentadas as disposições normativas e as particularidades da política de inclusão previdenciária; finalmente, na última seção, será analisado se os programas de transferência de renda podem ou não contribuir para a inclusão previdenciária da sua clientela e, em caso positivo, como isso pode ser feito e o quanto essa inclusão pode modificar a qualidade de vida, atual e futura, das pessoas abrangidas por essas duas espécies de políticas públicas.

1 POLÍTICAS PÚBLICAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA

1.1 Considerações iniciais acerca da desigualdade social no Brasil

A desigualdade social no Brasil é uma das maiores do mundo. E isso apesar da existência de políticas públicas de transferência de renda nos três níveis de governo (federal, estadual e municipal) que visam fornecer recursos mínimos para as pessoas que se encontram abaixo da linha da pobreza no país.

Essa desigualdade pode ser visualizada pelo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) do país constante do Relatório do Desenvolvimento Humano 2019 divulgado pelo Programa das Nações Unidas para Desenvolvimento (PNUD). Nesse relatório, o Brasil tem um IDH de 0,761, suficiente para o manter na 79ª posição no mundo e em 4ª na América do Sul, empatado, em ambas as posições, com a Colômbia e, no âmbito do continente sul-americano, atrás de Chile, Argentina e Uruguai que ocupam as posições 42ª, 48ª e 57ª, respectivamente (PNUD, 2019, p. 295).

Vale ressaltar que o IDH é “um índice composto que mede as realizações médias em três dimensões básicas do desenvolvimento humano:

uma vida longa e saudável, o conhecimento e um padrão de vida digno” (PNUD, 2019, p. 305). Em síntese, ele afere o progresso dos países em saúde, educação e renda.

Esse índice mostra o quanto o governo brasileiro ainda precisa trabalhar para diminuir as desigualdades sociais e permitir que todos os habitantes do país possam viver com dignidade, tal qual enunciado no inciso III do art. 1º, da Constituição Federal promulgada em 5 de outubro de 1988 (CF/1988).

Por conta disso, o planejamento e a implementação de políticas públicas de transferência de renda são bastante importantes em um país de desigualdades como o Brasil, pois, mediante a observância de determinadas condições, elas entregam quantias em dinheiro para que as pessoas ou as unidades familiares possam superar a linha da pobreza imposta pela baixa renda mensal percebida por elas.

Essas políticas públicas se concretizam mediante alguns dos programas de transferência de renda brevemente delineados na próxima subseção.

1.2 Programas de transferência de renda

Programas de transferência de renda são políticas públicas que, mediante a entrega de quantias em dinheiro, beneficiam pessoas ou grupos de pessoas em situação financeira precária com o fim de as auxiliar no enfrentamento dos malefícios causados pela pobreza.

Algumas delas estabelecem determinadas contrapartidas (“condicionalidades”) que permitem o acesso a direitos sociais considerados básicos nas áreas de educação, saúde e assistência social e devem ser observadas pelos beneficiários sob pena de desligamento do programa.

Inicialmente, é importante ressaltar também que, especialmente no âmbito do governo federal, existem vários programas de transferência de renda que fornecem aos seus beneficiários um valor mínimo necessário para complementar a sua renda e fazer frente às suas necessidades básicas. Cumpre, então, com o fim de atingir a proposta lançada no início deste trabalho, apresentar as características e particularidades de três desses programas, escolhidos em decorrência da abrangência – tanto subjetiva (quantidade de pessoas) quanto territorial (âmbito nacional) – e da finalidade de cada um deles.

Ainda, é preciso destacar que, para fins de receber qualquer tipo de auxílio financeiro dos programas assistenciais federais, o indivíduo ou a família deve estar inscrito no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico), instituído por meio do Decreto n. 6.135, de 26 de junho de 2007. Trata-se de um banco de dados que serve para identificar e caracterizar as condições socioeconômicas da população baixa renda, cuja utilização é de caráter obrigatório para fins de seleção e atendimento dos beneficiários, além de promover a integração dos programas sociais do governo federal com os Estados, municípios e o Distrito Federal.

Um desses programas é instrumentalizado pelo Benefício de Prestação Continuada (BPC), previsto no art. 20, da Lei n. 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Ele se consubstancia em uma política de transferência de renda voltada para as pessoas com deficiência e os idosos acima de 65 anos de idade, ambos pertencentes a famílias cuja renda *per capita* seja inferior a $\frac{1}{4}$ do salário-mínimo atual, de forma a não lhes permite prover adequadamente as necessidades inerentes a cada um desses indivíduos. Cumpridos os requisitos exigidos para o seu deferimento, paga-se o valor equivalente a um salário-mínimo a título de benefício.

A principal característica do BPC é que ele não pode ser acumulado com qualquer outro benefício de natureza previdenciária, além disso, ela não paga 13º salário e não gera o benefício de pensão por morte após o falecimento do beneficiário.

Em relação à pessoa com deficiência, o art. 21-A, da Lei n. 8.742/1993, estabelece uma particularidade que permite a esses indivíduos a busca contínua por uma situação financeira melhor. Isso porque, se após o início da percepção do benefício, a pessoa com deficiência passar a exercer atividade remunerada ou na condição de microempreendedor individual (MEI), o BPC será suspenso e permanecerá nessa condição até a extinção da relação de emprego e, quando for o caso, fim do recebimento do seguro-desemprego ou da atividade empreendedora. Se durante esse período, o beneficiário não tiver adquirido o direito a qualquer benefício previdenciário (aposentadoria por idade, por exemplo), ele poderá requerer a retomada do pagamento do BPC, sem necessidade de se submeter a uma nova perícia socioeconômica ou médica para fins de reavaliação da deficiência e do grau de incapacidade.

Ademais, o § 2º do art. 21-A, da Lei n. 8.742/1993, prevê que essa suspensão não ocorrerá na hipótese da pessoa com deficiência ser contratada como aprendiz. O dispositivo, entretanto, limita o recebimento concomitante de remuneração e BPC ao prazo máximo de dois anos.

Outro programa voltado para dar concretude à política de transferência de renda é o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI). Esse programa visa proteger crianças e adolescentes, menores de 16 anos, contra qualquer forma de trabalho – ressalvada a condição de aprendiz, a partir de 14 anos de idade, conforme autorizado pelo inciso XXXIII do art. 7º, da CF/1988. O PETI está previsto no art. 24-C, da Lei n. 8.742/1993, incluído pela Lei n. 12.435, de 6 de julho de 2011, e tem as suas diretrizes e requisitos pormenorizados pela Portaria SEAS/MPAS n. 458, de 4 de outubro de 2001.

Esse benefício se destina às famílias com renda *per capita* mensal superior a R\$ 170,00. Cumprido esse requisito, transfere-se para a entidade familiar, nos municípios com menos de 250 mil habitantes, o valor atual de R\$ 25,00 por criança/adolescente, e, nos municípios, capitais e regiões metropolitanas com mais de 250 mil habitantes, o valor de R\$ 40,00 por criança/adolescente.

Entre as condicionalidades exigidas por esse programa, podem-se citar, por exemplo: a retirada de todos os filhos menores de 16 anos de atividades laborais e de exploração; a manutenção dos filhos na escola e nas atividades socioeducativas; a participação nos programas e projetos de qualificação profissional e de geração de trabalho e renda.

Por fim, aborda-se o Programa Bolsa Família (PBF). Esse programa, em junho de 2020, atendia 14.283.507 famílias em todo o país segundo dados do Ministério da Cidadania (BRASIL, 2020), algo suficiente para o caracterizar como um dos principais programas de transferência de renda mantidos pelo governo federal.

Criado pela Medida Provisória (MPv) n. 132, de 20 de outubro 2003, posteriormente convertida na Lei n. 10.836, de 9 de janeiro de 2004, esse programa tem por objetivo auxiliar famílias em situação de “extrema pobreza” e de “pobreza” por meio da transferência de quantias em dinheiro para beneficiários.

Podem participar desse programa as famílias em situação de extrema pobreza, assim consideradas aquelas que têm uma renda *per capita* de até R\$ 89,00 mensais, e de pobreza, que têm renda entre R\$ 89,01 e R\$ 178,00 mensais, conforme o art. 18, do Decreto n. 5.209, de 17 de setembro de 2004, cujos valores foram reajustados pelo Decreto n. 9.396, de 30 de maio de 2018.

A transferência de renda é feita, atualmente, por meio dos seguintes benefícios: i) benefício básico, no valor de R\$ 89,00, concedido apenas a famílias extremamente pobres, ou seja, com renda mensal *per capita* menor ou igual a R\$ 89,00; ii) benefício variável vinculado à criança, gestante ou nutriz, no valor de R\$ 41,00 por pessoa, no limite de cinco benefícios por família, cuja renda mensal *per capita* deve ser de até R\$ 178,00 e ter em sua composição: crianças de 0 a 15 anos, gestante e nutriz (até o 6º mês de nascimento da criança); iii) benefício variável vinculado ao adolescente, no valor de R\$ 48,00, limitado a dois benefícios por família, que é concedido às unidades familiares que tenham adolescentes entre 16 e 17 anos e renda mensal *per capita* de até R\$ 178,00; e iv) benefício para superação da extrema pobreza: concedido àquelas famílias que continuam em situação de extrema pobreza (renda mensal *per capita* menor ou igual a R\$ 89,00), mesmo após o recebimento dos outros benefícios do programa.

Em contrapartida ao recebimento desses benefícios, as famílias devem cumprir determinadas condicionalidades como, por exemplo, realizar exames pré-natal, fazer o acompanhamento nutricional e de saúde, garantir a frequência escolar de 85% em estabelecimento de ensino regular para estudantes de 6 a 15 anos e 75% para estudantes de 16 e 17 anos, entre outras eventuais exigências estabelecidas no regulamento do programa (*caput* e parágrafo único do art. 3º, da Lei n. 10.836/2004).

Derradeiramente, observa-se que o PETI e o PBF são programas de transferência de renda promovidos pelo governo federal, mas geridos em conjunto com os governos locais, responsáveis pelo cadastramento e triagem das famílias candidatas ao recebimento dos benefícios.

Dessarte, feita uma breve exposição acerca das políticas de transferência de renda e de alguns dos seus programas, a seguir será analisada a política pública de inclusão previdenciária e os instrumentos para a sua efetivação.

2 POLÍTICA PÚBLICA DE INCLUSÃO PREVIDENCIÁRIA

2.1 Regime geral de previdência social: Conceitos fundamentais

A previdência social brasileira está dividida em um regime geral de previdência social (RGPS), conforme art. 201, *caput*, da CF/1988, em vários regimes próprios, destinados aos servidores públicos dos entes federativos, nos termos do art. 40, da CF/1988, e um regime complementar facultativo, conforme art. 202, da CF/1988.

No que diz respeito ao RGPS, ele abrange, de forma obrigatória, todos os trabalhadores da iniciativa privada; além dos agentes públicos que ocupam exclusivamente cargos em comissão; empregados de organismos internacionais; ministros de confissão religiosa, entre outros (CASTRO; LAZZARI, 2019, p. 84). Assim, são segurados obrigatórios: o empregado, o empregado doméstico, o contribuinte individual, o trabalhador avulso e segurado especial.

O contribuinte individual é aquele que trabalha “por conta própria” (SANTOS, 2020, p. 184), essa categoria abrange os segurados que são empresários, autônomos e equiparados a autônomo, ou seja, ela engloba aquelas pessoas que não têm vínculo de natureza trabalhista com outras pessoas físicas ou jurídicas (SANTOS, 2020, p. 184). Eles estão extensamente enumerados no art. 11, V, da Lei n. 8.213, de 24 de julho de 1991, e art. 12, V, da Lei n. 8.212, de 24 de julho de 1991.

O RGPS também autoriza a filiação ao sistema previdenciário das pessoas maiores de 14 anos de idade que não estejam enquadradas como segurados obrigatórios (SANTOS, 2020, p. 100) e não sejam vinculadas a um regime próprio de previdência (CASTRO; LAZZARI, 2019, p. 84), esses segurados são chamados de facultativos.

O § 1º do art. 11, do Decreto n. 3.048, de 6 de maio de 1999, traz um rol não taxativo de pessoas que podem se filiar ao RGPS como segurados facultativos, exemplificativamente, podem-se citar: o(a) dono(a) de casa; o síndico de condomínio, quando não remunerado; o estudante; o brasileiro que acompanha cônjuge que presta serviço no exterior; aquele que deixou de ser segurado obrigatório da previdência social; entre tantos outros.

A alíquota de contribuição previdenciária dos contribuintes individuais e dos segurados facultativos é, em regra, de 20% incidente sobre o salário de contribuição. Em razão disso, esse percentual incide em uma escala cujo piso é o salário-mínimo nacional vigente (art. 28, § 3º, da Lei n. 8.212/1991), valor que, atualmente, é de R\$ 1.045,00, e o limite máximo mensal é o teto previdenciário (art. 28, § 5º, da Lei n. 8.212/1991), qual seja, R\$ 6.101,06 – expressamente previsto no art. 2º, da Portaria ME n. 3.659, de 10 de fevereiro de 2020.

No que diz respeito a essa alíquota de contribuição, ela pode ter um percentual diferente do anteriormente indicado na hipótese desses contribuintes optarem por fazer parte do sistema especial de inclusão previdenciária, algo que será mais bem explanado na próxima subseção.

2.2 Sistema especial de inclusão previdenciária

A política pública de inclusão previdenciária está prevista nos §§ 12 e 13 do art. 201, da CF/1988, cuja redação atual foi dada pela Emenda Constitucional (EC) n. 103, de 12 de novembro de 2019, e se materializa por meio de um sistema especial de inclusão voltado para promover a inserção de pessoas de baixa renda no RGPS. Esse sistema especial foi introduzido no ordenamento jurídico pátrio pela EC n. 41, de 19 de dezembro de 2003.

Com efeito, o § 12 do art. 201, da CF/1988, estabelece que cumpre à lei estabelecer um sistema especial de inclusão previdenciária que tenha alíquotas diferenciadas para atender trabalhadores de baixa renda e informais, além daqueles sem renda que se dediquem exclusivamente ao trabalho doméstico no âmbito de sua residência e pertençam a famílias de baixa renda. O § 13 do art. 201, da CF/1988, por sua vez, garante que a aposentadoria concedida a esses segurados deve ser equivalente a um salário-mínimo.

Por conta desses comandos constitucionais, os §§ 2º a 4º do art. 21, da Lei n. 8.212/1991, cuja derradeira modificação foi feita pela Lei n. 12.470, de 31 de agosto de 2011, estabelecem os requisitos exigidos por esse sistema especial de inclusão previdenciária.

Assim, para fins de participação nesse plano simplificado, o contribuinte individual ou o segurado facultativo deve optar pela exclusão do

direito ao benefício de aposentadoria por tempo de contribuição – que, aliás, foi extinta pela EC n. 103/2019 – e estar ciente de que não terá direito à contagem recíproca do tempo de contribuição, instituo jurídico previsto no art. 94, da Lei n. 8.213/1991.

Ao fazê-lo, a alíquota de contribuição incidente sobre o limite mínimo mensal do salário de contribuição será de 11%, no caso do segurado contribuinte individual que trabalhe por conta própria, sem relação de trabalho com empresa ou equiparado, e do segurado facultativo em geral (inciso I do § 2º do art. 21, da Lei n. 8.212/1991).

Por outro lado, a alíquota será de 5%, conforme letras “a” e “b” do inciso II do § 2º do art. 21, da Lei n. 8.212/1991, para o MEI enquadrado no inciso IV do § 3º do art. 18-A, c/c o inciso X do § 1º do art. 13, ambos da Lei Complementar n. 123, de 14 de dezembro de 2006; e para o segurado facultativo “sem renda própria”, definido pela lei de regência como aquele que se dedica exclusivamente ao trabalho doméstico no âmbito de sua residência e pertença à família de baixa renda.

Essa disposição é complementada pelo disposto no § 4º do art. 21, da Lei n. 8.212/1991, cujo texto estabelece que, considera-se “de baixa renda”, a família inscrita no CadÚnico cuja renda mensal seja de até dois salários-mínimos. Trata-se de uma previsão legal especificamente direcionada para beneficiar a “dona de casa” (SANTOS, 2020, p. 101) ou mesmo o dono de casa, pois não se faz, e nem se poderia fazer, sob pena de ofensa ao art. 5º, *caput*, da CF/1988, qualquer distinção de sexo para o recolhimento dessas contribuições ou o recebimento dos benefícios oriundos desse plano simplificado.

Assim, ao ingressar nesse sistema especial de inclusão previdenciária, o segurado terá direito, por exemplo, aos benefícios de aposentadoria por idade e por invalidez, auxílio-doença, auxílio-reclusão e salário-maternidade. Além disso, se o segurado vier a falecer, esse fato gerará uma pensão por morte para o seu cônjuge ou os seus dependentes, caso existam.

É de se ressaltar que a opção por fazer parte desse sistema especial não é irreversível, de maneira que, se qualquer um desses segurados, posteriormente, quiser contar esse tempo contribuído para fins de aposentadoria por tempo de contribuição – caso tenha direito adquirido a ela, tendo em vista, conforme já dito, a sua extinção – ou contagem recíproca do tempo de contribuição, ele deverá recolher a diferença entre o percentual pago

– 5% ou 11% – e o de 20% incidente sobre o limite mínimo mensal do salário de contribuição em vigor na competência a ser complementada, devidamente acrescido dos juros moratórios (§ 3º do art. 21, da Lei n. 8.212/1991). Algo que pode ser exigido pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), autarquia gestora do sistema previdenciário, a qualquer tempo, sob pena de indeferimento do benefício pleiteado, conforme § 5º do art. 21, da Lei n. 8.212/1991.

Esse sistema de inclusão se trata de um regime especial de contribuição que, segundo João Ernesto Aragonés Vianna (2014, p. 227), tem um grande potencial para aumentar a participação previdenciária dos trabalhadores informais, autônomos entre outros de baixa ou sem qualquer remuneração, diminuindo, de forma considerável, a zona de exclusão previdenciária.

Dessa forma, realizada a apresentação da política pública de inclusão previdenciária, na próxima seção, será feita uma análise da (im)possibilidade de se utilizar a política de transferência de renda para promover, por meio do sistema especial previsto no art. 201, § 12, da CF/1988, a inserção previdenciária da população baixa renda.

3 POPULAÇÃO BAIXA RENDA: DA TRANSFERÊNCIA DE RENDA À INCLUSÃO PREVIDENCIÁRIA

As políticas públicas de transferência de renda podem ser utilizadas para informar e conscientizar os seus beneficiários a respeito das vantagens de se filiar ao RGPS, além de promover o seu ingresso no sistema especial de inclusão previdenciária.

Com efeito, por meio dos programas de transferência de renda, pode-se minorar a atual situação financeira precária da população e também promover a sua conscientização acerca da necessidade de prevenir o futuro, algo que pode ser feito mediante a adesão ao referido sistema de inclusão.

É certo que, dentre os programas de transferência de renda do governo federal apresentados na subseção n. 1.2, supra, especialmente por conta do valor pago, somente o PBF e o BPC são passíveis de serem utilizados de forma eficiente na tentativa de desenvolver uma cultura “previdente” nos seus beneficiários.

Isso não significa que o PETI seja um programa descartável ou de menor importância. Pelo contrário, não se pode desprezar o fato de que

ele se consubstancia em uma importante ferramenta para a transferência de renda no Brasil e que, a despeito do seu valor relativamente baixo, auxilia na complementação da renda familiar e na permanência da criança/adolescente nos bancos escolares. No entanto, ele certamente não se presta a promover a inclusão previdenciária de qualquer um dos membros da família beneficiária.

Tudo porque o valor transferido se caracteriza como um pequeno incentivo para que a família tente sobreviver sem a renda do – irregular – trabalho do menor. Demais disso, mesmo o maior valor pago (R\$ 40,00), por si só, fica abaixo do mínimo necessário para que o segurado facultativo “sem renda própria” o utilize para fazer parte do RGPS, pois, conforme visto (subseção n. 2.2, *supra*), para essa categoria de contribuinte, exige-se uma contribuição previdenciária equivalente a 5% do salário-mínimo, o que, atualmente, resulta no valor de R\$ 52,25.

Em razão disso, isoladamente, o PETI não se presta a auxiliar na inclusão previdenciária de qualquer um dos membros sem renda da família beneficiária. Entretanto, não se pode desconsiderar que, talvez, somado à renda total do grupo familiar, ele possa compor um numerário suficiente para ser gasto com a participação de um ou alguns dos seus membros no plano simplificado de previdência social.

A situação é diametralmente oposta em relação ao BPC concedido tanto ao idoso quanto às pessoas com deficiência.

Isso porque, no tocante ao BPC concedido ao idoso, o requisito etário – mínimo de 65 anos de idade – é uma das suas linhas de corte, sendo certo que o pretendente a esse benefício somente irá pleiteá-lo se ele não tiver direito, de forma imediata, a um benefício previdenciário de aposentadoria por idade ou tempo de contribuição.

Porém, muitos idosos, apesar de não terem a carência total necessária para o deferimento de uma aposentadoria previdenciária, por vezes, contribuíram durante muitos anos para o RGPS, de forma que eles possuem contribuições vertidas para o sistema que poderiam ser complementadas para o fim de se pleitear o seu jubileamento. Essa complementação, em regra, normalmente não é feita em decorrência da ausência de recursos financeiros.

Assim, em uma situação dessas, após obter o deferimento do BPC, caso o idoso estivesse relativamente perto de completar a carência exigida para qualquer uma das aposentadorias do RGPS, ele poderia retornar ao

sistema mediante o recolhimento de contribuições por meio da aplicação da alíquota de 11% prevista no plano simplificado de previdência social.

A complementação da carência exigida para fins de aposentação possibilitaria o futuro pleito do benefício em questão, cujo deferimento levaria ao cancelamento do BPC recebido até então. Nesse rumo, é importante observar que qualquer uma das aposentadorias previstas no RGPS é mais vantajosa que o BPC, tendo em vista o pagamento de 13º salário e a possibilidade de, em caso de falecimento do segurado, gerar a pensão por morte para o seu cônjuge ou os seus dependentes, caso eles existam.

Não se ignora que o valor pago à título de BPC é apenas um salário-mínimo, muitas vezes insuficiente para que se atenda às necessidades básicas do idoso, especialmente as relacionadas à sua saúde. No entanto, a renda desse benefício somada com a da família do idoso pode contribuir para melhorar – um pouco – a situação financeira de todos e ajudar a planejar o futuro dos membros daquele lar.

Diante disso, o BPC concedido ao idoso pode ser utilizado como uma ferramenta de inclusão previdenciária, sendo necessário para tanto que os órgãos governamentais responsáveis pelas assistência e previdência social se empenhem em esclarecer os idosos e os seus familiares a respeito dos seus direitos e das vantagens de participar do RGPS.

No que diz respeito ao BPC concedido às pessoas com deficiência, conforme anteriormente apresentado na subseção n. 1.2, *supra*, se após o seu deferimento, o beneficiário iniciar o exercício de uma atividade laboral ou empreendedora, o benefício assistencial será suspenso até que ela se encerre.

Isso permite que o beneficiário busque uma vaga no mercado de trabalho ou se firme como um MEI para fins de obter uma remuneração superior ao valor que lhe é pago à título de BPC. Se bem sucedido, ainda que ele consiga uma remuneração equivalente ao salário-mínimo, ele deverá contribuir para o RGPS, de forma que, a partir daquele momento, ele poderá usufruir de todos os benefícios previdenciários e acidentários ofertados pelo sistema.

E, finda a relação de trabalho ou a atividade empreendedora, se não tiver adquirido o direito a qualquer benefício previdenciário, à pessoa com deficiência bastará requerer a continuidade do pagamento do BPC sem qualquer tipo de burocracia em relação ao seu estado de saúde.

Essas disposições incentivam o beneficiário de um BPC a envidar esforços para melhorar a sua situação financeira e a querer participar do sis-

tema de proteção previdenciária. Ela pode, por exemplo, usar o dinheiro do benefício assistencial para frequentar cursos e se especializar em um determinada área que, no futuro, poderá lhe fornecer uma remuneração suficiente para que ela não mais precise do programa de transferência de renda do governo federal.

A despeito disso, a pessoa com deficiência beneficiária de um BPC pode não conseguir/querer arrumar um emprego ou ser um MEI, mas, ela pode objetivar a obtenção de um benefício previdenciário, que, tal qual já ressaltado, é mais perene e vantajoso do que o assistencial e, além disso, afastará em definitivo a aferição bianual das suas condições socioeconômicas e de saúde.

Assim, essa pessoa com deficiência poderá contribuir de forma concomitante ao recebimento do BPC para o sistema especial de inclusão previdenciária mediante o recolhimento de uma contribuição equivalente a 11% incidente sobre o limite mínimo mensal do salário de contribuição.

É de se destacar que a pessoa com deficiência beneficiária do BPC não poderá participar desse sistema por meio do recolhimento de valores mediante a aplicação da alíquota de 5%, pois essa alíquota somente pode ser utilizada pelo MEI e pelo segurado facultativo “sem renda própria” (art. 21, § 2º, II, “a” e “b”, da Lei n. 8.212/1991) e os valores pagos à título de BPC não de ser considerados “renda própria”, de maneira que, se não for um MEI, a pessoa com deficiência beneficiária do BPC não poderá utilizar essa alíquota para fins de recolhimento de contribuição previdenciária.

O PBF, por sua vez, é o outro programa de transferência de renda capaz de ser utilizado para inclusão previdenciária dos seus beneficiários mediante a utilização do plano simplificado previsto no § 12 do art. 201, da CF/1988.

Veja-se que esse programa é composto por alguns benefícios variáveis vinculados a determinados fatos transitórios, como, por exemplo, idade, gestação e amamentação, ou seja, benefícios que, com o passar do tempo, estão fadados ao encerramento. Tal situação torna imperiosa a utilização dos valores recebidos para a imediata melhoria de vida da família beneficiária, pois, se o presente é motivo de preocupação para essas famílias e para o governo federal, o futuro também deve sê-lo.

Assim, é de rigor que se informe aos beneficiários a possibilidade de utilizar a quantia percebida para preparar um futuro melhor para a família mediante a filiação ou o retorno ao RGPS.

Isso pode ser feito tanto por meio do plano simplificado de inclusão previdenciária para o segurado facultativo, oportunidade em que serão feitos recolhimentos aplicando-se a alíquota de 11% sobre o limite mínimo mensal do salário de contribuição, quanto mediante a inscrição e o pagamento de contribuições como um segurado facultativo sem renda própria, hipótese na qual a alíquota será de 5% incidente sobre essa mesma base de cálculo.

No que diz respeito a essa segunda espécie de segurado facultativo, é de se observar que o Decreto n. 10.410, de 30 de junho de 2020, incluiu o § 6º ao art. 199-A, do Decreto n. 3.048/1999, cuja redação estabelece, por óbvio, a proibição de que o sujeito inscrito nessa categoria de contribuinte tenha renda própria, salvo se a “renda for proveniente, exclusivamente, de auxílios assistenciais de natureza eventual e temporária e de valores oriundos de programas sociais de transferência de renda”.

É fácil perceber que a exceção foi feita justamente para privilegiar a pessoa do lar sem renda (dono ou dona de casa) pertencente a uma família beneficiária do PBF.

Por conta disso, o governo federal, por meio do INSS, deve promover uma ampla divulgação das vantagens de participar do RGPS e focar os seus esforços especialmente nos beneficiários do PBF que não têm qualquer tipo de renda própria.

Por conta de tudo o que foi exposto, se as dificuldades do tempo presente são motivos de preocupação, o futuro também é algo que não pode ser esquecido nem tampouco ignorado, de maneira que, ante a transitoriedade dos benefícios variáveis do PBF, não se deve poupar esforços para que haja a inclusão previdenciária dos seus beneficiários.

Dessa forma, ante o fato de que as políticas de transferência de renda são fundamentais para a diminuição das desigualdades sociais vivenciadas atualmente por milhares de famílias no Brasil, elas devem ser utilizadas para, em conjunto com a política de inclusão previdenciária, promover a inserção dos seus beneficiários no RGPS.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As políticas públicas de transferência de renda são ações adotadas pelos entes governamentais para o fim de enfrentar as desigualdades sociais existentes no Brasil. Elas se materializam por meio de programas, como o

BCP, o PETI e o PBF, que entregam, sob condição de serem cumprirem determinadas condicionalidades, quantias em dinheiro para os indivíduos ou as unidades familiares baixa renda como forma de auxiliá-los no enfrentamento das mazelas causadas pela insuficiência de recursos.

A política de inclusão previdenciária, por sua vez, materializa-se em um sistema especial de inclusão previsto na CF/1988 e criado com o objetivo de acolher a parcela da população considerada baixa renda e que, por conta disso, encontra-se excluída de qualquer proteção da previdência social. Tendo como requisitos para participação a exclusão ao direito de se aposentar por tempo de contribuição e a impossibilidade da contagem recíproca do tempo de contribuição, esse sistema especial autoriza que o contribuinte individual e o segurado facultativo façam os recolhimentos de suas contribuições previdenciárias mediante a aplicação de alíquotas diferenciadas.

Assim, esses segurados podem se valer da alíquota de 11% incidente sobre o valor do salário-mínimo nacional, sendo que, especificamente, o segurado facultativo sem renda própria e pertencente a uma família de baixa renda pode fazer os seus recolhimentos por meio de uma alíquota de 5% incidente sobre a mesma base de cálculo.

Note-se que essas políticas públicas de transferência de renda e de inclusão previdenciária visam atingir um determinado grupo em comum, o público baixa renda, em razão do que elas devem ser utilizadas em conjunto pelos órgãos gestores para o fim de promover o bem estar presente e futuro dessa população.

Em razão disso, em relação ao BPC, os seus beneficiários devem ser informados que, caso queiram, podem ingressar no sistema especial de inclusão previdenciária e efetuar os recolhimentos das contribuições mediante a utilização da alíquota de 11%.

No que se refere ao PBF, a inscrição como segurado facultativo sem renda e o recolhimento de contribuições previdenciárias pode ser feito por meio da aplicação da alíquota de 5%, algo que garante a, pelo menos, um dos membros da família, proteção contra eventuais riscos sociais, além de ter a possibilidade de gozar de um futuro benefício de aposentadoria. Observa-se que os valores recebidos desse programa ou de qualquer outro de transferência de renda de caráter transitório não são considerados como renda própria para fins de ingresso no sistema especial de inclusão previdenciária.

Diante de tudo o que foi apresentado, conclui-se que é plenamente possível a utilização dos programas de transferência de renda para promover a inclusão previdenciária dos seus beneficiários, algo que pode ser feito mediante o fornecimento de informações à população baixa renda acerca das vantagens de se fazer parte do RGPS, dos requisitos e da forma pela qual se dá o ingresso no sistema especial de inclusão previdenciária.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério da cidadania. Famílias beneficiárias do programa bolsa família. **Visualizador de dados sociais (VIS Data)**. 2020. Disponível em: [https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/vis/data3/v.php?-q\[\]=5ItjcmGJnfSh1aLB1MiFcoeVhX5hhoNzgIuIhJh2dH%2Bk-fYXnybKys9%2B%2BsqilzpK4yca6q7DVybrMibllqHyigKm%-2FudC0iLe6osWKpucSF63jsN11k66z2d3NurM2Asm3ycZTpqB-5verfwKSm1K1zhMbNy69Qn7SvCAbEu8nFtIQ%3D](https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/vis/data3/v.php?-q[]=5ItjcmGJnfSh1aLB1MiFcoeVhX5hhoNzgIuIhJh2dH%2Bk-fYXnybKys9%2B%2BsqilzpK4yca6q7DVybrMibllqHyigKm%-2FudC0iLe6osWKpucSF63jsN11k66z2d3NurM2Asm3ycZTpqB-5verfwKSm1K1zhMbNy69Qn7SvCAbEu8nFtIQ%3D). Acesso em: 3 set. 2020, 21h25.

CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista. **Manual de direito previdenciário** 22. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). **Relatório do Desenvolvimento Humano 2019**: Além do rendimento, além das médias, além do presente: Desigualdades no desenvolvimento humano no século XXI. Disponível em: http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_2019_pt.pdf. Acesso em: 23 ago. 2020.

SANTOS, Marisa Ferreira dos. **Direito previdenciário esquematizado**: De acordo com a EC n. 103/2019 (reforma da previdência) e previdência dos militares. 10. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020. Coleção esquematizado.

VIANNA, João Ernesto Aragonés. **Curso de direito previdenciário**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

ARTIGOS – TECNOLOGIA

FAKE NEWS E ELEIÇÕES: A FIGURA DA DENUNCIÇÃO CALUNIOSA ELEITORAL NO COMBATE À DESINFORMAÇÃO

*Cintia Barudi Lopes*⁴⁹

*David Fernandes Santiago*⁵⁰

INTODUÇÃO

O presente artigo pretende abordar como que a nova modalidade delituosa inserida ao Código Eleitoral pela Lei n° 13.834/2019 referente a denúncia caluniosa eleitoral pode ser uma aliada ao combate às fake News e sua disseminação irresponsável durante o processo de eleições no país.

O artigo encontra-se dividido em três partes. Numa primeira, analisa-se o processo de evolução da sociedade de informação, com as vantagens e malefícios decorrentes dos avanços tecnológicos, e como que as *fakes News* usadas como meio de divulgação de falsas notícias são apresentadas de forma verdadeira para que o cidadão, ao deixar de checar suas fontes, compartilhe em redes sociais, alimentando a cadeia de mentiras criada através delas.

49 Doutora pela PUC/SP. Professora de direito Administrativo da Universidade Presbiteriana Mackenzie e do Centro Universitário das Faculdades Metropolitanas Unidas. Avaliadora do CONPEDI. Diretora da 116ª Subseção OAB Saúde/Jabaquara. Advogada.

50 Graduando do Curso de Direito das Faculdades Metropolitanas Unidas (FMU).

Num segundo momento, o artigo levanta a problemática sobre os desafios brasileiros no combate às fake News, em especial no que diz respeito à regulamentação e criminalização dessa prática. Discute-se a linha tênue gerada por eventual regulamentação que se estabelece entre proteção e censura à liberdade de expressão. Aborda-se como que a Lei Geral de Proteção de Dados representa um passo significativo nessa luta.

Ao final, na terceira parte, o artigo dedica-se a estudar a nova modalidade delituosa da denúncia caluniosa para fins eleitorais e como que ela servirá de ferramenta para modificar a cultura das eleições no país, principalmente as municipais de 2020 que serão realizadas em meio à crise sanitária decorrente do novo coronavírus e que, por isso, demandaram uma digitalização dos meios muito maior que as demais.

A metodologia utilizada no artigo embasa-se no critério hipotético-dedutivo e tem por parâmetro a pesquisa em artigos científicos, doutrinas especializadas e sites de notícias jornalísticas que nos permitiram detectar dados imprescindíveis à pesquisa.

Conclui-se o artigo acreditando nos resultados positivos que a reforma do Código Eleitoral e a nova modalidade delituosa podem trazer à democracia brasileira. Acredita-se, também, que somente criminalizar a prática de criação de notícias falsas e seu compartilhamento irresponsável não será suficiente. Entende-se que a informação dos eleitores ainda é a melhor arma para a desinformação no país. Porém, espera-se que com a nova modalidade delituosa as eleições possam tomar um novo rumo em que candidatos priorizem a ética e cidadãos eleitores entendam sua efetiva responsabilidade no compartilhamento de notícias em redes sociais.

1. FAKE NEWS E O PROCESSO DE DESINFORMAÇÃO DA SOCIEDADE

Partindo-se de sua essência *fake News* em si não é algo novo em nossa sociedade, afinal, sempre houve correlação na criação de boatos em âmbitos estritamente pessoais e de curto alcance, no entanto, com o advento da inclusão digital em conjunto com a criação de redes sociais, esta prática ganhou proporções mais amplas, considerando o atual cenário. Nesse sentido, o termo *fake News* materializou-se em mídias sociais em 2016 nas eleições presidenciais nos Estados Unidos da América, envolvendo o

atual presidente Donald Trump, quando qualquer notícia vinculada ao seu nome e que de certa forma pudesse trazer dano à sua candidatura foi taxada de *fake News*.

É fato que o processo de globalização concomitante com os avanços tecnológicos e a inclusão digital alavancaram a sociedade da informação, facilitando o acesso à internet e a busca por variados dados e notícias. Nessa linha, embora haja benefícios no compartilhamento de dados, existe também os malefícios nesses avanços tecnológicos, como a proliferação de notícias falsas, fomentando cada vez mais a desinformação nas mais diversas áreas como da saúde, da segurança, da educação e em especial no âmbito do processo eleitoral.

Em relação ao processo eleitoral tanto em âmbito nacional quanto internacional, as *fakes News* se mostraram como grande problemática, visto que a todo momento o que os candidatos mais buscam nas eleições são os votos de seus eleitores a qualquer custo, sendo as *fakes News* usadas como meio de divulgação de falsas notícias apresentadas de uma forma verdadeira para que o cidadão, ao deixar de checar suas fontes, compartilhe em suas redes sociais, alimentando a cadeia de mentiras criada através de uma notícia falsa.

Álex Grijelmo (2017), em artigo intitulado *A arte de manipular multidões* e publicado em EL PAIS, em 28 de agosto, traduz um pouco como que o fenômeno em questão se exterioriza:

Hoje em dia tudo é verificável e, portanto, não é fácil mentir. Mas essa dificuldade pode ser superada com dois elementos básicos: a insistência na asseveração falsa, apesar dos desmentidos confiáveis; e a desqualificação de quem a contradiz. E a isso se soma um terceiro fator: milhões de pessoas prescindiram dos intermediários de garantias (previamente desprestigiados pelos enganadores) e não se informam pelos veículos de comunicação rigorosos, mas diretamente nas fontes manipuladoras (páginas de Internet relacionadas e determinados perfis nas redes sociais). A era da pós-mentira fica assim configurada.

(...)

A tecnologia permite hoje manipular digitalmente qualquer documento (incluindo as imagens), e isso avaliza que se indique

como suspeitos os que reagem com dados certos diante das mentiras, porque suas provas já não têm valor de fato. E se acrescenta a isso a perda de parte da independência na imprensa com a crise econômica. O número de jornalistas foi reduzido e ela precisou levar em consideração não só os leitores, mas também os proprietários e anunciantes. Em certos casos, utilizam também técnicas sensacionalistas para obter reações na Rede, o que fez com que perdesse credibilidade. Com tudo isso, se chegou à paradoxal situação de que as pessoas já não acreditam em nada e ao mesmo tempo são capazes de acreditarem em qualquer coisa. (Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2017/08/22/opinion/1503395946_889112.html. Acesso em 31/08/2020).

Decorrente de descrença da população em relação aos seus representantes, a utilização das notícias falsas vem sendo cada vez mais observada dentro do contexto de crise política brasileira, descrença essa objetivada pelo fato de que a população, no geral, não consegue concretizar aquilo que foi idealizado em uma campanha eleitoral, havendo dicotomia no que a população quer e o que os representantes decidem, o que foi prometido e o que foi concedido.

Essa dicotomia existente no cenário brasileiro acaba por contribuir ainda mais para a disseminação e compartilhamento irresponsável das notícias falsas, uma vez que cada eleitor toma para si a notícia como verdade absoluta, incontestável, ante suas frustrações políticas e o imenso desejo de realizá-las.

O Brasil ainda deixa a desejar nos esforços empenhados ao combate das fake News, o que tem gerado grande preocupação em relação às eleições municipais de 2020 que, além de se realizarem em meio à crise sanitária decorrente do novo coronavírus, certamente gerarão uma campanha eleitoral muito mais digitalizada, facilitando ainda mais a circulação da desinformação.

2. A MANIPULAÇÃO DE DADOS E OS NOVOS PASSOS DA LEGISLAÇÃO NACIONAL PARA O COMBATE DAS FAKE NEWS

Inegável que influências externas são consideradas pelo eleitor no momento de seu voto e a utilização de fake News em campanhas eleito-

rais vem se manifestando de forma continuada e potencialmente perigosa, visto que a multiplicação de desinformação fomenta cada vez mais mentiras e a concorrência desleal entre os candidatos. Logo, não há de se falar em liberdade de expressão quando estar-se-á em face de uma notícia falsa capaz de gerar danos irreparáveis à candidatura dos concorrentes.

Tais circunstâncias em relação a disseminação de ondas de notícias falsas que são espalhadas no período anterior ao pleito acabam resultando em preocupação não só dos partidos políticos e dos Tribunais Eleitorais, como também do próprio candidato, preocupação esta, compreensível, afinal uma vez dentro do sistema global de internet remover a informação é uma medida que, embora possível, não garante que todos os dados em relação à matéria foram de fato retirados do ambiente virtual, visto a liquidez como essas notícias circulam nas redes sociais.

O maior exemplo de como tais circunstâncias influenciam os eleitores em períodos eleitorais ocorreu quando houve divulgação de que o Papa Francisco teria apoiado Donald Trump para o cargo de Presidente nos Estados Unidos, fazendo com que os adeptos ao catolicismo e os eleitores mais conservadores apoiassem o candidato diante do peso da palavra de um líder religioso. O Vaticano levou uma semana até desmentir a “notícia” que corria solta e aí o impacto da fake News já havia surtido o efeito desejado. (Disponível em: <https://istoe.com.br/as-fake-news-nas-eleicoes/>. Acesso em 02/09/2020).

No Brasil, o compartilhamento de notícias duvidosas é um grande entrave à democracia. Segundo dados da empresa de tecnologia Kaspersky Lab, nos primeiros vinte dias de 2018, 2,5 milhões de pessoas no país clicaram em links falsos. Além disso, segundo levantamento do Grupo de Pesquisa em Políticas Públicas para o Acesso à Informação da Universidade de São Paulo- Gpopai -, cerca de 12 milhões de brasileiros compartilharam notícias falsas sobre política no Brasil. (Disponível em: <https://www.fundacao1demaio.org.br/fique-por-dentro/1157/a-influ%C3%AAncia-das-fake-news-no-processo-eleitoral>. Acesso em 31/08/2020).

As pesquisas realizadas a respeito da disseminação de fake News nas eleições no país ainda indicam que houve comumente o uso de robôs para divulgação de conteúdo inverídico ou favoráveis a determinadas pessoas em relação à candidaturas e seus partidos políticos, sendo mais de 10% do engajamento em debates políticos nas eleições de 2014 feito por robôs nas

redes sociais, em relatório divulgado pela fundação Getúlio Vargas (FGV) no ano de 2017. (Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-42779796>. Acesso em 25/03/2020.)

No campo normativo, tramita perante a Casa Legislativa um projeto de Lei, denominado “PL das Fake News”, de autoria dos parlamentares Felipe Rigoni, Tábita Amaral e Alessandro Vieira, que tem gerado polêmica acerca de suas disposições, tendo sido alvo de críticas e taxado de limitador da liberdade de expressão. As divergências sobre eventual regulamentação da utilização e compartilhamento das fake News estão só começando. Há uma linha muito tênue entre normatizar a disseminação de notícias falsas e instituir a censura à liberdade de expressão que deve ser considerada. Acredita-se que o tema ainda deve ser bastante debatido antes de sofrer alguma regulamentação.

A respeito dessa divergência, Renato Leite Monteiro (2017), em artigo intitulado *A perigosa caixa preta dos algoritmos e a campanha eleitoral de 2018* comenta que:

O Brasil, ainda, não dispõe de uma lei que outorgue efetivos instrumentos que permitam ao cidadão algo similar ao presente no contexto europeu. Todavia, projetos em trâmite no Congresso Nacional recorrem a princípios que visam limitar que dados serão coletados para compor os algoritmos, valendo-se de critérios de proporcionalidade e transparência para evitar práticas discriminatórias. Esses projetos obrigam ainda que sejam implementadas medidas protetivas à privacidade e outras liberdades fundamentais desde o momento da concepção do serviço, durante o seu desenvolvimento e a sua oferta ao mercado. Princípios éticos vêm sendo discutidos em larga escala e são cada vez mais adotados na construção desses algoritmos. No entanto, quem irá efetivamente fiscalizar essas melhores práticas ainda não se sabe. (Disponível em https://brasil.elpais.com/brasil/2017/10/11/opinion/1507749770_561225.html. Acesso em 03/09/2020).

A despeito dessas divergências, em 2018 foi sancionada a Lei nº 13.709 (Lei Geral de Proteção de Dados – LGPD) que, ultrapassada sua *vacatio legis* e entrando em vigor, ingressa em nosso ordenamento jurídico

com a finalidade de regulamentar políticas de privacidade de dados, alterando inclusive alguns artigos da Lei do Marco Civil da Internet.

É possível dizer que houve uma evolução no que se refere a regulamentação dos dados, tendo em vista que as alterações propostas pela Lei de Proteção de Dados se pautam no programa europeu “*General data Protection Regulation*” (GDPR). É uma das legislações mais significativas que foram editadas no país e que impactará em todos os setores, privado e público. Andréa Stefani Peixoto explica a respeito da relevância da LGPD:

O direito a ter os dados protegidos tem fundamento genérico na Constituição Federal de 1988. Recentemente, o Senado Federal aprovou uma Proposta de Emenda à Constituição (PEC nº 17/2019) para incluir a proteção de dados disponibilizados em meios digitais no rol das garantias individuais da Carta Magna. O Marco Civil da Internet reconhece tal direito, entretanto, ainda de maneira vaga. Coube, então, a LGPD regulamentar a proteção e a privacidade dos dados pessoais de modo a tornar possível seu exercício. (Disponível em: <https://www.politize.com.br/lei-de-protecao-de-dados/>. Acesso em 02/09/2020).

Pois bem. Postas essas considerações sobre os novos passos a respeito da normatização da utilização e proteção de dados no país, cabe-nos agora analisar como que o combate às fake News no processo eleitoral vem sendo aprimorado, em especial com a recente alteração do Código Eleitoral quanto à previsão da conduta delituosa da denúncia caluniosa para fins eleitoreiros.

3. A DENÚNCIAÇÃO CALUNIOSA COM FINALIDADES ELEITORAIS: FERRAMENTA DE COMBATE À DESINFORMAÇÃO

O Código Penal vigente não prevê uma tipificação própria de crime para a conduta de divulgação de *fake News*, ausência esta decorrente da égide do princípio da reserva legal respaldado no art. 5º, inciso XXXIX, da Constituição Federal de 1988 segundo o qual não há crime sem lei anterior que o defina, nem pena sem prévia cominação legal.

Porém, no que diz respeito à utilização de notícias falsas em processos eleitorais, a legislação vigente também deu um passo à frente. A Lei nº 13.834/2019 altera o Código Eleitoral e estipula no seu artigo 326-A o crime de denúncia caluniosa eleitoral. O crime de denúncia caluniosa com finalidade eleitoral é uma hipótese de crime que depende da divulgação de *fake News* para a sua realização, ou seja, a divulgação de notícias falsas seria a ferramenta utilizada (*modus operandi*) para o cometimento deste delito.

As eleições 2020 vão inaugurar uma nova forma de combate à desinformação: uma lei publicada em novembro e que já está em vigor prevê pena de até oito anos de prisão e multa para quem fizer denúncia falsa com finalidade eleitoral. Quem estiver ciente da inocência do acusado e mesmo assim divulgar fake News (notícias falsas) sobre ele, com fins eleitorais, também está sujeito a essas penas, estabelece a lei nº 13.834/2019 (Disponível em <http://www.mpf.mp.br/pa/sala-de-imprensa/noticias-pa/fazer-denuncia-falsa-ou-divulgar-fake-news-com-fins-eleitorais-agora-e-crime-alerta-mp-eleitoral-no-para>. Acesso em 02/09/2020).

Com a sanção da lei 13.834/2019 publicada no Diário Oficial da União em 05 de junho de 2019, tipificando o crime de denúncia caluniosa com finalidade eleitoral e alterando diretamente dispositivos do código eleitoral, é prevista uma pena de prisão de 2 até 8 anos cumulada com multa. O novo texto prevê também um aumento de pena caso o agente pratique o ato delituoso em anonimato ou com falsidade em relação a sua identidade. (art. 326-A, parágrafo 1º).

Vale ressaltar que houve veto do Presidente Jair Bolsonaro quanto à parte da legislação que previa punição também para quem compartilhasse ou divulgasse por qualquer meio notícias falsas para fins eleitorais sabendo da inocência do caluniado. O veto não se sustentou e foi posteriormente derrubado pelo Congresso Nacional, aprovando assim a criminalização na divulgação de desinformação com finalidade eleitoral, ou seja, aqueles que compartilharem notícias falsas com esse fim específico também estão praticando o crime. Nesse sentido ficou o trecho da Lei nº 13.834/2019 dispondo que “incorrerá nas mesmas penas deste artigo quem, comprovadamente ciente da inocência do denunciado e com finalidade eleitoral, divulga ou propala, por qualquer meio ou forma, o ato ou fato que lhe foi falsamente atribuído”. (art. 326-A, parágrafo 3º).

A crítica que se faz a esse trecho vigente da legislação é que aquele que cria a fake News (e que muito provavelmente se beneficiará dessa falsa notícia) será punido com as mesmas penas daquele que apenas a dissemina. Nessa linha pontuou o deputado Daniel Coelho (Cidadania-PE) na época dos fatos:

Da maneira como está o texto, se isso aqui for derrubado vamos punir da mesma forma quem cria e quem propaga. Estamos punindo o cidadão com pena de dois a oito anos de cadeia pelo compartilhamento, não é a criação. Partido e candidato que criar têm que ir pra cadeia, mas [para] cidadão é pena dura demais. (Disponível em <https://canaltech.com.br/governo/lei-que-criminaliza-fake-news-nao-encontra-consenso-no-congresso-148475/>. Acesso em 23/04/2020).

A despeito dessas críticas e de eventual discussão sobre a proporcionalidade das punições aos candidatos e ao cidadão, o certo é que a nova redação do Código Eleitoral com a consagração do crime de denúncia caluniosa inaugura uma nova fase de combate às fake News em matéria eleitoral.

É de ver-se que o mecanismo das notícias falsas notícias (*fake News*) tem o potencial de trabalhar a imagem de um candidato de forma positiva ou de forma negativa, ajudando ou atrapalhando a imagem/reputação dos candidatos para com os seus eleitores. (Cezar, 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-ago-22/rafael-cezar-impactos-juridicos-fake-news-eleicoes>. Acesso em: 02/09/2020).

Nesses termos, a nova figura criminal há de servir de instrumento de combate à criação e à disseminação das notícias falsas. As eleições municipais que se realizarão no país durante o período pandêmico serão uma prova de fogo no que diz respeito ao combate das fake News e a criminalização da figura de denúncia caluniosa poderá contribuir sobremaneira para o estabelecimento da lisura nos processos eleitorais.

Acredita-se que a nova figura delituosa não representa propriamente uma criminalização genérica de toda e qualquer fake News e sua utilização. Portanto, não concordamos que houve tecnicamente à criminalização da ‘fake News’, pois filiando ao posicionamento do delegado de polícia, Eduardo Luiz Santos Cabette, para à criminalização de “fake News” “se-

ria necessária uma norma que *incriminasse a veiculação de quaisquer espécies de notícias falsas*, ainda que no âmbito estritamente eleitoral” (CABETTE, 2019). De qualquer forma, a minirreforma trouxe avanços às engenhosidades no campo de notícias falsas. (Disponível em: <http://genjuridico.com.br/2020/03/26/fake-news-coronavirus/>. Acesso em: 02/09/2020).

Claro que não se espera que somente a nova legislação seja capaz de resolver o problema da disseminação irresponsável e em massa de notícias falsas nas redes sociais, ainda mais diante das eleições municipais que estão prestes a se realizar nesse ano tão emblemático. Outras estratégias vêm sendo tomadas, juntamente com essa alteração legislativa, a fim de que a circulação das fake News seja amenizada.

O Tribunal Superior Eleitoral (TSE) aprovou uma resolução que muda as regras do jogo. Agora, candidatos que divulgarem notícias mentirosas nas redes sociais serão punidos e seus adversários ganharão o direito de resposta. A multa também é salgada, no valor de R\$ 30 mil, para quem fizer distribuição em massa no WhatsApp, por exemplo. (Disponível em: <https://www.emaisgoias.com.br/justica-endurece-regras-contr-fake-news-nas-eleicoes-2020/>. Acesso em 02/09/2020).

Acredita-se que a nova legislação poderá gerar uma nova cultura na sociedade brasileira. Porém, ela por si só não terá força suficiente para barrar a utilização de notícias falsas em âmbito eleitoral, até porque as eleições de 2020 serão muita mais tecnológicas que as demais, dada a pandemia, o isolamento social e as restrições impostas pela Covid-19.

Ao lado disso, a informação social ainda é um instrumento imprescindível de combate às fake News. Campanhas de conscientização dos usuários das redes sociais devem ser intensificadas. A informação é a grande arma para a desinformação. Identificar a notícia falsa é o primeiro passo para não a compartilhar. Há canais já disponíveis e que auxiliam na identificação das fake News, tais como o *Eleições sem fake* e o *Monitor do Debate Político no Meio Digital*. Os eleitores devem criar uma cultura de checagem das informações em todas os meios digitais em que elas são compartilhadas.

Os esforços devem ser conjuntos. Entende-se que com todas essas cautelas, aliadas à previsão da nova conduta delituosa, os candidatos priorizem mais a ética em suas campanhas eleitorais e os cidadãos aprendam a checar antecipadamente as notícias divulgadas antes de compartilhá-las. Somente assim, com a construção de uma nova cultura dentro do cenário eleitoral,

a democracia brasileira se fortalecerá em bases mais sólidas, orientando-se pelo legítimo exercício do voto com a própria efetividade da cidadania.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Considerando-se o complexo procedimento de como um simples compartilhamento de uma notícia ou imagem pode envolver diversos fatores políticos, legais, filosóficos e sociais, ou até mesmo psicológicos de cada cidadão, ora eleitor, o presente artigo buscou examinar de forma substancial a origem e o contexto da atual problemática envolvendo políticas de dados no qual embora pareça um tema contemporâneo encontra fundamento na história da humanidade.

A internet surge como um divisor de águas no sentido de proporcionar um fluxo de informações de naturezas diversas, sendo utilizada como um meio de promoção de maior debate político, a fim de buscar uma democracia tecnicamente mais participativa, porém, também representa uma ameaça no que se refere a utilização de dados coletados, ameaça essa, fundada basicamente em interesses privados de grandes empresas, do governo e do próprio candidato que concorre à cargo eletivo.

Analisando-se também a influência dos meios digitais no que tange à deturpação do processo eleitoral e que foram utilizados em diversos casos que ocorreram nos Estados Unidos da América, nas campanhas eleitorais de Donald Trump, é inegável o poder de influência que as redes sociais como Facebook, WhatsApp e outras exercem sobre os cidadãos que posteriormente decidirão o futuro do país com o seu voto.

No Brasil observa-se uma carência no sistema regulamentário no que tange ao uso de dados por empresas possuidoras do seu monopólio. A edição da LGPD, Lei Geral de Proteção de dados, inaugurará uma nova fase em termos de proteção e privacidade dos dados em todos os setores, privado e público. Mas ainda há muito o que se fazer em termos de políticas públicas para o combate das fake News no país.

É impossível conter a evolução da tecnologia e as novas ferramentas na qual ela se insere. A velocidade pela qual as notícias são transmitidas na sociedade da informação contribui sobremaneira para a disseminação irresponsável de notícias falsas. Ao que se refere ao sistema eleitoral, a preocupação aumenta em especial no que tange as eleições municipais de

2020, realizadas em meio ao período pandêmico e com várias restrições por conta do contágio da Covid-19, cenário em que intensificar-se-ão ainda mais as ferramentas digitais e a circulação de fake News. Ter-se-á, portanto, uma das eleições mais digitalizadas dos últimos anos.

A recente alteração do Código Eleitoral, realizada pela edição da Lei nº 13.834/2019, ao inserir o art. 326-A, com a previsão da nova conduta delituosa referente à denúncia caluniosa eleitoral contribuirá para um cenário político mais responsável, uma vez que ao se criar uma notícia falsa ou compartilhá-la, com fins eleitoreiros, sabendo-se da inocência do caluniado, constitui crime punido de 02 até 08 anos e multa.

Acredita-se que essa alteração incentivará uma nova postura eleitoral, mas não será suficiente para que o país consiga combater o desafio de desinformação social, intensificado no período eleitoral. As políticas públicas de informação social também devem se intensificar. A informação ainda é uma das maiores armas para a desinformação. Espera-se, então, que a ação conjunta entre governos, Tribunais Eleitorais, novas legislações e o eleitor possa fazer a diferença e colocar a democracia brasileira em patamar mais sólido e fortalecido pelo pleno exercício do voto e da cidadania.

5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BAUMAN, Zygmunt. **Modernidade líquida**. Tradutor Plínio Augusto de Souza Dentzien. 1ª ed. ZAHAR: 2001

BOBBIO, Norberto. **Qual democracia?** São Paulo: Edições Loyola, 2013.

D'ANCONA, Matthew. **Pós-Verdade: A Nova Guerra Contra os Fatos em Tempos de Fake News**. São Paulo: Faro Editorial, 2018.

DE MORAES, Alexandre. **Direito Constitucional**. 13ª ed. São Paulo: Editora Atlas. 2003.

CARRAZZA, Roque Antonio. **Curso de Direito Constitucional Tributário**, 16ª ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

CEZAR, Rafael. Os impactos jurídicos das fake news nas eleições. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-ago-22/rafael-cezar-impactos-juridicos-fake-news-eleicoes>. Acesso em: 02/09/2020

- EDUARDO, Carlos Rios do Amaral. **Fake news é crime no Brasil?** Disponível em <https://jus.com.br/artigos/82580/fake-news-e-crime-no-brasil>. Acesso em 23/06/2020.
- GRIJELMO, Álex. **A arte de manipular multidões**. EL PAIS, em 28 de agosto. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2017/08/22/opinion/1503395946_889112.html. Acesso em 31/08/2020.
- HABERMAS, Jürgen. **Direito e Democracia: entre facticidade e validade**. 2. ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro. 2003.
- MAGRANI, Eduardo. **Democracia conectada: a internet como ferramenta de engajamento político-democrático**. Juruá: Rio de Janeiro, 2014. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/14106>. Acesso em 19/08/ 2020.
- LEITÃO JÚNIOR, Joaquim. **As implicações criminais das “fake news” entre outras condutas, diante da pandemia do novo coronavírus (Covid19)**. Disponível em <http://genjuridico.com.br/2020/03/26/fake-news-coronavirus/>. Acesso em: 02/09/2020.
- MONTEIRO, Renato leite. **A perigosa caixa preta dos algoritmos e a campanha eleitoral de 2018**. Em El Pais 11 OCT 2017. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2017/10/11/opinion/1507749770_561225.html. Acesso em 03/09/2020.
- PEIXOTO, Andréa Stefani. **Lei de Proteção de Dados**. Disponível em: <https://www.politize.com.br/lei-de-protecao-de-dados/>. Acesso em 02/09/2020.
- PESSATTI, Maria Fernanda de Toledo. **Os Direitos Políticos na Constituição Federal de 1988**. Disponível em: <http://genjuridico.com.br/2016/05/16/os-direitos-politicos-na-constituicao-federal-de-1988/>. Acesso em 10/04/2020.
- POUBEL, Mayra. **Fake News e Pós Verdade**. Infoescola. 2018. Disponível em: <https://www.infoescola.com/sociedade/fake-news/>. Acesso em: 06/03/2020.

SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. São Paulo: Malheiros, 2006.

TEIXEIRA Ylka. **A influência das fake news no processo eleitoral**.

Disponível em: <https://www.fundacao1demaio.org.br/fique-por-dentro/1157/a-influ%C3%Aancia-das-fake-news-no-processo-eleitoral>. Acesso em 02/09/2020.

Notícias consultadas

O que se sabe sobre a polêmica relação de Trump com a Rússia. Disponível em <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-42711228>. Acesso em 26/08/2020.

Justiça endurece regras contra fake news nas eleições de 2020. <https://www.emaisgoias.com.br/justica-endurece-regras-contr-fake-news-nas-eleicoes-2020/>. Acesso em 02/09/2020.

Lei que criminaliza fake news não encontra consenso no congresso. Disponível em <https://canaltech.com.br/governo/lei-que-criminaliza-fake-news-nao-encontra-consenso-no-congresso-148475/>. Acesso em 23/04/2020.

Fazer denúncia falsa ou divulgar fake news com fins eleitorais agora é crime, alerta MP Eleitoral no Pará. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/pa/sala-de-imprensa/noticias-pa/fazer-denuncia-falsa-ou-divulgar-fake-news-com-fins-eleitorais-agora-e-crime-alerta-mp-eleitoral-no-para>. Acesso em 02/09/2020.

A influência das fake news no processo eleitoral. <https://www.fundacao1demaio.org.br/fique-por-dentro/1157/a-influ%C3%Aancia-das-fake-news-no-processo-eleitoral>. Acesso em 31/08/2020.

As “fakes news” nas eleições. Disponível em: <https://istoe.com.br/as-fake-news-nas-eleicoes/>. Acesso em 02/09/2020.

Três casos de fake news que geraram guerras e conflitos ao redor do mundo. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/geral-43895609>. Acesso em 03/09/2020.

PRIVACIDADE VIGIADA EM TEMPOS DE PANDEMIA: COVID-19 E COLETA DE DADOS PESSOAIS EM MEIO A CARÊNCIA DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE APOIO ÀS DIRETRIZES DA LEI GERAL DE PROTEÇÃO DE DADOS NO BRASIL

*Ana Elizabeth Lapa Wanderley Cavalcanti*⁵¹

*Priscilla dos Reis Siqueira*⁵²

Introdução

O presente artigo tem por principal objetivo, analisar a questão da coleta de dados pessoais, em especial os dados sensíveis, em tempos de Covid-19⁵³ e a aplicação da Lei Geral de Proteção de Dados - LGPD (BRASIL, Lei 13.709/2018) como marco regulatório para a proteção do direito à privacidade.

51 Doutora e Mestre em Direito Civil Comparado pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo - PUC/SP. Professora do Mestrado em Direito da Sociedade da Informação e do Curso de Graduação em Direito das Faculdades Metropolitanas Unidas- FMU.

52 Mestranda em Direito da Sociedade da Informação pelo Centro Universitário das Faculdades Metropolitanas Unidas- FMU.

53 Pontua-se que a Covid-19 (Corona Virus Disease from year 2019) é a denominação oficial atribuída pela Organização Mundial da Saúde (OMS) à doença causada pelo novo coronavírus, cujos primeiros casos foram noticiados no final de dezembro de 2019, a partir da cidade chinesa de Wuhan.

Nesse intento a pesquisa abordará inicialmente o papel de ações governamentais informativo-educativas à população como políticas públicas para implementação da LGPD. Em outros termos, refletiremos sobre a possibilidade de propostas de Estado assegurarem o aprendizado da população acerca das diretrizes de uma lei tão importante e com potencial para alterar comportamentos humanos no que se refere a divulgação de dados pessoais, sobretudo os mais sensíveis relacionados à própria saúde do indivíduo. Será importante definir que este tipo de aprendizagem é deveras relevante, vez que contribui para a autonomia pessoal, no sentido de que o recebimento de informações adequadas conduzirá o indivíduo à tomada de decisões mais conscientes acerca da utilização de seus dados pessoais.

Para o desenvolvimento da pesquisa, este trabalho examinará se o direito à privacidade vem sendo garantido em tempos de Covid-19 no que se refere aos cuidados que envolvem a saúde pública, tendo em vista a Sociedade da Informação contemporânea.

Neste aspecto, adota-se a premissa de que o direito à privacidade e o direito à saúde são liberdades humanas que não se repelem e que o direito à privacidade vem passando por momento de modificações e transformações, tornando-se extremamente difícil sua definição conceitual moderna e adequada, apesar da sua importância.

Em seguida, desenvolve-se a ideia do necessário respeito ao direito à privacidade do indivíduo, direito fundamental visto como elemento formador da personalidade humana. Daí a necessidade de se proteger os dados pessoais, em especial os dados sensíveis, em uma sociedade informatizada em que os dados trafegam com muita facilidade e, muitas vezes, de forma não consentida.

Neste mesmo sentido, a presente pesquisa preocupa-se com o reconhecimento dos dados pessoais como elementos formadores da personalidade do sujeito e, por conter informações íntimas e privadas, em especial no que se refere aos chamados dados pessoais sensíveis de saúde, merecem proteção especial, mesmo em tempos de pandemia, como no caso da Covid-19.

Com o intuito de demonstrar que a coleta e tratamento inadequados dos dados pessoais gera violação do direito à personalidade, permitindo a vigilância e controle dos sujeitos atingidos, como uma forma de panóptico contemporâneo, nos utilizamos da história que remonta às origens do Panóptico em Jeremy Bentham e Michel Foucault, para desenvolver a

ideia da vigilância decorrente da coleta de dados sensíveis em tempos de pandemia.

Por fim, ressalta-se a LGPD como fundamento para a proteção da privacidade e dos dados sensíveis, além do livre desenvolvimento da personalidade da pessoa natural, nos casos de coleta de dados tanto por parte do Estado quanto por parte de particulares, como no exemplo de geolocalização dos cidadãos acometidos pelo vírus, por meio de monitoramento dos seus celulares ou até mesmo pela aferição de temperatura corporal do cidadão. Chegando-se, finalmente, ao questionamento a respeito da existência e proteção da privacidade em tempos de pandemia e sobre a coleta de dados pessoais como forma de controle e vigilância.

A metodologia de pesquisa adotada para o presente artigo, pauta-se na linha jurídico-dogmática, com abordagem dedutiva, trabalhando com os elementos do ordenamento jurídico doméstico, além da doutrina nacional e estrangeira, partindo-se de conceitos históricos para aplicação prática e atual.

1. Campanhas informativo-educativas como política pública

À frente de tudo é preciso trazer a definição da expressão “políticas públicas”. Bucci (2006, p. 241) entende que “(...) políticas públicas são programas de ação governamental visando a coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados”.

Esses programas ou, em outras palavras, conjuntos de ações do aparelho estatal visam enfrentar demandas sociais, porém com uma margem de discricionariedade a depender de tomada de decisões eminentemente políticas. Nesse sentido, pode-se considerar que, politicamente, as propostas oriundas do poder público devem assegurar tanto os direitos sociais previstos constitucionalmente no art. 6º (educação, saúde, alimentação, moradia, etc.), como também objetivos que resguardem outros direitos fundamentais, como, por exemplo, o direito à informação, tal como previsto na carta constitucional de 1988, em seu art. 5º, incisos XIV e XXXIII (BRASIL, 1988).

Isso pode significar, no que concerne à implementação de leis, por exemplo, que campanhas informativas que levem esclarecimento à população acerca da importância da legislação, devem ser tomadas como

verdadeiras políticas públicas, a serem direcionadas sobretudo àquelas leis que pretendem transformar intimamente o comportamento das pessoas, como é o caso da Lei Geral de Proteção de Dados – LGPD.

Sob um prisma social, não poderíamos deixar de frisar que a LGPD (BRASIL, Lei 13.709/2018) tem como um dos seus fundamentos, a autodeterminação informativa (art. 2º, II), que funciona como mecanismo de proteção aos dados pessoais, oferecendo ao titular dos dados a informação sobre a destinação dada aos seus dados, bem como sobre os métodos e ferramentas utilizadas para o seu tratamento. Assim, dizemos que a autodeterminação informativa tem o intuito de proteger a privacidade do indivíduo, permitindo que este decida (autonomia) sobre o tratamento e uso dos seus dados pessoais, observando-se as limitações legais. Portanto, essencial para a proteção da privacidade do indivíduo é o exercício do direito à informação. Quem não é adequadamente informado, não exerce seus direitos de forma autônoma e adequada (MENDES, 2018, p. 200).

Interessante realçar que uma política pública de divulgação informativa à população acerca do conteúdo da LGPD entra em consonância com aquilo que embasa a própria legislação, que é a autodeterminação informativa, conforme antes frisado.

Note-se que um compasso entre os poderes Legislativo, que elaborou a LGPD, e o Executivo, que a implementasse sobre o esteio de uma política pública informativo-educativa à população, poderia estabilizar melhor a legislação no seio social, instruindo à todos quanto à importância da proteção dos seus dados pessoais, a qual traz guarida à intimidade e à vida privada das pessoas, ainda mais em tempos em que se vive a pandemia da Covid-19.

Diante da Covid-19 a mudança de comportamento humano na sociedade atual é nítida e, por exemplo, a aferição da temperatura corporal em diversos locais públicos já representa um dos aspectos do chamado “novo normal”, sendo que a LGPD (BRASIL, Lei 13.709/2018) prevê a possibilidade de permissão para que o tratamento dos dados pessoais seja realizado, inclusive, nas hipóteses de proteção da vida e para a tutela da saúde, consoante o artigo 7º, incisos VII e VIII, sopesando, assim, o direito fundamental à privacidade com a garantia da saúde pública, sobretudo em tempos de pandemia, garantindo que os dados coletados relativos à saúde das pessoas não sejam utilizados com propósitos ilegítimos, como

para divulgação às empresas que comercializam planos de saúde, que talvez sejam as mais interessadas em previamente conhecê-los.

Importante compreender que políticas públicas de conscientização quanto ao alcance das proteções pessoais trazidas pela LGPD, a tornariam, na prática, mais efetiva, vez que a população teria informação adequada e suficiente para exigir, tanto do setor privado como do setor público, a implementação dos seus dispositivos, os quais se mostram imprescindíveis para garantir a privacidade de todos.

No entanto, o processo decisório relacionado à uma política pública informativo-educativa de suporte à LGPD tende a ser acima de tudo político, ou seja, trata-se por um lado de um processo de escolha governamental, mas, todavia, poderia ser tomado, por outra banda, como um dever estatal, ao se considerar que vivemos numa sociedade democrática, na qual o exercício do direito individual à informação de interesse coletivo, à exemplo da legislação, deve ser garantido pelo poder público, ainda mais em tempos de pandemia da Covid-19 em que a vulnerabilidade passa a atingir todos em alguma medida.

Percebe-se, mais uma vez, a relação necessária entre os poderes Executivo e Legislativo do Estado, vez que um programa educativo acerca da LGPD requer que o seu financiamento esteja garantido, com a devida aprovação pelo Legislativo dos recursos no orçamento, para a consequente implementação das ações pelo Executivo.

Contudo, a proposta aqui é apurar eventuais mitigações das liberdades humanas, sobretudo em relação à privacidade enquanto direito, no que se refere aos cuidados que envolvem a saúde pública e a Covid-19, sem perder de vista a importância de políticas públicas de conscientização da população relacionadas à LGPD, a qual se mostra a legislação mais importante no que se refere à proteção da privacidade no Brasil, como verificaremos mais adiante.

2. Panoptismo contemporâneo: a vigilância que macula o direito à privacidade em tempos de Covid-19

O conceito e conteúdo do direito à privacidade é algo ainda muito discutido e estudado. Doneda (2020, p. 101) ressalta que “a indefinição quanto ao conteúdo do direito à privacidade deve ser tomada mais como

uma característica intrínseca da matéria do que como um defeito ou obstáculo”. Neste sentido, defende o mencionado autor que atualmente, não se pode tratar o conceito de privacidade tendo em vista o que ela representou em outros momentos da história, para outras sociedades (2020, p. 127). E, seguindo as lições de Rodotá, Doneda (2020, p. 132) defende que a privacidade é “o direito de manter o controle sobre as próprias informações e de *determinar as modalidades de construção da própria esfera privada*”, o livre desenvolvimento da personalidade.

Ainda buscando-se amparo nas lições de Rodotá (2008, p. 92), a privacidade deixa de ser estruturada no trinômio *pessoa-informação-segredo* para ser estruturada no eixo *pessoa-informação-circulação-controle*, permitindo ao indivíduo *liberdade de escolhas existenciais, de desenvolvimento da sua própria personalidade*. Partindo-se dessa premissa, Fernanda Schaefer (2010, p. 23) defende que devido à atual Sociedade da Informação:

Deixa a privacidade de ter um caráter eminentemente negativo (direito a estar só e ao segredo de informações pessoais), para abarcar agora uma dimensão positiva que contém o direito ao controle das informações pessoais (autodeterminação informativa), direito que se realizará ao lado do direito de reserva, no direito à informação; no respeito à autonomia (necessidade de consentimento esclarecido); no direito à impugnação de valorações negativas baseadas exclusivamente em dados armazenados; no direito de acesso, oposição, retificação e cancelamento e na reciprocidade de vantagens. Assim, o direito à privacidade é, hoje, garantidor de autodeterminação informativa, direito fundamental que certamente engloba outros aspectos da personalidade como a igualdade (garantia contra a discriminação decorrente da classificação de dados sensíveis) e a liberdade (garantia contra restrições injustamente impostas a partir da análise de dados sensíveis).

A privacidade é um valor caro à pessoa humana e o respeito pelo direito fundamental à vida privada e à intimidade urge ser acatado, mesmo em tempos de pandemia, vez que o direito ocidental há tempos não admite retrocessos em relação às liberdades humanas. Neste sentido, a Carta Constitucional e o Código Civil brasileiros funcionam como

instrumentos jurídicos que garantem a privacidade enquanto direito da pessoa humana.

A Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), garante a privacidade como direito fundamental, explicitando em seu artigo 5º, inciso X, 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”.

Assim também define o Código Civil brasileiro de 2002 (BRASIL, 2002) ao prever a privacidade enquanto direito da personalidade, em seu artigo 21: “A vida privada da pessoa natural é inviolável, e o juiz, a requerimento do interessado, adotará as providências necessárias para impedir ou fazer cessar ato contrário a esta norma”.

Sendo assim, enquanto a garantia à privacidade, como direito fundamental, estabelece a proteção universal da pessoa em razão de ela ser humana, os direitos da personalidade, por sua vez, ao resguardarem a formação do sujeito em si, visando proteger o direito de ser quem se é, estampam, entre outros, o direito de controlar a vida privada como uma proteção mais própria da pessoa considerada em sua individualidade, esteja ela sã ou enferma.

Fato é que a contemporânea Sociedade da Informação, a qual “provoca a mudança do paradigma tecnológico, cultural, social comportamental e laboral a todo instante, pois essa é a sua própria natureza” (JORGETTO; CAVALCANTI, 2018, p. 34) vem possibilitando, na situação em que vivemos hoje, o acompanhamento em tempo real, algumas vezes ao vivo, de informações sobre a saúde, doença e morte de pessoas pelo mundo, vitimadas pela Covid-19.

Nesse cenário, refletimos com Dias (2020, p. 1) que há

(...) um assunto cada vez mais evidente no nosso dia a dia: a utilização do meio eletrônico como suporte para a disseminação de informações. Esta evidência deve-se a diversos fatores, mas de maneira mais marcante, está fortemente relacionada à popularização das redes eletrônicas de comunicação de dados, com mais destaque especialmente para a universalização da *Internet*.

A pandemia da Covid-19 não produz tão-somente dados que são convertidos em informações acerca da doença, mas, seja em tom de su-

bestimação ou de franco alarmismo, vem produzindo quanto aos enfermos, acometidos da moléstia, uma infinidade de dados pessoais, os quais tem sido coletados sem controle adequado e a privacidade do indivíduo, enquanto direito, vem sendo mitigada.

Consoante Ventura (2009, p. 159), “Sob o prisma do Direito, onde se lê pandemia, leia-se provável restrição das liberdades fundamentais”, vez que, ainda segundo a autora, diante de vultosos riscos sanitários instala-se um ‘estado de exceção’, em maior ou menor grau. E prossegue, afirmando que “no Ocidente, sabe-se que a fita métrica da excepcionalidade é, ou deveria ser, a Constituição”.

A questão que apresenta-se neste momento, é se a excepcionalidade ensejada pela Covid-19 justificaria, por exemplo, a coleta da geolocalização dos cidadãos por meio do monitoramento de seus celulares; ou a aferição da temperatura corporal de consumidores para adentrarem em centros comerciais, bem como dos funcionários para acessarem seus locais de trabalho, com a justificativa que se está a monitorar a saúde?

Tais medidas permitem a vigilância por parte do Estado, no primeiro exemplo, como o controle por particulares no segundo, aplicados a toda uma população que se encontra com receio e em situação sensível quanto ao exercício dos seus direitos e atividades. São, a nosso ver, espécies de dispositivos de vigilância, panópticos contemporâneos às pandemias.

Consoante Fernández Guerrero (2018, p. 187) “A origem do panóptico situa-se na Inglaterra no final do século XVIII, quando Jeremy Bentham elabora um projeto de construção panóptica”⁵⁴. Evidencia a autora que tal projeto arquitetônico “(...) se [tornaria] a matriz arquitetônica das prisões europeias”⁵⁵.

Foucault (1987, p. 223) ao tratar da arquitetura da edificação do tipo panóptica diz que:

O princípio é conhecido: na periferia uma construção em anel; no centro, uma torre; esta é vazada de largas janelas que se abrem sobre a face interna do anel; a construção periférica é dividida em celas, cada uma atravessando toda a espessura da construção; elas têm duas janelas, uma

54 Tradução livre a partir do original: “El origen del panóptico se situá em la Inglaterra de finales del siglo XVIII, cuando Jeremy Bentam diseña un proyecto de edificio panóptico”.

55 Tradução livre a partir do original: “(...) se convertirá em la matriz arquitectónica de las prisiones europeas”.

para o interior, correspondendo às janelas da torre; outra, que dá para o exterior, permite que a luz atravesse a cela de lado a lado. Basta então colocar um vigia na torre central, e em cada cela trancar um louco, um doente, um condenado, um operário ou um escolar.

Assim, o princípio básico do panóptico, de acordo com Oliva e Pessoa (2006, p. 32-34) “é apresentar uma proposta arquitetônica para qualquer tipo de estabelecimento onde exista a necessidade de manter-se vigilância constante sobre qualquer tipo de pessoa”; citam a lição de Foucault, no que se refere à estrutura panóptica como expoente da sociedade do controle, a qual “[induz] no detento um estado consciente e permanente de visibilidade que assegura o funcionamento automático do poder”.

Note-se que com o advento das novas tecnologias de informação, comunicação e monitoramento, o panoptismo rompeu as barreiras das construções arquitetônicas e seu princípio de *surveiller et punir* (vigiar e punir) passou a alcançar seu propósito sem precisar mais realizar o confinamento físico das pessoas em instituições (tais como prisões, escolas, hospitais, indústrias), inspecionando-as sem mesmo que elas saibam, mas, porém, mantendo nelas uma constante sensação de vigilância. Portanto, como relata Túlio Lima, citado por Oliva e Pessoa (2006, p. 34), “o ‘vigiar e punir’ foi substituído por um novo tipo de sociedade, marcada pelo ‘monitorar, registrar e reconhecer’”.

Neste aspecto, o olhar estatal do vigia do celular, ou do particular que afere a temperatura do outro, em tempos de Covid-19, são ações que passam a eleger como regra a sensação de uma existência constantemente observada e relatada em registros tomados pelo poder, fazendo-se verdadeiros reféns os dados pessoais e, por consequência, também a privacidade alheia. A ausência de privacidade do indivíduo é, portanto, precisamente seu grilhão, dentro de uma sociedade tão vigiada como a que estamos vivendo. E, de que forma a pandemia agrava esta situação?

O próprio percurso de qualquer peste pandêmica parece criar uma atmosfera de medo em que se abre facilmente mão de direitos humanos, como a privacidade, em nome da manutenção da saúde pública, desbalanceando os interesses individuais em prol dos coletivos.

Não há dúvidas de que estes momentos graves de crise, geram mudança de comportamento que podem alterar o exercício de certos direitos, como o que ocorreu nos Estados Unidos da América no que tange à privacidade,

após o 11 de setembro e os ataques terroristas. Modelos de governança mais justos e responsáveis e que defendam princípios éticos, ampliam a confiança dos indivíduos e os fazem, inclusive, querer participar do movimento em atenção ao interesse público (ALMEIDA *et all*, 2020, p. 2491). A crise relacionada à saúde pública causada pela Covid-19, demonstra a necessidade de novas formas de governança e tratamento dos direitos fundamentais, dentre eles, a privacidade, saúde e proteção de dados.

Por estas razões, tal como discorremos no item anterior deste trabalho, mostra-se deveras relevante a promoção de políticas públicas informativas acerca da LGPD, por meio de campanhas educativas que comuniquem à população a importância da proteção dos seus dados sensíveis relativos à saúde, para resguardar a privacidade de todos.

Apesar das incertezas e receios que o momento às voltas com uma doença pandêmica traz, mostra-se equivocada, em nosso sentir, a interpretação de que a proteção à privacidade e à saúde seriam direitos que se repelem. Ambos são direitos fundamentais e não há uma primazia de um em relação ao outro. Há, de fato, a necessidade de se utilizar do princípio da ponderação (ALEXY, 2017, p. 116). Assim, não há direito fundamental ilimitado, mas não há que se falar de exclusão de um em relação ao outro. Neste caso, há que se entender pela coexistência entre os direitos da privacidade, saúde e, também, da proteção de dados.

Como dissemos, novas formas de governança são exigidas no momento atual, sendo que uma legislação que visa proteger os dados pessoais e por consequência a privacidade de todos, sem deixar de lado a guarda da saúde pública, como é o caso da LGPD, se mostra um instrumento importante para resguardar, com ponderação, a tríade *proteção de dados-privacidade-saúde*, como veremos a seguir.

3. Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD) em tempos de Covid-19: legislação garantidora do direito à privacidade combinado com o direito à saúde pública

A Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais – LGPD demonstra-se como o marco mais recente e importante no que se refere à proteção da privacidade e de dados no Brasil e é clara ao estabelecer, já em seu artigo

inaugural, a proteção de direitos fundamentais como liberdade, privacidade e livre desenvolvimento da personalidade da pessoa natural.

Seguindo-se o raciocínio de Mendes (2019, p.35) “os dados pessoais são projeções diretas da personalidade e como tal devem ser considerados”. Neste aspecto, os dados pessoais fazem parte da própria construção da pessoa e sua personalidade, tendo em vista a sociedade moderna em que vivemos. Assim, fazem parte da personalidade do sujeito atual o controle dos seus dados pessoais, bem como o conhecimento a respeito da forma de captação e uso dos seus dados (OLIVA e PESSOA, 2016, p. 09). Resumindo, qualquer tratamento de dado pode afetar a personalidade do sujeito e, portanto, é potencialmente violador de direitos fundamentais (MENDES, 2019, p. 35).

O fato de vivermos atualmente em uma sociedade informatizada onde o trânsito dos dados é contínuo e cada vez mais veloz, nos coloca em uma situação potencializada de insegurança quanto à manipulação dos dados pessoais, em especial, dos dados sensíveis. O grande número de bancos de dados (DONEDA, 2011, p. 02) utilizados nas mais diversas áreas da sociedade, não só nas relações de saúde, mas também nas relações econômicas, comerciais, educacional etc., nos faz ponderar até que ponto esses dados são armazenados de forma adequada e segura.

O conceito de dado pessoal sensível consta da Lei Geral de Proteção de Dados – LGPD (BRASIL, Lei 13.709/2018) no seu artigo 5º, inciso II, como sendo o “dado pessoal sobre origem racial ou étnica, convicção religiosa, opinião política, filiação a sindicato ou a organização de caráter religioso, filosófico ou político, dado referente à saúde ou à vida sexual, dado genético ou biométrico, quando vinculado a uma pessoa natural”.

Tratando do assunto, Doneda (2020, p. 142-143) ressalta que dados sensíveis são aqueles que merecem uma proteção especial e extraordinária. São dados que podem ocasionar condutas discriminatórias contra seu titular. Assim, seriam estes os dados que exprimem a intimidade do indivíduo e que devem ser protegidos como dados que, se violados, podem causar danos irreparáveis aos direitos individuais e da personalidade.

E, os dados sensíveis relacionados à saúde humana são carregados de informações sobre seu presente, passado e futuro. São dados claramente identificadores de um sujeito. E, o conhecimento e manipulação desses dados podem munir o seu detentor de controle sobre esse indivíduo ou

determinado grupo de pessoas. Neste sentido, os dados sensíveis de saúde geram interesses dos mais diversos, como econômico, científico e, até mesmo político (MAGALHÃES, 2019, p. 34).

Ademais, a preocupação quanto à má utilização desses dados considerados sensíveis resta evidente na própria formação da LGPD (BRASIL, Lei 13.709/2018), no seu art. 11, quando salienta que o tratamento dos dados pessoais sensíveis somente poderá ocorrer nas hipóteses previstas expressamente na lei, garantindo-se o livre desenvolvimento da personalidade da pessoa natural, sobretudo com a tutela da sua privacidade.

A LGPD (BRASIL, Lei 13.709/2018) pontua ainda que as atividades de tratamento de dados pessoais sejam realizadas seguindo-se o princípio da finalidade, ou seja, vinculando a coleta à propósitos legítimos, específicos, explícitos, informados ao titular e, também, que os dados sejam eliminados após o término do tratamento, nos termos dos seus artigos 6º, inciso I, e 16, *caput*.

A finalidade enquanto princípio do tratamento de dados pessoais tem, consoante Mendes (2019, p. 35), o “objetivo [de] garantir a privacidade contextual, evitando que os dados pessoais sejam utilizados posteriormente para finalidades incompatíveis com aquela para a qual ele foi coletado”.

Além disso, a LGPD atribuiu à autoridade nacional de proteção de dados (ANPD), regulamentada pela Lei 13.853/2019 (BRASIL, 2019), a competência, entre outras obrigações, de promover na população o conhecimento das normas e das políticas públicas sobre proteção de dados pessoais e das medidas de segurança, nos termos do artigo 55-J, inciso VI, da legislação regulamentadora. Contudo, a Agência, infelizmente, ainda não está atuante até o momento da elaboração do presente trabalho⁵⁶, o que, certamente, complica a questão da fiscalização de uso e proteção dos dados pessoais, em tempos de pandemia.

Importante compreender que se na própria lei regulamentadora da LGPD existe a previsão de que a ANPD promova a informação sobre a proteção de dados por meio de políticas públicas, nada mais essencial seria do que o impulso de ações governamentais informativo-educativas acerca da lei desde antes de sua plena vigência ou mesmo atuação da ANPD,

56 Apenas a estrutura regimental da ANPD foi criada, em 26/08/2020, como órgão pertencente à Presidência da República, por meio do Decreto n.º 10.474. (BRASIL, 2020)

considerando que, como já dito antes, é imprescindível o exercício do direito à informação para a proteção da privacidade do indivíduo.

Reflete-se aqui a ideia de que a LGPD é uma legislação que se mostra adequada para a proteção dos dados pessoais, em especial e no que tange ao estudo ora em questão, dos dados sensíveis, em busca da proteção do direito à privacidade, desde que, ao nosso ver, seja apoiada por políticas públicas de sensibilização da população acerca da importância da lei, para que ela não se torne uma legislação válida apenas no papel.

A pandemia da Covid-19 levantou-nos a certeza da necessidade de cuidados e proteção dos dados pessoais, em especial os dados sensíveis relacionados à saúde, e que o Brasil ainda não está plenamente preparado para isso.

Talvez, se a LGPD já estivesse em plena vigência⁵⁷, provavelmente veríamos um número inferior de casos de violação de direitos ou, ao menos, haveria mais critério e cuidado por parte de profissionais, empresas e autoridades, na coleta, no uso, no armazenamento e no tratamento desses dados pessoais. Além disso, a carência de políticas públicas de apoio à compreensão pela população da importância das normas trazidas pela LGPD, no que concerne especialmente a promoção de ações informativo-educacionais, prejudicará, ao nosso ver, a adaptação aos dispositivos da lei, bem como permitirá a violação dos direitos fundamentais que justamente a LGPD visa proteger: liberdade, privacidade e livre desenvolvimento da personalidade, ao pretender resguardar os dados pessoais da pessoa natural.

57 A vigência da Lei Geral de Proteção de Dados foi prorrogada algumas vezes. A última prorrogação ocorreu com a Medida Provisória n.º 959/2020, que direcionava, em seu art. 4º, a sua vigência para 03 de maio de 2021. Ocorre que a Medida Provisória em questão foi ratificada pelo Senado Federal em 26/08/2020, sendo que o seu art. 4º foi considerado prejudicado e, portanto, a vigência da lei voltaria a ser agosto de 2020, conforme antes determinado, mas, porém, isso somente se realizará após a sanção ou veto dos demais dispositivos dela, nos termos do art. 62, § 12, da Constituição Federal, o que não ocorreu até o momento da elaboração do presente trabalho. Sendo assim, a LGPD entrará em vigor tão logo seja sancionada a lei de conversão da referida Medida Provisória, ressalvadas as sanções administrativas previstas nos arts. 52, 53 e 54, as quais permanecem adiadas para vigorarem em 01 de agosto de 2021, em razão do disposto na Lei n.º 14.010/2020 (BRASIL, 2020).

CONCLUSÕES

Do exame do comportamento humano diante das pandemias, constata-se a ocorrência de certa mitigação da privacidade enquanto liberdade conquistada. Vemos, portanto, em tempos de Covid-19, a privacidade ser posta em xeque diante de medidas de monitoramento constante, sob a justificativa da manutenção da saúde pública.

Chega-se, neste momento, à conclusão que medidas como o monitoramento dos celulares e da temperatura do corpo das pessoas são espécies de panópticos contemporâneos, que se instalam num cenário em que se impõe uma vigilância invasiva como medida para se confrontar o coronavírus; e, frisamos, que a ausência de privacidade imposta ao indivíduo acaba por tornar-se precisamente seu mais novo grilhão.

A proteção à privacidade e à saúde, enquanto liberdades humanas, são direitos que não se afastam um do outro, tendo encontrado na Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD) a possibilidade de permissão para que o tratamento dos dados pessoais seja realizado, inclusive, na hipótese de proteção da vida e para a tutela da saúde, sopesando, assim, o direito fundamental à privacidade com a garantia da saúde pública, sobretudo em tempos de pandemia.

Importante, porém, no caso de colisão de direitos fundamentais, sopesar a situação por meio de ponderação. Não há direito absoluto, mas não se aceita, no mundo contemporâneo, pensar na exclusão de um direito fundamental em benefício de outro, simplesmente.

Contudo, apesar do texto da LGPD ser adequado para a proteção do direito à privacidade quanto ao tratamento de dados pessoais, em especial os dados sensíveis de saúde, infelizmente o fato da não vigência da lei em tempos de pandemia pela Covid-19, possibilitou a violação mais frequente desse direito. A vigência da LGPD não resolveria e não resolverá todos os problemas, mas certamente diminuiria e diminuirá o abuso de direito, uma vez que há sanção prevista em lei para a violação desses direitos.

Assim também, a promoção de políticas públicas de Estado por meio de campanhas informativo-educativas de conscientização da população acerca das diretrizes da LGPD, igualmente não funcionaria como panaceia para os abusos de direito relacionados à privacidade. Entretanto, a informação adequada transmitida por programas governamentais, na prática,

travaria uma espécie de diálogo com a sociedade, capacitando os indivíduos a formular seus próprios juízos acerca da importância de seus dados pessoais, garantindo-lhes independência e autonomia para decidir sobre o tratamento e uso dos seus dados, observando-se as limitações legais.

No mais, apenas defende-se que há que se limitar mecanismos de vigilância, verdadeiros panópticos contemporâneos, sob pena de não haver espaço para o livre exercício da intimidade, privacidade e, conseqüentemente, desenvolvimento da personalidade humana. O momento de pandemia é difícil, e é claro que medidas de interesse comum e social devem ser tomadas e aplicadas, mas não se pode pensar na aniquilação de direitos individuais já arduamente garantidos. É importante o equilíbrio, buscando-se o bem comum com o efetivo respeito à privacidade e conscientização da população acerca da importância de preservar seus dados pessoais.

Referências bibliográficas

ALMEIDA, Bethania de Araújo *et all.* Preservação da privacidade no enfrentamento da COVID-19: dados pessoais e a pandemia global. In: **Ciência & Saúde Coletiva**, 25 (supl.1): p. 2487-2492, 2020.

BRASIL. **Lei n.º 10.406 - Código Civil**, 2002.

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

BRASIL. **Decreto 10.474**, 2020.

BRASIL. **Lei n.º 13.709 - Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD)**, 2018.

BRASIL. **Lei 13.853**, 2019.

BRASIL. **Lei n.º 14.010**, 2020.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito administrativo e políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2006.

DIAS, Guilherme Ataide. **Periódicos científicos eletrônicos brasileiros na área da ciência da informação: análise das dinâmicas de acesso e uso**. Tese (Doutorado em Ciência da Informação e Documentação) - Escola de Comunicações e Artes, Universidade

de São Paulo, São Paulo, 2003. Disponível em: <https://teses.usp.br/teses/disponiveis/27/27143/tde-15102012-140630/publico/tese.pdf>. Acesso em: 02/05/20.

DONEDA, Danilo. **Da privacidade à proteção de dados pessoais**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020.

DONEDA, Danilo, A proteção dos dados pessoais como direito um fundamental. In: **Espaço jurídico**. Joaçaba, v.12. p. 91-108, jul./dez. 2011.

FERNÁNDEZ GUERRERO, Olaya. Poder y panoptismo en el segundo Michel Foucault. In: **Philosophos - Revista de Filosofia**, v. 22, n. 2, p. 187-209, 9 fev. 2018.

FOUCAULT, Michel. **Vigiar e punir**. Rio de Janeiro: Graal, 1987.

FOUCAULT, Michel. **O poder psiquiátrico**. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

GOUVEIA, Luis Manuel Borges. **Sociedade da informação – Notas de contribuição para uma definição operacional**. Luis Manuel Borges Gouveia: novembro de 2004. Disponível em: http://homepage.ufp.pt/lmbg/reserva/lbg_socinformacao04.pdf. Acesso em: 04/12/19.

HAN, Byung-Chul. **Sociedade da transparência**. Rio de Janeiro: Vozes, 2017.

JORGETTO, L. F. M. R. G; CAVALCANTI, A. E. L. W. O direito à privacidade dos dados pessoais sensíveis e os e-mails corporativos: uma visão sob o aspecto dos direitos da personalidade na sociedade da informação. In: **Revista de Direito, Governança e Novas Tecnologias**. Salvador, vol. 4, n. 1, p. 33-50, jan./jun. 2018.

MAGALHÃES, George Geraldo Gomes de. Inovação tecnológica na saúde: A proteção de dados sensíveis na telemedicina. **International Symposium on Technological Innovation**. Setembro de 2019. Disponível em: <http://www.api.org.br/conferences/index.php/ISTI2019/ISTI2019/paper/viewFile/890/587>. Acesso em: 25/06/20.

- MENDES, Laura Schertel. A lei geral de proteção de dados pessoais: um modelo de aplicação em três níveis. **Caderno Especial LGPD**. São Paulo: Ed. RT, p. 35-56, nov. 2019.
- MENDES, Laura Schertel. Habeas Data e autodeterminação informativa dois lados da mesma moeda. **Direitos Fundamentais & Justiça**, ano 12, n. 39, p. 185-216. jul./dez. 2018.
- OLIVA, Afonso Carvalho de. PESSOA, Flávia Moreira Guimarães. Bancos de dados e a proteção do consumidor brasileiro: o panóptico pós-moderno. **Revista Prim@Facies**, v. 15, n. 28, p. 1-43, 2016.
- RODOTÀ, Stefano. **A vida na sociedade da vigilância: a privacidade hoje**. Traduzido por DONEDA, Danilo; MORAES, Maria Celina Bodin. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.
- SCHAEFER, Fernanda. **Proteção de dados de saúde na sociedade da informação**. Curitiba, Juruá, 2010.
- VENTURA, Deisy. Pandemias e estado de exceção. In: CATTONI DE OLIVEIRA, Marcelo Andrade; MACHADO, Felipe Daniel Amorim (org.). **Constituição e processo: a resposta do constitucionalismo à banalização do terror**. Belo Horizonte: Del Rey, 2009, p. 159-181.

UM OLHAR SOBRE O (DES) ENQUADRAMENTO COMPETITIVO DAS PATENTES SEM EXAME: PÊNDELO DE VOCAÇÕES OU DENIGRIÇÃO DE DIREITOS EXCLUSIVOS?

*Marcelo Nogueira Mallen da Silva*⁵⁸

Introdução

Vários países abriram suas economias ao aprimoramento tecnológico após a Segunda Guerra Mundial destinando parte considerável do Produto Interno Bruto, enquanto nas últimas décadas a tecnologia ganhou espaço como fator importante para o aumento de produtividade e acúmulo de capitais. Nada obstante, por isso é que as garantias sobre a titularidade da propriedade industrial demandavam forte proteção pelo reconhecimento da legitimidade de direitos (POSNER, 1998). Logo, pensar em um regime de proteção à criação intelectual mostrava-se essencial para estimular o desenvolvimento tecnológico (PIMENTEL, 1999).

Também é verdade que a tecnologia implicou em saltos importantes ao desenvolvimento influenciando diretamente a revolução industrial

58 Advogado. Agente da Propriedade Industrial. Pós-graduado em Direito Empresarial pela Universidade Cândido Mendes (UCAM), Rio de Janeiro/RJ, Brasil. Especialista em Direito da Tecnologia da Informação pela Fundação Getúlio Vargas (FGV), São Paulo/SP, Brasil. Membro da Associação Brasileira de Propriedade Intelectual (ABPI), Rio de Janeiro/RJ, Brasil.

com seus reflexos vistos no Século XX, com a rápida aceleração do avanço tecnológico⁵⁹⁻⁶⁰, onde grandes empresas se expandiram e dominavam amplos segmentos da indústria mundial (CORDER e SALLES-FILHO, 2006). Essa é a visão prevalecente como o direito pode estimular o desenvolvimento a ponto de, amparado na atuação proativa estatal terá, enfim e não à toa as necessárias proteções do direito de propriedade que, sem este, afetará pela falta de subsídios legais os mercados onde se inserem investimentos em tecnologia despertada pela inovações que movimentam o mundo como precondição para um crescimento econômico esperado. Sem essas premissas, até mesmo o custo de transação para promover os necessários aportes tecnológicos e impulsionar o desenvolvimento social acabará por se tornar, em termos financeiros, proibitivo e desencorajador (MILHAUPT e PISTOR, 2008).

O baixo número de patentes no Brasil comparado com o cenário mundial reflete que o país não consegue aproveitar o potencial de sua biodiversidade e transformá-lo em patentes, cuja deficiência poderia ser atribuída ao baixo nível educacional da população, recursos financeiros escassos para pesquisa e desenvolvimento (P&D), falta de clareza na gestão de políticas públicas voltadas em P&D, além da falta de uso de técnica de prospecção ou de observatório em bases patentárias (TOMIOKA, LOURENÇO e FACÓ, 2010). A esse fundamento somam-se outras referências como a coibição ao *free riding* e a ideia de que cada um tem o direito de ser remunerado por seu trabalho (SAITO, 2012).

59 Scudeler e Oliveira (2013) apontam que nos tempos atuais o sistema de proteção da criação intelectual está diretamente relacionado com o desenvolvimento tecnológico de um país, sendo a ausência de um sistema eficaz de reconhecimento e proteção à atividade criativa proporciona uma perda da capacidade de inovação, considerado um dos fatores da estagnação econômica de países subdesenvolvidos, como é o caso do Brasil.

60 Consoante Yu (2013) sua contribuição descreve que a proteção em propriedade intelectual é útil e eficiente para atrair investimento diretos estrangeiros desde que reunidas algumas condições. No primeiro caso, o país precisa ter forte capacidade de imitar produtos e tecnologias estrangeiras, caso contrário a proteção da propriedade intelectual mostra-se desnecessária, pois os interesses comerciais das empresas estrangeiras não estarão sob ameaça. Em segundo, esse país precisa ter um mercado suficientemente grande para permitir que empresas estrangeiras possam capturar economias de escala. Em que pese a hipótese de serem atendidas essas condicionantes, o governo tem ainda a questionar qual a forma de proteção precisa ser fortalecida a fim de promover o desenvolvimento econômico do país.

Nesse aspecto é que o exercício de aproximação do direito e o campo das políticas públicas ganha contorno e relevância como *modus operandi* capaz de estruturar, operar e aprimorar essas políticas, com suporte na inventividade e inovação conectada com a ideia de interesse público como resultado de acesso a bens e serviços em prol da coletividade (COUTINHO, 2013).

Ao mesmo passo em que trouxe inúmeros ganhos⁶¹, para a sociedade que teve e tem à sua disposição uma infinidade de produtos agregados a novas tecnologias, muitos deles imprescindíveis, como foi o caso dos aparelhos digitais e medicamentos. Essa exclusividade, portanto, aumenta a importância das invenções e de sua força competitiva no mercado (BUENO, 2016).

Todos esses aspectos sempre estiveram presentes em registros históricos, principalmente durante as revoluções industriais e tecnológicas⁶². Como um dos componentes das revoluções encontram-se as patentes como ferramenta competitiva na ordem econômica e social na medida em que as empresas sobrevivem e se sobressaem pela capacidade de gerar, processar e aplicar conhecimento; isso quer dizer, a tecnologia mudou a visão de mundo e como as coisas e pessoas se relacionam nesse ambiente (FORGIONI, 2013). Além disso, no momento em que a economia brasileira passa por um momento difícil, é importante dispor-se de instrumentos para estimular o investimento na atividade industrial. Uma patente concedida, é um desses instrumentos na medida em que o ambiente de exclusividade temporária assegurado pela patente estimula seu titular a licenciá-la ou explorar comercialmente a nova tecnologia protegida, enquanto a patente está em vigor (AHLERT, 2017).

Embora o Brasil tenha grande potencial de impulsionar a economia, a falta de incentivo fiscal eficiente para as empresas investirem em pesquisa

61 Sobre os ganhos convém destacar a clássica obra do economista Ascarelli (1970), que reconhecia ser a finalidade dos direitos industriais representados pelas patentes um instrumento de promoção do desenvolvimento técnico, cujos resultados possam fazer parte do patrimônio técnico comum.

62 São apontados 3 tipos de revolução industrial, a primeira com a mecânica, uma segunda com o surgimento da eletricidade, a terceira pela robótica (automação) e a quarta, de combinação de fatores como a inteligência artificial, megadados (big data) para transformar a economia.

e desenvolvimento, a escassez de servidores para exame dos pedidos de patentes, limites orçamentários enfrentados pela autarquia especializada, além de outros fatores de igual quilate, tais como: a) demora no reconhecimento dos inventos, e b) titulação tardia para fins de exploração; muitas vezes obstam a promoção do desenvolvimento de novas tecnologias ou resultam na quase extinção de benefícios para seus atores (inventores/investidores) e para a sociedade.

Diante do cenário apresentado, é que políticas de desenvolvimento tecnológico possuem relevância econômica estrutural, tendo como um dos aspectos visíveis da globalização⁶³, a intensificação do comércio em nível nacional e internacional (PITTS e KIM, 2009), além de promover a segurança de bens intangíveis considerados valiosos e imprescindíveis para que a invenção e a criação industrializável se tornem investimento rentável. Conforme se vê a difusão tecnológica é fundamental para que a patente e a inovação tecnológica cheguem ao mercado e respectivo público, contudo, há barreiras que acabam por restringir o uso da tecnologia.

Quando as barreiras são legítimas (insuficiência técnica, inaplicabilidade industrial), há o esforço para que sejam superadas; quando ilegítimas (falta de infraestrutura, burocracia extrema), acabam funcionando como espécie de boicote a prejudicar a concorrência e a sociedade. A despeito de sua relevância e recorrência fática, a literatura jurídica sobre os efeitos do atraso nas patentes depositadas no país ainda é bem escassa; o que denota a originalidade do tema sugerido.

1. A importância da propriedade industrial pelo sistema de patentes, ganhos e concorrência

O ser humano procura desenvolver máquinas ou outros meios que possam tornar sua vida mais confortável e segura utilizando-se do intelecto para criar coisas. O próprio vocábulo criação teria derivado do termo *inventio*, com sentido de descoberta antes mesmo da chamada era cristã. Mais adiante, como passar dos anos a invenção passou por uma nova contextualização pelo Reino Inglês do Século XVII até irradiar-se por toda a Europa, com atributos de exclusividade ao inventor (BRUCH, 2013, p. 240):

63 Acerca das relações comerciais e financeiras no mundo globalizado ver Castro (2014, p. 49-58).

[o] direito à exclusividade surgiu a partir da concessão de privilégios dos mais variados tipos e finalidades, tais como o privilégio de vender com exclusividade um produto; fornecer vinhos à corte, etc. Em um primeiro não se buscava privilegiar uma novidade criada pelo agraciado, mas sim de se conceder o monopólio sobre um determinado comércio ou determinada indústria.

O modelo do sistema de patente de um país implica numa complexa decisão política pelos tomadores de decisão para que não sejam estabelecidas regras nos extremos, quer seja com alta fragilidade ou robustez. Nessa lógica, o desenvolvimento é entendido como resultado da habilidade de produzir bens ou serviços novos ou aperfeiçoados e da progressiva introdução de novas tecnologias no ambiente, as quais favorecem por exemplo o aumento do nível de produtividade dos trabalhadores (NELSON e SAMPAT, 2001)⁶⁴.

Para a efetividade do desenvolvimento tecnológico brasileiro, é preciso difundir a cultura nacional da inovação entre as empresas locais como instrumento de defesa, propagar o conhecimento dos recursos naturais próprios, modernizar o INPI, vinculado atualmente ao Ministério da Economia (ME) e antes pertencente ao Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (MDIC), com a ampliação seu quadro de pessoal e sua infraestrutura; além de promover melhorias na Lei de Propriedade Industrial (LPI), reduzindo o prazo para início do exame prioritário do pedido de patente que atualmente só ocorre após transcorridos 24 meses da data de seu depósito, para garantir que todos os pedidos de patente depositados com data anterior já tenham sido publicados (cf. p. único do art. 31, 33 e 84, LPI), quiçá ver declarada a inconstitucionalidade de regra excepcional de, inventores gozem, no mínimo, de 10 anos de exclusividade para patentes de invenção contados a partir da data de concessão do título (cf. p. único do art. 40, LPI) no bojo da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 5.529 pelo Supremo Tribunal Federal (STF).

64 Considerando que a produtividade está diretamente interligada com vagas de emprego, segundo Kappos (2010) enaltece os impactos negativos sobre cada pedido de patente que aguarda numa 'prateleira' para ser examinado representam empregos que não estão sendo criados.

A este último exemplo, a iniciativa de remediar o *backlog* crônico do INPI no processamento de pedidos de patente criaria também um prazo de vigência indefinido, em violação ao texto constitucional (desobediência aos princípios da livre concorrência, a segurança jurídica, a proteção aos consumidores e a duração razoável do processo), uma vez que a regra geral estabelece que patentes de invenção terão 20 anos de exclusividade, a contar da data de depósito dos pedidos perante o INPI. Ou, bem como aprimorar a redação da denominada Lei do Bem (Lei nº 11.196/05), que concede incentivos fiscais de alcance restrito a empresas interessadas em P&D.

A norma, ao positivar os princípios da eficiência e eficácia no âmbito da administração pública, recomenda inovação, adaptação a mudanças e aprendizagem organizacional para o viés de espelhar uma concreta depuração dos riscos inerentes ao problema de pendências e do estoque (aqui, o *backlog*) em virtude do prazo variável para análise dos pedidos de patentes de invenção no Brasil em sintonia com os comandos dispostos nos artigos 3º da CF/88 (direitos fundamentais, desenvolvimento nacional e bem-estar) c/c 5º (garantias de propriedade) c/c 170 (livre iniciativa) c/c 193 (ordem social) c/c os artigos da Lei nº 9.279/1996 (lei de propriedade industrial) c/c Lei nº 9.784/1999 (lei do processo administrativo federal) c/c Lei nº 11.196/2005 (lei de regime especial de tributação para serviços de tecnologia da informação).

Sob esse enfoque o Estado precisa atuar como gestor de conflitos decorrentes dos deslocamentos associados ao processo de desenvolvimento, pois quando existem mudanças tecnológicas, novos setores ganham espaço.

Segundo seus defensores⁶⁵, o sucesso econômico dos países desenvolvidos frente àqueles tidos em fase de desenvolvimento, se relaciona diretamente com as políticas públicas de proteção da propriedade industrial permitindo estabelecer um contraponto entre alguns países.

Proteção que traz inúmeras vantagens para o processo de inovação e difusão de novas tecnologias, constituindo-se assim em um sistema inter-

65 São os principais a Organização Mundial do Comércio (OMC, em inglês World Trade Organization - WTO), a Organização Mundial da Propriedade Intelectual (OMPI ou em inglês WIPO) e a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE, em inglês Organization for Economic Co-operation and Development - OECD), que buscam fornecer uma plataforma para comparar políticas econômicas, solucionar problemas comuns e coordenar políticas domésticas e internacionais.

disciplinar de natureza técnica, jurídica e econômica da maior importância para o desenvolvimento tecnológico, entre as quais o encorajamento à pesquisa científica, à disseminação do conhecimento prático e econômico, à criação de novos mercados e à satisfação das necessidades latentes dos consumidores (FERREIRA; GUIMARÃES; CONTADOR, 2009).

Tanto assim, que o próprio governo brasileiro (pelo sistema e-gov) se torna cliente nesse uso de tecnologias para governança a fim de reduzir embaraços advindos da burocracia tradicional, para uma nova interface que envolve, por sua vez, desde o desenho de protocolos que permitem o funcionamento, manipulação da arquitetura e a forma de atuar em ambientes digitais; impactando sobremaneira nos assuntos políticos e técnicos de forma ordenada para intercâmbio de informações nesse espaço (DENARDIS, 2013). Logo, o tratamento do sistema de patentes no país tem suscitado muitas controvérsias e dúvidas jurídicas quando comparado a realidade de outras nações. Se mesmo diante de todo contexto o tema deixa de refletir sua importância sequer haveria agora motivo para um plano de “Construção da Estratégia Nacional de Propriedade Intelectual”⁶⁶.

2. Os múltiplos problemas que circundam o *Backlog*

Antes de adentrar nos problemas propriamente ditos urge definir o conceito de *backlog*. Segundo o dicionário Oxford, significa: “Acumulação de trabalho incompleto ou questões que precisam ser tratadas” (em inglês, *An accumulation of uncompleted work or matters needing to be dealt with*). Um significado nada especial se comparado com as palavras ‘acumulação de trabalho’, sem ensejar interpretação mais complexa, aparentemente.

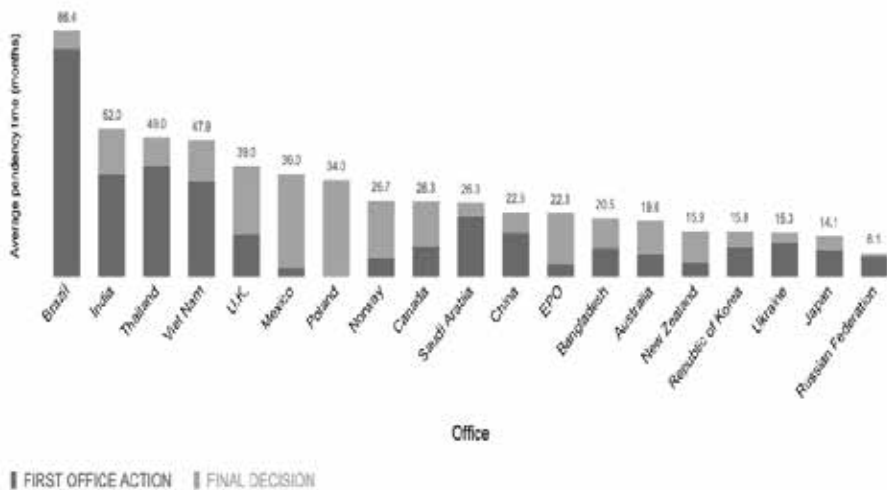
No entanto, o que esse atraso representa aponta para dois fatores de magnitude: o primeiro, como vale reprimir esbarra no descrédito da criação de algo inédito com aplicabilidade industrial que pode trazer benefícios, consoante indicado no capítulo anterior; quanto ao segundo, os prejuízos que daí decorrem impactam no crescimento econômico de um país que ainda se distancia das grandes nações (mais tecnológicas).

66 Para mais informações ver o Relatório que apresenta diagnóstico reunindo propostas de ações de referências internacionais e nacionais sobre os principais pontos que caracterizam o Sistema Nacional de Propriedade Intelectual.

À luz das as circunstâncias com enfoque neste último fator, um estudo histórico da *London Economics* intitulado *Economic Study on Patent Backlogs and a System of Mutual Recognition* a pedido do escritório inglês de patentes, elaborado em janeiro de 2010, estimava gastos da economia global na casa de bilhões de libras esterlinas seguindo o câmbio do Reino Unido em função do atraso na concessão de pedidos de patentes, entre outros, tal como o Relatório *The Jobs of Tomorrow: Technology, Productivity, and Prosperity in Latin America and The Caribbean*, elaborado pelo Banco Mundial. Nesse contexto, analisando o Gráfico 1 é possível perceber a tendência de cada país quanto ao depósito de patentes, desconsiderando eventuais desistências dos pedidos administrativos levantada pela OMPI em 2019 (ano ref. 2018), conforme demonstram os seguintes dados:

Gráfico 1

A45. Average pendency times for first office action and final decision at selected offices, 2018



Note: EPO is the European Patent Office. WIPO collects data from IP offices using a common questionnaire and methodology. However, due to differences in patent procedures between offices, data cannot be fully harmonized. Therefore caution should be exercised when making comparisons across offices.

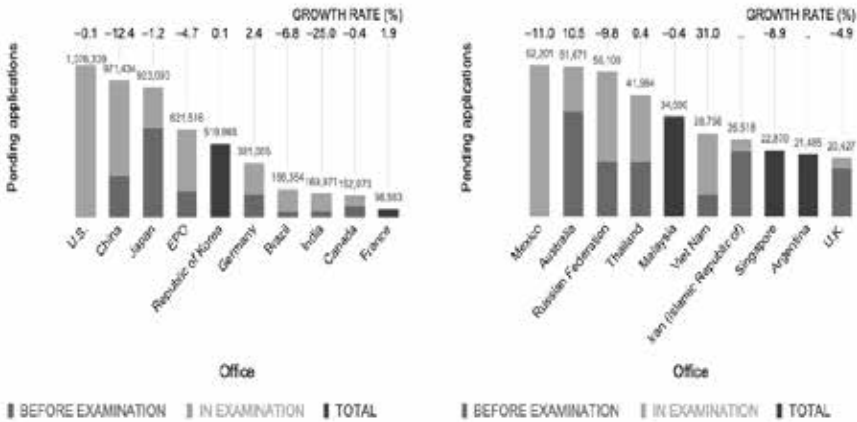
Source: WIPO Statistics Database, August 2019.

Isso não quer dizer que a credibilidade do Brasil deixe de enfrentar desestímulos de empresas pela excessiva morosidade na concessão de patentes conhecida como estoque *backlog* comparativamente a outros países

listados nos Gráficos 2 e 3, cujos exames saem em um prazo de alguns meses, caso dos Estados Unidos, China e Japão:

Gráficos 2 e 3

A44. Potentially pending applications at the top 20 offices, 2018



Note: EPO is the European Patent Office. Application processing varies between offices, making it difficult to measure pending applications. In some offices, patent applications automatically proceed to the examination stage unless applicants withdraw them; in others, applications do not proceed to examination unless applicants file a separate request for examination. To take account of procedural differences, pending application data are separated between (a) all patent applications, at any stage in the process, that are awaiting a final decision by a patent office, including those for which applicants have not filed a request for examination (where applicable) and (b) patent applications undergoing examination for which the applicant has requested examination (where such separate requests are necessary). Data for Brazil include both pending patent and utility model applications, and so are not comparable with other offices.

- indicates not available.

Source: WIPO Statistics Database, August 2019.

A situação se agrava nos países com menor envergadura de investimentos, pois, entre tantos outros problemas, provoca a evasão de divisas e perda de profissionais altamente capacitados, cuja mão-de-obra especializada está alocada no exterior. Essa estagnação do desenvolvimento científico e tecnológico interfere inclusive no espírito competitivo saudável num mundo cada vez mais globalizado. Isso significa, por um lado, que “o direito deve se concentrar na pesquisa dos efeitos concretos das políticas públicas sobre a fruição empírica dos direitos fundamentais e direitos humanos” (CASTRO, 2011, p. 38); entendido entre eles, para fins deste artigo o direito à propriedade industrial por meio da concessão de patentes de invenção dentro de um prazo razoável para que o titular possa usufruir da proteção que se almeja.

De outra frente, considerando que o “significado econômico da propriedade depende de uma arquitetura legal e política mais ampla” (KENNEDY, 2011, p. 16), de igual modo “se apoia como moldura de políticas públicas de promoção e objetivos de desenvolvimento” (SCHAPIRO, 2012, p. 102-103). Afinal, não se está diante de um conceito de desenvolvimento universal e imposto, mas sim uma proposta de maior conciliação entre Estado, sociedade e mercado (SCHAPIRO e TRUBEK, 2012). Ao menos, a concepção do que o direito compreenderia deixou de prestar-se à harmonização de conflitos e à legitimação do poder, passando a funcionar como instrumento de implementação de políticas públicas (GRAU, 2015, p. 15). A considerar tamanha a importância do contexto da propriedade industrial incluída entre os direitos e garantias fundamentais da CF/88 (art. 5º, XXIX), a simples adesão às boas políticas.

Complementado a tudo isso, em relação ao desenvolvimento tecnológico, “as manifestações do direito sejam relatos factuais do convencionalismo, simplesmente voltado ao passado, ou mediante programas instrumentais do pragmatismo jurídico, voltados ao futuro”, insistem “nas afirmações jurídicas em forma de opiniões interpretativas que, por esse motivo, combinam elementos que se voltam tanto para o passado quanto para o futuro”; ao passo que “interpretam a prática jurídica contemporânea” e devem trabalhar “como uma “política em processo de desenvolvimento [constante]” (DWORKIN, 2007, p. 271).

Conclusão

A proposta deste estudo de abordar a preocupação do sistema brasileiro de exame de patentes frente aos países mais desenvolvidos, não é um problema isolado ou atual. Na verdade, o INPI, com seus 50 anos de existência (instituído em 1970), guarda consigo um histórico elevadíssimo de pedidos pendentes contra os já concedidos. Isso ocorre, principalmente, pelas intensificadas distorções do sistema de patentes que, a depender de políticas governamentais que motivem o conhecimento e forneçam continuamente infraestrutura, com base nesses alicerces refletirão na pesquisa por novas tecnologias, a fim de alavancar investimentos no setor de propriedade industrial além de oportunizar o tão sonhado crescimento econômico.

Em sintonia com o crescimento, estará a diminuição das desigualdades e aumento do poder de consumo como uma das formas de bem-estar da sociedade, acompanhado da geração de empregos e recolhimento de tributos que servirão para custear as despesas públicas de educação, saúde, entre outros. Para tanto, é fundamental envidar esforços no sentido de tentar responder aos problemas enfrentados no país com estudos conceituais e metodológicos, oferecendo ideias jurídicas e argumentos analíticos que podem ser úteis na propositura de soluções para garantir a efetividade de direitos e conciliar a defesa de interesses sociais como exercício pleno da teoria de desenvolvimento como liberdade, do desenvolvimento como processo de expansão das liberdades reais que as pessoas desfrutam, mas não limitadas às riquezas materiais⁶⁷, cujo aumento de liberdades humanas devem ser a principal finalidade e o principal meio para obter o desenvolvimento de determinada sociedade.

Tratando-se especificamente dos esforços para reduzir o número de pedidos pendentes de decisão, além de reduzir o prazo médio de concessão para cerca de 2 anos a partir da data de pedido do exame como projeto do INPI denominado “Plano de Combate ao Backlog de Patentes” e o “Backlogômetro”, é de se reconhecer todo o empenho das equipes envolvidas, no entanto, o atingimento de metas mais audaciosas deve ser levado à exaustão para fazer frente ao conjunto robusto de décadas sem resultados impressionantes e milhares de pedidos atrasados que, no decorrer de um universo imprevisível temporal (de apreciação/julgamento) corrói as expectativas dos inventores e de quem aposta nas suas criações, gerando possíveis perdas de atratividade e, conseqüentemente, valor.

Certamente, o incentivo ao desenvolvimento tecnológico perpassa a ideia de progresso econômico a partir da postura mais evidente fomentada pela radical transformação do Estado regulador para a figura mais de Estado Empreendedor (MAZZUCATTO, 2014), agindo de forma cogente no combate a desigualdade a partir da eficiência econômica que se pode absorver por meio de políticas públicas que fomentem os mercados com-

67 Cf. Sachs (2004), que defende que a igualdade, a equidade e a solidariedade devem estar associadas ao conceito de desenvolvimento, tendo esse pensamento econômico se diferenciado do antes ficou conhecido como economicismo reducionista, que estaria atrelado apenas a maximização do Produto Interno Bruto (PIB) ou do PIB per capita, mas sim acrescido da promoção da igualdade e melhoria de condições de vida.

petitivos e promovam a restauração do equilíbrio à propriedade intelectual (STIGLITZ, 2016).

Referências

- AHLERT, Ivan. O INPI e a demora na concessão de patentes. 2017. Disponível em: <<https://www.migalhas.com.br/dePeso/16,MI262064,-51045-O+INPI+e+a+demora+na+concessao+de+patentes>>. Acesso em: 7 ago. 2020.
- ASCARELLI, Tullio. Teoría de la concurrencia y de los bienes inmateriales. Barcelona: Bosh, 1970.
- BRASIL. CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988 Brasília, 1988.
- BRASIL. Lei nº 9.279, de 14 de maio de 1996. Regula direitos e obrigações relativos à propriedade industrial. Brasília, 1996.
- BRASIL. Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Brasília, 1999.
- BRASIL. Lei nº 11.196, de 21 de novembro de 2005. Institui regime especial de tributação para a plataforma de exportação de serviços de tecnologia da informação, o regime especial de aquisição de bens de capital para empresas exportadoras e o programa de inclusão digital; dispõe sobre incentivos fiscais para a inovação tecnológica e dá outras providências. Brasília, 2005.
- BRASIL. INSTITUTO NACIONAL DA PROPRIEDADE INDUSTRIAL (INPI). Brasília, 2020. Plano de Combate ao Backlog de Patentes. Disponível em:<<https://www.gov.br/inpi/pt-br/servicos/patentes/plano-de-combate-ao-backlog-1>>. Acesso: 2 set. 2020.
- BRASIL. INSTITUTO NACIONAL DA PROPRIEDADE INDUSTRIAL (INPI). Brasília, 2020. Backlogômetro. Disponível em: <https://www.gov.br/inpi/pt-br/servicos/patentes/plano-de-combate-ao-backlog-1/Figuras_historico/backlogometro_37.png/view>. Acesso em: 2 set. 2020.

BRASIL. MINISTÉRIO DA INDÚSTRIA, COMÉRCIO EXTERIOR E SERVIÇOS (MDIC). Brasília, 2019. Disponível em: <<http://www.mdic.gov.br/antigo>>. Acesso em: 19 ago. 2020.

BRASIL. MINISTÉRIO DA INDÚSTRIA, COMÉRCIO EXTERIOR E SERVIÇOS (MDIC). Brasília, 2020. Indústria 4.0. 2020. Disponível em: <<http://www.industria40.gov.br>>. Acesso: 19 ago. 2020.

BRASIL. Relatório do Sistema Nacional de Propriedade Intelectual. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/consultas-publicas/2020/arquivos/anelxo-iii_relatorio_diagnostico.pdf>. Acesso: 2 set. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 5.529. Relator: Ministro Luiz Fux. Disponível em: <www.stf.jus.br>. Acesso em: 25 ago. 2020.

BUENO, Neide. Patentes essenciais e condutas anticompetitivas de poder econômico. Revista da ABPI, n. 143, jul./ago. 2016, p. 31.

BRUCH, Kelly Lissandra. Limites do Direito de Propriedade Industrial de Plantas. 1. ed. Florianópolis: Conceito, 2013, p. 240.

CASTRO, Marcus Faro de. Direito, tributação e economia no Brasil: aportes da análise jurídica da política econômica. Revista da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. Brasília, v. 1, n. 2, jul./dez. 2011, p. 38-41.

_____. Ideias sobre o ensino jurídico globalizado. Cadernos FGV DIREITO RIO, Educação e Direito - Tema: Globalização do Ensino Jurídico, v. 09, 2014, p. 49-58.

COUTINHO, Diogo Rosenthal. O direito nas políticas públicas. In: MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. A política pública como campo multidisciplinar. São Paulo: UNESP, 2013.

CORDER, Solange; SALLES-FILHO, Sérgio. Aspectos conceituais de financiamento à inovação. Revista Brasileira de Inovação, v. 5, jan./jul. 2006, p. 37.

- DENARDIS, Laura. The emerging field of internet governance. *In*: DUTTON, William H. The Oxford Handbook of studies in internet. New York: Oxford Press, 2013.
- DWORKIN, Ronald. O Império do Direito. Trad. Jefferson Luiz Carmargo. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2007, p. 271.
- MAZZUCATTO, Mariana. O Estado Empreendedor: desmascarando o mito do setor público *vs.* setor privado. São Paulo: Portfolio-Penguin, 2014.
- FERREIRA, Ademir Antônio; GUIMARÃES, Edílson Rodrigues; CONTADOR, José Celso. Patente como instrumento competitivo e fonte de informação tecnológica. *In*: Revista Gestão & Produção. São Carlos, v. 16, n. 2, abr./jun., 2009, p. 209-221. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/gp/v16n2a05.pdf>>. Acesso em: 7 ago. 2020.
- FORGIONI, Paula Andréa. Os fundamentos do antitruste. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013, p. 317.
- GRAU, Eros Roberto. A ordem econômica na Constituição de 1988. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 15.
- LONDON ECONOMICS. Economic Study on Patent Backlogs and a System of Mutual Recognition. Disponível em: <<https://www.gov.uk/government/publications/patent-backlogs-and-mutual-recognition>>. Acesso em: 10 ago. 2020.
- POSNER, Richard. Creating a Legal Framework for Economic Development. The World Bank Research. Observer, v. 13, n. 1, feb. 1998.
- KAPPOS, David. USPTO and UKPTO Announce Action Plan to Reduce Global Patent Backlogs. 2010. Disponível em: <<https://www.uspto.gov/about-us/news-updates/uspto-and-ukipo-announce-action-plan-reduce-global-patent-backlogs>>. Acesso em: 15 ago. 2020.
- KENNEDY, David. Some Caution about Property Rights as a Recipe for Economic Development. Accounting, Economics, and Law, vol.

1, issue 1, art. 3. Harvard Law School, 2011, p. 16. Disponível em: <https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1468549>. Acesso em: 3 ago. 2020.

MILHAUPT, Curtis J.; PISTOR, Katharina. *Law & Capitalism: What Corporate Crises Reveal about Legal Systems and Economic Development around the World*. Chicago: University of Chicago, 2008.

NELSON, Richard R.; SAMPAT, Bhaven N. Making sense of institutions as a factor shaping economic performance. *Journal of Economic Behavior & Organization*, vol. 44, issue 1, jan. 2001, p. 31-54.

ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). 2020. Disponível em: <www.oecd.org>. Acesso em: 21 ago. 2020.

OXFORD LEANER'S DICTIONARIES. London, 2020. <<https://en.oxforddictionaries.com/>>. Acesso: 2 set. 2020.

PIMENTEL, Luiz Otávio. *Direito industrial: as funções do direito de patentes*. Porto Alegre: Síntese, 1999, p. 85.

PITTS, Alicia; KIM, Joshua. The Patent Prosecution Highway: Is Life in the 'Fast Lane' Worth the Cost? *Hastings Science & Technology Law Journal*. California: Hastings College of Law, 2009. Disponível em: <<http://scienceandtechlaw.org/wp-content/uploads/2015/10/The-Patent-Prosecution-Highway-Is-Life-in-the-Fast-Lane-Worth-the-Cost.pdf>>. Acesso em: 18 ago. 2020.

SACHS, Igancy. *Desenvolvimento: incluyente, sustentável, sustentado*. Rio de Janeiro: Garamond, 2004, p. 14-15.

SAITO, Leandro. A "propriedade" intelectual como barreira à entrada de novos players no mercado de software. São Paulo: Instituto Brasileiro de Propriedade Intelectual, 2012.

SCUDELER. Marcelo Augusto; OLIVEIRA, Michele Cristina Coala de. A contribuição do sistema de patentes para o desenvolvimento econômico e tecnológico: uma análise sumária do perfil inovativo dos depósitos de patente perante o INPI. *In: ASSAFIM, João Mar-*

celo de Lima; MORO, Maitê Cecília Fabbri (coord.). Propriedade Intelectual. Florianópolis: FUNJAB, 2013, p. 30-55.

SCHAPIRO, Mario Gomes *et al.* Direito e desenvolvimento: um diálogo entre os BRICS. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 102-103.

SCHAPIRO, Mario; TRUBEK, David. Redescobrimo o Direito e Desenvolvimento: experimentalismo, pragmatismo democrático e diálogo horizontal. *In*: SCHAPIRO, Mario Gomes; TRUBEK, David. Direito e desenvolvimento: um diálogo entre os BRICS. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 102-103.

STIGLITZ, Joseph. Rewriting the rules of the American Economy. An agenda for growth and shared property. New York: W.W. Norton & Company, 2016.

TOMIOKA, Jorge; LOURENÇO, Sérgio Ricardo; FACÓ, Júlio Francisco Blumeti. Patentes em nanotecnologia: prospecção tecnológica para tomada de decisão. *Revista INGEPRO-Inovação, Gestão e Produção*, v. 2, n. 10, 2010, p. 1-12.

WORLD BANK. The Jobs of Tomorrow: Technology, Productivity, and Prosperity in Latin America and The Caribbean. Disponível em: <<https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/29617>>. Acesso: 20 ago. 2020.

WORLD INTELLECTUAL PROPERTY ORGANIZATION (WIPO). 2019. Disponível em: <https://www.wipo.int/edocs/pubdocs/en/wipo_pub_941_2019-chapter1.pdf>. Acesso em: 2 set. 2020.

WORLD TRADE ORGANIZATION (WTO). 2020. Disponível em: <<https://wto.org>>. Acesso em: 20 ago. 2020.

YU, Peter K. The Comparative Economics of International Intellectual Property Agreements. 2013. Disponível em: <https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2334107>. Acesso em: 20 ago. 2020.

O USO DAS TECNOLOGIAS NO PROCESSO DE ENSINO E APRENDIZAGEM NA ESCOLA ESTADUAL CONCEIÇÃO XAVIER DE ALENCAR

*Eliuwomar Cruz da Silva*⁶⁸

*Laury Vander Leandro de Souza*⁶⁹

INTRODUÇÃO

A inovação tecnológica está cada vez mais presente no cotidiano de alunos e professores, proporcionando o uso de modernos recursos didáticos na escola, e com isso buscando melhorias e promovendo o avanço no processo de ensino e aprendizagem.

O avanço das tecnologias de informação tem possibilitado a criação de ferramentas que podem ser utilizadas pelos professores em sala de aula, o que permite maior disponibilidade de informação e recursos para o educando, tornando o processo educativo mais dinâmico, eficiente e inovador. Nesse sentido, o uso das ferramentas tecnológicas na educação, vista sob a ótica de uma nova metodologia de ensino, possibilita a interação digital dos educandos com os conteúdos, isto é, o aluno passa a interagir

68 Graduado em Pedagogia pela Universidade Federal do Amazonas – UFAM. Mestre em Educação pela Universidad Interamericana (PY).

69 Graduada em Pedagogia pela Universidade Federal do Amazonas – UFAM. Mestra em Ensino de Ciências Ambientais pela Universidade Federal do Amazonas – UFAM.

com diversas ferramentas que o os proporcionam a utilização de seus esquemas mentais a partir do uso racional e mediado da informação.

O desenvolvimento tecnológico é parte da constituição do novo meio geográfico, tendo em vista a organização e a composição do mundo, todas as esferas estão condicionadas a emergência da técnica, com a presença da tecnologia da comunicação e informação.

Diante desse novo cenário mundial, as tecnologias da comunicação e informação - TICs constituem uma das grandes preocupações na formação do educador, sendo necessária sua compreensão e sua relação com o ensino e as metodologias utilizadas nesse processo.

Castells (1999), demonstra que os processos dos fluxos são fundamentais na constituição do mundo e ao mesmo tempo percebemos no dia-a-dia a importância das comunicações. A transformação da dinâmica do poder, da cultura, da sociedade, a constituição das redes é comum entre os indivíduos, sendo fundamental uma nova forma de aprender as coisas diante da formação e dessas conexões.

Tendo em vista a presença das comunicações no processo de ensino e aprendizagem, percebe-se a dificuldade dos professores na utilização desses recursos e ao mesmo tempo a compreensão de sua importância em sala de aula. Assim, a necessidade de se compreender a importância das tecnologias de informação e comunicação na visão dos professores e alunos passou a ser imprescindível em relação ao uso adequado das metodologias no processo de ensino e aprendizagem.

Para este trabalho foi realizada uma pesquisa descritiva que de acordo com Triviños(1987), “esse tipo de estudo pretende descrever os fatos e fenômenos de determinada realidade”.

Também se utilizou um estudo bibliográfico para dar aporte a uma pesquisa de campo desenvolvida na escola Estadual Conceição Xavier de Alencar (GM3) na cidade de Tabatinga, Amazonas, no Ensino Médio noturno em uma turma escolhida de forma aleatória com uma amostragem de 25 alunos e 15 professores, com o intuito de verificar de que forma estão sendo utilizadas as tecnologias de comunicação e informação no âmbito escolar. Para isso, foi necessário um questionário direcionado aos alunos e professores abordando a temática sobre a importância da utilização das tecnologias da comunicação e informação (TCIs) no ensino.

2. A IMPORTÂNCIA DA TECNOLOGIA COMUNICAÇÃO E INFORMAÇÃO NO ENSINO

Percebe-se que, com as mudanças que a sociedade vem passando nos últimos anos, a educação também sofre transformações. A anexação do computador e da Internet na vida dos alunos, trouxe uma avalanche de informações que as escolas e os professores muitas vezes, não estão preparados para absorver. A adaptação das escolas ao uso das Tecnologias da Informação e Comunicação (TIC), ainda é um desafio para alguns educadores, pois muitos não possuem domínio das ferramentas tecnológicas. A utilização de recursos tecnológicos no processo de ensino, é cada vez mais necessária, pois torna a aula mais atrativa, proporcionando aos alunos uma forma diferenciada de ensino. Para que isso se concretize de maneira que todos os envolvidos sintam-se beneficiados, a questão das TIC deve estar bem consolidada. A forma de ensinar e aprender podem ser beneficiados por essas tecnologias, como por exemplo, a Internet, que traz uma diversidade de informações, mídias e softwares, que auxiliam nessa aprendizagem.

Tendo em vista essas transformações no mundo contemporâneo, existe a necessidade também de mudança na formação dos professores em relação ao uso de novas metodologias de ensino visando uma boa formação do aluno e suas demandas no mundo atual. “Essa evolução levou à tomada de consciência da importância de incorporar as TICs à prática pedagógica e ao contexto da sala de aula” (MORAN 2000, p. 116).

Leite (2003) aponta que o uso das novas tecnologia é importante, no entanto, não garante o dinamismo das aulas, ou seja, seu uso pode concretizar uma aula tradicional e sua utilização pode ser incorreta em seu desenvolvimento em sala de aula se o professor não souber inserir de forma adequada.

Para Oliveira (2009, p.13), “O professor deve fazer uso de ferramentas que tornarão suas aulas mais atraentes e dinâmicas, o que resultará em maior interesse nos conteúdos curriculares e extracurriculares por parte dos estudantes”. De acordo com Libâneo (2011), a habilidade do professor é fundamental no direcionamento das TICs e no desenvolvimento do processo de ensino e aprendizagem ao empregar as tecnologias de informação em sala de aula.

Conforme Almeida (2000) o mundo que permeia a atual formação do indivíduo é composto pela informação, tendo em vista a quantidade de informação e ao mesmo tempo da sua conectividade com o mundo, existe a necessidade da compreensão deste mundo que recai a necessidade de inserir e compor essa esfera na educação.

Desse modo, é de se esperar que a escola, tenha que “se reinventar”, se desejar sobreviver como instituição educacional. É essencial que o professor se aproprie de gama de saberes advindos com a presença das tecnologias digitais da informação e da comunicação para que estes possam ser sistematizadas em sua prática pedagógica. A aplicação e mediação que o docente faz em sua prática pedagógica do computador e das ferramentas multimídia em sala de aula, depende, em parte, de como ele entende esse processo de transformação e de como ele se sente em relação a isso, se ele vê todo esse processo como algo benéfico, que pode ser favorável ao seu trabalho, ou se ele se sente ameaçado e acuado por essas mudanças. (SOUZA, et. al., 2011, p.20).

A compreensão do mundo repassa de forma direcionada a forma de como a Escola ensina e faz a aprendizagem que atinge diretamente como é gerida a sociedade, portanto, sendo a escola parte integrante, existe a necessidade de compreender o mundo que ocorre dentro da própria escola na formação do ensino.

As Tecnologias da Informação e Comunicação possibilitam a adequação do contexto e as situações do processo de aprendizagem às diversidades em sala de aula. Elas fornecem recursos didáticos adequados às diferenças e necessidades de cada aluno. São várias as possibilidades constatadas com o uso das TIC, elas dão oportunidade para que o professor apresente de forma diferenciada as informações. Por meio das Tecnologias da Informação, as informações são disponibilizadas no momento em que precisamos, de acordo com nosso interesse. O termo TIC é a junção da tecnologia ou Informática com a tecnologia da comunicação, a Internet é um ensinamento claro disso. O computador e a Internet atrai a atenção dos alunos desenvolvendo neles, habilidades para captar a informação. Essa informação manifesta-se de forma cada vez mais interativa e cada vez

mais depressa, que os envolvidos no processo de ensino, muitas vezes, não conseguem assimilar.

A cultura digital é a cultura em rede, a cibercultura que sintetiza a relação entre sociedade contemporânea e Tecnologias da Informação (TI's). Ao mesmo tempo que a cultura digital abriga pequenas totalidades e seu significados, mantém-se desprovida de fluxos, de conhecimentos e de criações, que dá corpo e identidade às organizações que delas se constituem. (AMADEU, 2016, p.2)

Dessa forma, as escolas devem fazer uso das TIC como novos meios de aprendizagem em todos os aspectos do currículo. Hoje as TIC são utilizadas em trabalhos extracurriculares, ou em disciplinas como complemento didático. O computador ainda não é considerado um recurso do cotidiano para criação e pesquisa. Precisamos então começar a pensar no que realmente pode ser feito a partir da utilização dessas novas tecnologias, particularmente da Internet, no processo educativo. Para isso, é necessário compreender quais são suas especificidades técnicas e seu potencial pedagógico no espaço e tempo escolar. A constituição espaço e tempo são elementos que atingem a todos na formação e cotidiano das pessoas.

Os seres humanos costumam produzir uma hierarquia acomodada de escalas espaciais com que organizar [sic] suas atividades e compreender [sic] seu mundo. Lares, comunidades e nações são exemplos óbvios de formas organizacionais contemporâneas existentes em diferentes escalas. Intuímos de imediato no mundo de hoje que o caráter das coisas se afigura distintos quando analisado nas escalas global, continental, nacional, regional, local ou do lar/pessoal. O que parece relevante ou faz sentido numa dessas escalas não se manifesta automaticamente em outra. Sabemos, não obstante, que não se pode entender o que acontece numa dada escala fora das relações de acomodamento que atravessam a hierarquia de escalas – comportamentos pessoais (por exemplo, dirigir automóveis) produzem (quando agregados) efeitos locais e regionais que culminam em problemas continentais, de, por exemplo, depósitos de gases tóxicos ou aquecimento global. Mas essa decomposição intuitiva é imprópria, pois dá a impressão de

que as escalas são imutáveis ou mesmo totalmente naturais, em vez de produtos sistêmicos de mudanças tecnológicas, formas de organização dos seres humanos e das lutas políticas (HARVEY, 2004, p. 107-108).

Para Harvey (2004) a constituição do mundo foi ocasionada pela mudança do espaço e tempo, em que todas as pessoas são partes envolvidas em função da espacialidade e temporalidade.

Os cursos de formação inicial de professores precisam estar pautados em fundamentos que evidenciem a importância de desenvolver a autonomia e a consciência crítica dos docentes, inclusive quanto às mudanças que estão ocorrendo nas sociedades, em função das transformações tecnológicas comunicacionais, que trazem impactos e demandas para os processos educacionais e escolares. Ao assumirmos que os professores têm como lócus inicial de sua formação e da construção da sua profissionalidade docentes, os cursos de Pedagogia, torna-se evidente que as experiências, saberes e fazeres trabalhados nesses cursos compõem uma estruturação do ser docente dos futuros professores. Se os fundamentos dos cursos de formação permanecerem pautados em códigos verbais, centrados em exposição de conteúdos, com processos de comunicação verticalizados, onde pouco se trabalha na perspectiva dialógica da construção dos conhecimentos, onde pouco se ajuda a perceber que as relações estão pautadas na interação com os outros – relações de alteridade – perpassadas por sentidos e significados construídos também pelas mídias e suas inúmeras linguagens, não conseguiremos efetivamente avançar nas propostas para uma formação inicial de professores que responda as demandas das sociedades contemporâneas e dos alunos que chegam as nossas escolas nestes tempos (BATISTA, 2012, p. 182-183).

Freire (1984) retrata que o avanço da tecnologia foi fatia para o desenvolvimento da sociedade, ao mesmo tempo que o professor deve compreender a sua importância no aprimoramento do ensino e aprendizagem, o processo de inserção das TICs deve ser mediado pelo professor no processo do ensino que é mediado pela escola.

Petry (2006) alerta que a compreensão dos professores é importante na constituição da aprendizagem e do ensino. Gesser (2012) observa que os meios de comunicação e tecnologia são essenciais e que atribuem uma qualidade no ensino, portanto, o professor não pode relegar a importância dessas ferramentas no desenvolvimento das aulas no processo de aprendizagem.

Guerra, (2000) atenta que os Softwares são fundamentais e ganham em termos de importância em seu uso no contexto de sala de aula pela forma como é empregado. Conforme McManus (1995) o uso correto, direcionado e programado com finalidades é um bom exemplo na compreensão de muitos elementos em função da sua plataforma multifacetada e é importante dentro das ferramentas em termos de flexibilidade de ação para alunos em sala de aula, demonstrando-se a importância da flexibilidade das ferramentas de informação e tecnologia.

Na sala de aula tradicional, a interação entre professor e aluno nem sempre ocorre, principalmente na velocidade e frequência com que o nativo digital experimenta fora do ambiente escolar. Do ponto de vista do aluno nativo digital, aparentemente, para ele é mais fácil interagir com as TICs do que com o professor em sala de aula, pois com as TICs, por exemplo, ele não precisa de autorização para iniciar e terminar o diálogo. Além disso, com as TICs ele escolhe o tema de estudo que maior significado lhe traga. (Fey, 2011, p. 3).

É preciso compreender que a ferramenta tecnológica não é ponto principal no processo de ensino e aprendizagem, mas um dispositivo que proporcionaliza a mediação entre educador, educando e saberes escolares, assim é essencial que se supere o velho modelo pedagógico é preciso ir além de incorporar o novo (tecnologia) ao velho. Sendo assim, temos que entender que, a inserção das TICs no ambiente educacional, depende primeiramente da formação do professor em uma perspectiva que procure desenvolver uma proposta que permita transformar o processo de ensino em algo dinâmico e desafiador com o suporte das tecnologias.

Para que os recursos tecnológicos façam parte da vida escolar é preciso que alunos e professores o utilizem de forma correta, e um componente substancial é a formação e atualização de professores, de modo que a tecnologia seja de fato incorporada no currículo escolar, e não vista ape-

nas como um complemento ou aparato marginal. É preciso pensar como incorporá-la no dia a dia da educação de forma definitiva. Em seguida, é preciso levar em conta a construção de conteúdos inovadores, que usem todo o potencial dessas tecnologias.

No período em que nos encontramos, o período técnico científico informacional do qual se desenvolve o mundo, a educação está sendo modificada através da mediação da tecnologia sendo necessária uma nova adaptação a esse novo meio.

Nas sociedades modernas, em que os meios de comunicação interferem diretamente na formação/deforção das pessoas, sejam elas crianças, jovens ou adultos, não há mais como negar a importância de pesquisas integradas entre esses dois campos de estudo para resultados mais eficazes nos procedimentos pedagógicos das escolas. (CALDAS, p. 118, 2006)

A escola é um ambiente privilegiado de interação social, mas este deve interligar-se e integrar-se aos demais espaços de conhecimento hoje existentes e incorporar os recursos tecnológicos e a comunicação, concedendo fazer as pontes entre conhecimentos e se tornando um novo elemento de cooperação e transformação. A forma de produzir, armazenar e disseminar a informação está se transformando; o enorme volume de fontes de pesquisas é aberto aos alunos pela Internet. Conforme Caldas (2006), as modificações tecnológicas são partes componentes e fazem partes de uma nova metodologia, tendo em vista que o contato com os professores e alunos são constantes e fundamentais no desenvolvimento das aulas.

Todavia, a formação de professores para essa nova realidade não tem sido priorizada de maneira efetiva pelas políticas públicas em educação nem pelas escolas. As soluções propostas inserem-se, principalmente, em programas de formação de nível de pós-graduação ou, como programas de qualificação de recursos humanos. O perfil do profissional de ensino é orientado para uma determinada “especialização”, mesmo por que, o tempo essencial para essa apropriação não o permite. Como resultado, evidencia-se a fragilidade das ações e da formação, refletidas também através dos interesses econômicos e políticos.

3. RESULTADOS E DISCUSSÕES

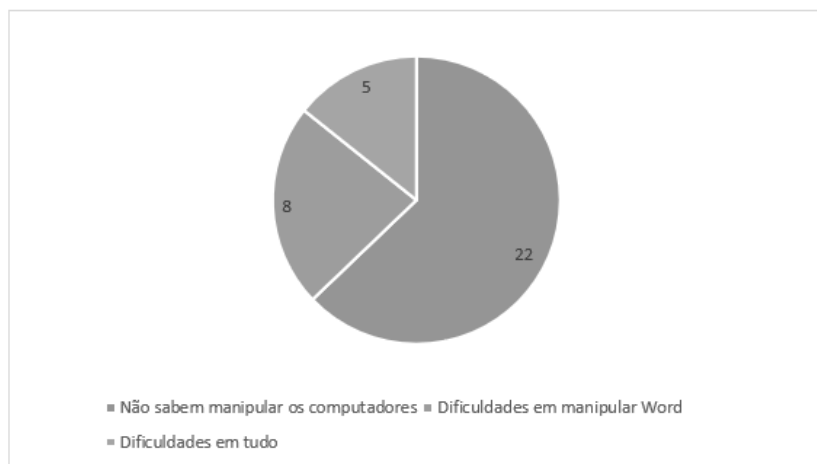


Gráfico 01 - Dificuldades dos alunos com ferramentas informatizadas

Fonte: Próprio autor

Percebe-se nos dados do Gráfico 01 que a grande maioria dos alunos não sabem utilizar os computadores, em pleno século XXI eles não conseguem manipular esses equipamentos pelo fato de não terem em casa ou mesmo do pouco do contato com ele, porém em conversas informais verificou-se que estes tem habilidade com o celular.

Sabemos que, a aprendizagem intermediada pelo computador gera profundas transformações no processo de produção do conhecimento, se antes as únicas vias eram de sala de aula, o professor e os livros didáticos, hoje é concedido ao aluno navegar por diferentes espaços de informação, que também nos viabiliza enviar, receber e armazenar informações virtualmente. Portanto, o computador e os demais aparatos tecnológicos são vistos importantes no processo de aprendizagem, são bens necessários e saber operá-los constitui-se em condição de empregabilidade, conhecimento e domínio da cultura.

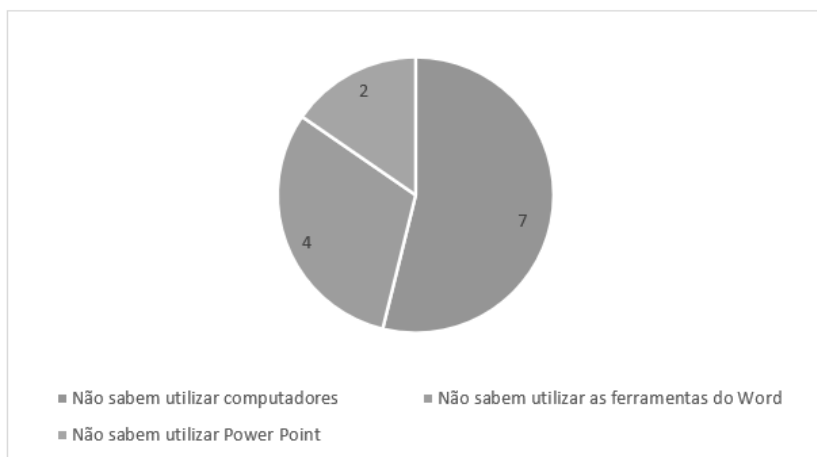


Gráfico 02 - Dificuldades dos professores com ferramentas informatizadas

Fonte: Próprio autor

Verificou-se que um dos problemas identificados é uso pelo professores em relação aos programas operacionais com ferramentas simples, tendo em vista que estes poderiam utilizar essas metodologias no desenvolvimento de suas aulas.

As dificuldades apresentadas giram em torno dessas ferramentas que poderiam ser utilizadas pelos professores, porém em função da dificuldade estes tem pouco contato com esses instrumentos em casa e em sala de aula, preferindo usar os livros didático em função da complexidade de manipulação para muito deles.

Saber utilizar adequadamente estas tecnologias estimula a capacidade de desenvolver estratégias de ensino, critérios de escolha de metodologias e habilidades de processamento de informação e não só a programação de trabalhos. Em correlação a comunicação, induz o desenvolvimento de competências sociais, a capacidade de comunicar efetiva e coerentemente, a qualidade da apresentação escrita das ideias, permitindo a autonomia, a criatividade e facilitando o processo de ensino e aprendizagem.

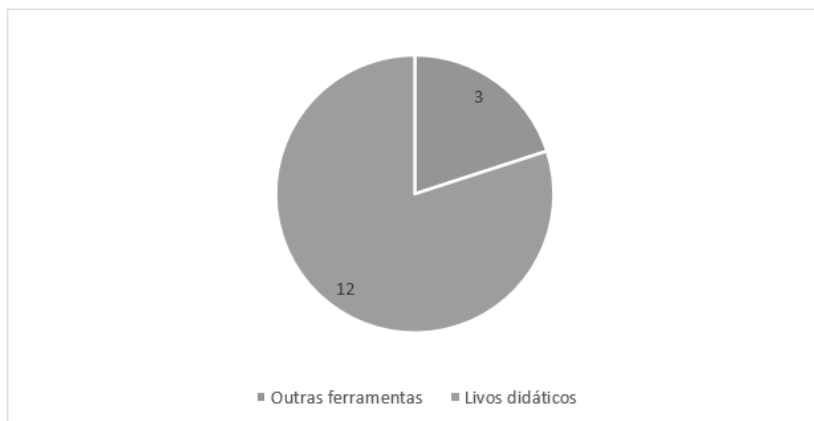


Gráfico 03: metodologias utilizadas pelos professores

Fonte: Próprio autor

Para a grande maioria dos professores, a forma mais comum utilizada é uso do livro didático no desenvolvimento da sala de aula. Segundo os professores, a pouca quantidade de computadores dificulta o acesso e devido ao pouco tempo das aulas estas são feitas sem uso dos computadores.

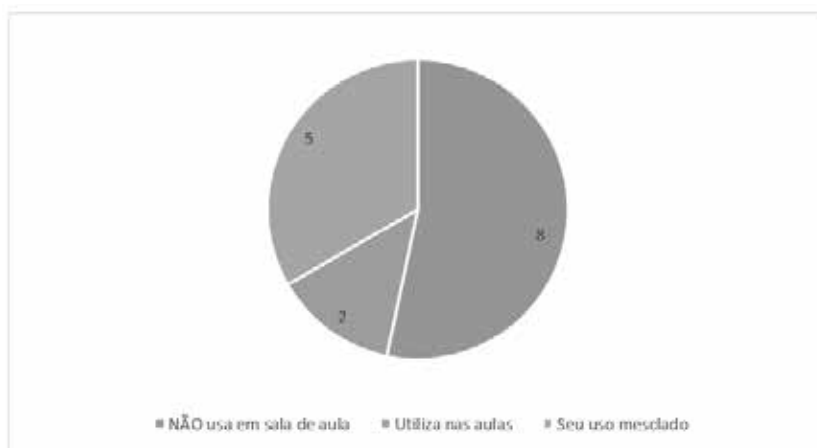


Gráfico 04: Utilização com tecnologias nas aulas

Fonte: Próprio autor

Para alguns professores as metodologias devem ser mescladas, portanto, o processo de inovação deve ser estimulado, pois é importante no desenvolvimento das aulas. Portanto, as tecnologias e ferramentas da informação como vídeos devem ser estimuladas como complementos m sala de aula.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A importância da existência da tecnologia é parte constituinte do momento atual dentro dessa perspectiva da compreensão do mundo social e a escola não pode ser um mundo à parte. Portanto, as formações dos professores referentes a licenciaturas devem pensar as metodologias conjugadas, tendo em vista, que as questões do mundo do trabalho devem ser associadas diante da constituição do mundo contemporâneo.

A dificuldade em sala de aula perpassa pela formação, tendo em vista a aversão dos professores ao uso da tecnologia, ao mesmo tempo diante das dificuldades em função do estímulo e ao mesmo tempo da existência dos recursos das TICs, o problema torna-se intenso.

A existência de pouco computadores, a falta de estímulo por parte das escolas torna-se um problema no desenvolvimento das atividades associadas as TICs em sala de aula.

Diante dos resultados, com a inserção das TICs, tendo em vista o desenvolvimento e relação com o processo de aprendizagem, nota-se que a percepção dos professores ainda não acompanhou essa relação, as dificuldades existentes permeiam desde a formação dos professores na utilização dessas ferramentas influenciando na formação dos alunos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, M. E. **Informática e formação de professores**. Brasília: Ministério da Educação, 2000.

AMADEU, S. **Diversidade Digital e Cultura**. 2016. Disponível em: Acesso em: 04 ago. 2, outubro de 2016.

BATISTA, Simone Rodrigues. **Um diálogo entre comunicação e educação**: a formação inicial de professores em sociedades midiáti-

cas / Simone Rodrigues Batista; orientação Maria Isabel de Almeida. São Paulo: s.n., 2012.

CALDAS, Graça. **Mídia, Escola e Leitura Crítica do Mundo**. Educ. Soc., Campinas, vol. 27, n. 94, p. 117-130, jan./abr. 2006.

CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede**. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

FEY, Ademar Felipe. **A linguagem na interação professor-aluno na era digital: considerações teóricas**. In: Revista Tecnologias na Educação, ano 3, n.1, jul. 2011.

FREIRE, P. **A máquina está a serviço de quem?** Revista Bits, São Paulo, v. 1, n. 7, p. 6. 1984.

GESSER, V. **Novas tecnologias e educação superior: Avanços, desdobramentos, Implicações e Limites para a qualidade da aprendizagem**. IE Comunicaciones: Revista Iberoamericana de Informática Educativa, n. 16, p. 23-31, 2012.

GUERRA, J. H. L. **Utilização do computador no processo de ensino-aprendizagem: uma aplicação em planejamento e controle da produção**. 2000. 76 f. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção da Universidade de São Carlos-USP), - Escola de Engenharia de Produção da USP, São Carlos, 2000.

HARVEY, David. **Espaços de esperança**. Tradução de Adail Ubirajara Sobral e Maria Stela Gonçalves. Loyola: São Paulo, 2004.

LEITE, Ligia Silva (Coord.). **Tecnologia educacional: descubra suas possibilidades na sala de aula**. Petrópolis: Vozes, 2003.

LIBÂNEO, José Carlos. **Didática**. Campinas; SP. ed. Papyrus, 2011.

MORAN, José Manuel. **Novas tecnologias e mediação pedagógica**. Campinas, São Paulo: Papyrus, 2000.

McMANUS, T. F. **Special considerations for designing Internet based instruction**. In: Society for Information Technology & Teacher Education International Conference. 1995.

OLIVEIRA, Andréa Hermínia de Aguiar. **Tecnologia e trabalho intelectual docente na universidade**. Guarapari, ES: Ex. Libres, 2009.

PETRY, L. C. **O conceito de novas tecnologias e a hipermídia como uma nova forma de pensamento. Porto. In: Cibertextualidades**, v. 1, n. 1, p. 110-125, 2006.

SOUSA, R. P.; MOITA, F. M. C.; CARVALHO, A. B. G. **Tecnologias digitais na educação**. Campina Grande: EDUEPB, 2011.

TRIVIÑOS, A. N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Atlas, 1987.

ARTIGOS – TEMAS CONTEMPORÂNEOS

CAPTURA DEL ESTADO POR PARTE DE LAS ÉLITES ECONÓMICAS Y LAS DERECHAS EMERGENTES EN AMÉRICA LATINA. CASOS: BRASIL Y COLOMBIA

*Laura Marcela Cubides Sánchez*⁷⁰

INTRODUCCIÓN

Durante las últimas dos décadas hemos percibido una estratégica transformación en la caracterización y el ejercicio político de las élites que ocupan posiciones formales de poder en los países de América Latina. Como parte de ese proceso de renovación interna de los dirigentes políticos se producen una serie de cambios de carácter político e ideológico en las democracias y en los modelos de desarrollo de la región. Por lo tanto, estamos hablando de una transición estructural en la que los grupos de poder comienzan a diversificarse y a consolidar distintas apuestas de gobierno para responder a las demandas y expectativas del nuevo milenio. Este nuevo escenario político va a generar diferentes niveles de aproximación entre las elites políticas y las elites económicas o empresariales, lo que altera inminentemente la relación entre el sector público y privado.

70 Estudiante de la maestría “Enseñanza en Ciencias y Humanidades” de la Universidad Federal del Amazonas (Brasil); Estudiante de la especialización “Políticas Públicas para la Igualdad en América Latina” de CLACSO; Graduada en Antropología por la Universidad Externado de Colombia.

De ahí surge una de las principales problemáticas de los países latinoamericanos en la actualidad: la forma como las élites políticas, en busca de un beneficio personal, ponen el Estado al servicio de los intereses de las elites económicas, por encima del de los ciudadanos, otorgándoles el suficiente poder a estas clases selectas para influenciar en las decisiones estatales y controlar ciertos recursos claves para el desarrollo económico y social de la región (SERNA; BOTTINELLI, 2018).

De acuerdo con lo anterior, este artículo propone, a través de un ejercicio dialógico entre los casos de Brasil y Colombia, exponer lo que se ha denominado como captura del Estado por parte de las elites económicas y las “nuevas derechas”. Para eso, se mencionarán los mecanismos que estas utilizan para expandir sus proyectos empresariales y garantizar que estos no dependan de fuentes externas al mercado, mediante el control de las decisiones estatales que determinan sus actividades económicas y, por ende, su capital financiero. De tal manera veremos cómo, en el marco de la composición de las nuevas elites políticas latinoamericanas, especialmente con la transformación de las viejas derechas, algunas de estas estrategias se intensifican y otras tantas surgen y se empiezan a legitimar. Las reflexiones sobre el tema se harán, principalmente, a partir de dos ejes temáticos: el primero es el de la participación directa del empresariado en el aparato estatal y el segundo es el de la renovación y circulación de la elite política en el siglo XXI. Como parte de la argumentación de los planteamientos que ira suscitando la articulación de estos dos campos de análisis, se retomaran algunas ideas sobre lo que se entiende como “Nuevas derechas” y el carácter de clase del poder del Estado.

Las razones por las cuales se optó por tomar estos dos países como punto de enunciación, tienen que ver con una cuestión fáctica, pero también de interés personal. De acuerdo con Serna y Bottinelli (2018), Brasil y algunos países del área andina (entre esos Colombia) aparecen en los niveles más altos en los indicadores de influencia política de los empresarios sobre los gobiernos. Como académica he tenido la oportunidad de vivir y formarme en ambos países. Por lo tanto, al tener noción de sus realidades políticas, económicas y sociales, me interesa comprender bajo que modalidades los empresarios y las asociaciones empresariales aparecen como grupos de poder con gran capacidad de agencia en áreas claves del

Estado y su grado de incidencia en el orden social y los modos de vida de la población.

Los dos casos que irán apareciendo a lo largo del texto, permiten ver la manera en que la captura política está asociada con prácticas de abuso de poder, de inequidad material y de violación de los derechos humanos. Estos reafirman una de las ideas centrales de Durand (2016), sobre la captura del Estado entendida como la extrema influencia en la gestión de políticas públicas a favor de aquellos que concentran poderes de decisión, como familias, partidos políticos y grupos empresariales, motivados por la búsqueda de preferencias y beneficios relacionados con exoneraciones fiscales, obtención de licitaciones, entre otros.

Dicho lo anterior, el elemento contextual que transversaliza las problemáticas y las discusiones aquí presentadas, es el neoliberalismo. Bajo la doctrina del proteccionismo, pese a sus múltiples limitaciones, las elites políticas lograron ampliar el espectro económico e industrial. A diferencia de ese perfil más desarrollista, las élites neoliberales se han encargado de satisfacer su deseo de acaparar y perpetuar un posicionamiento dominante en el mercado. Es a partir de ahí que podemos comprender, de una manera más estructural e histórica, la forma en que la corriente neoliberal fue convirtiendo la función pública en un objeto de beneficio personal, propiciando el escenario ideal para que los gobernantes puedan utilizar el servicio público con la finalidad de obtener “recompensas” de todo tipo (SALAS-PORRAS, 2014). A su vez esto nos aproxima a la raíz de algunas dinámicas propias del proceso de captura del Estado, emprendidas por las nuevas elites, asociadas a la privatización de las empresas públicas, la apertura comercial y financiera, la desregulación de los mercados, etc. Por lo tanto, se abordará el fenómeno de ascenso de las nuevas derechas en Brasil y la permanencia y acentuación de los gobiernos de derecha en Colombia, considerando el legado elitista conservador de sus dirigentes y su rol mediador entre los contextos nacional y global, así como entre los sectores público y privado.

De este modo, este artículo se estructura bajo los dos ejes ya citados y cuenta con una narrativa que propone interconectarlos a través de las situaciones correspondientes a cada país. En la medida en la que se van suscitando aportes relevantes de algunos de los autores más conocidos en este campo de estudio, se establece un dialogo entre las características, va-

riables y particularidades que componen el ámbito político tanto de Brasil como de Colombia, con el objetivo de ejemplificar los conceptos y planteamientos claves e identificar los puntos de intersección y de contraste entre los dos casos.

1. CAPTURA DEL ESTADO POR PARTE DE LAS ÉLITES ECONÓMICAS

En primer lugar, se debe enfatizar en que la noción de elite que direcciona el desarrollo argumentativo de este artículo, tiene sus orígenes en lo que se conoce como el elitismo clásico o inicios del pensamiento elitista a finales del siglo XIX y principios del XX. Para entonces, teóricos europeos como Vilfredo Pareto (1967), ya se referían a las elites como una minoría que, al encontrarse en el punto más alto de la escala social, constituía una clase selecta definida como aristocracia. Se afirmaba que, como parte del sistema y los mecanismos creados para perpetuarse en el poder, estas debían renovarse adoptando elementos propios de las clases inferiores, es decir, aproximarse a las características y códigos sociales correspondientes a las mayorías dominadas, para no perder fuerza y legitimidad. Autores como Robert Michels (2008), contribuyen a la teoría de las elites al reconocer la tendencia de burocratización autoritaria de los partidos políticos controlados por un sistema de gobierno oligárquico, independientemente de la retórica democrática. A partir de esos primeros pilares de análisis sobre este campo, se fue enriqueciendo la comprensión de la relación entre quienes conforman estos grupos de poder y las mayorías sociales, concibiéndola de manera más dinámica y constitutiva del orden social (OSORIO, 2015).

En América Latina algunas de estas premisas no podían ser vislumbradas bajo los mismos esquemas conceptuales y teóricos, ya que, aunque no existieron aristocracias de nobleza, es decir, de herencia de linaje, como si sucedió en el continente europeo, los niveles de concentración de poder y riqueza han sido incluso mayores, produciendo oligarquías locales de poder. Algunas de estas se apropiaron de prácticas de clases altas tradicionales y establecieron mecanismos de distinción cultural y social (ROBLES, 2020). Es por eso que el concepto de elite, especialmente en el contexto latinoamericano, puede hacer referencia a individuos que ejer-

cen poder en la toma de decisiones políticas, ocupen cargos formales de poder o no. Por lo tanto, las elites se definen en términos de los distintos tipos de recursos que controlan y la forma en la que afectan la posición económica, política e ideológica de varias clases sociales, no solo por su capital financiero (THERBON, 1982). Entonces, estamos hablando de elites económicas y políticas que desde sus respectivos campos actúan (de forma directa o indirecta) para consolidar y fortalecer un grupo de poder que controle la manera en que se gobierna, adoptando entre las prácticas más frecuentes de influencia sobre el sistema parlamentario, modalidades como el lobby o el cabildeo.

De acuerdo con el trabajo de Durand (2016), algunos de los mecanismos de captura de Estado que más se emplean en los países latinoamericanos, son: las puertas giratorias, la influencia en la nominación de candidatos a puestos clave en la política económica, el financiamiento de campañas electorales y donaciones a partidos políticos, la corrupción, el soborno de funcionarios públicos y el gabinete ministerial, entre otros. En países como Brasil y Colombia la práctica de puerta giratoria, que consiste en la habilidad de las elites de transitar permanentemente entre cargos de la esfera pública y privada a través del aparato estatal, ya era bastante común desde el siglo pasado. Sin embargo, es a partir del año 2000, que su circulación entre espacios nacionales e internacionales de carácter público y privado se fue intensificando y consolidando como una estrategia efectiva para agremiar a las elites políticas y empresariales y ampliar su panorama de control (SALAS-PORRAS, 2014). Como resultado de eso, en los últimos años se han ensamblado gabinetes de gobiernos de corte empresarial, que, con el giro a la izquierda que se dio en la primera década y media del siglo XXI en varios países del continente, entre esos Brasil, se enmarcan en un escenario de nuevas formas de convivencia entre las elites políticas progresistas y quienes representan el poder económico (SERNA; BOTTINELLI, 2018).

En el caso de Brasil, en el 2015, más de 13 años de gobiernos de izquierda fueron interrumpidos drásticamente con la llegada de coaliciones políticas de derecha y ultraderecha, como la del actual presidente Jair Bolsonaro. Vale la pena mencionar que, de acuerdo con Ansaldi (2017), lo que hace que una persona o sector, se situó dentro de determinado campo político e ideológico (izquierda, centro, derecha y sus derivados) es su

percepción sobre la igualdad social. Es por eso que, en la práctica, lo que define la ubicación de un gobierno en esa escala son los enfoques de las acciones políticas de Estado, las poblaciones a las que están dirigidas y los ámbitos de la vida social que se atienden de forma prioritaria. Esas elites entrantes hacen parte de lo que denominamos como derechas emergentes, las cuales, pese algunos cambios moderados en su caracterización y manera de proceder, conservan elementos propios de las derechas tradicionales como la integración de cuadros de la alta burocracia, militar y civil, un liderazgo personalista, la sobrerrepresentación de clases altas y empresarios, etc. (CODATO; BOLOGNESI; MATTOS, 2015). Adicionalmente, las derechas de hoy, siguen siendo herederas del poder y tienen el deber de perpetuarlo y traspasarlo a sus descendentes.

Por lo tanto, aún con el giro de corriente política e ideológica en la mayoría de países del continente y con la “reinención” de las derechas de países como Brasil y Colombia, no solo se han enfatizado antiguos dispositivos de captura del Estado y de secuestro de la democracia, como el tráfico de influencias y el clientelismo, sino que se han anexado nuevos actores y sectores al aparato operacional configurado por las elites para dichos fines. Dentro de esos encontramos instituciones que representan algún tipo de autoridad sea científica o jurídica y que, además, están inscritas en circuitos de gobernanza internacional (DURAND, 2016), como centros de investigación, consultoras, corporaciones, partidos políticos, grupos técnicos intermediarios entre las burocracias estatales, etc. Es a partir de la articulación entre los poderes que encarnan estos entes y su impacto en la sociedad que las nuevas elites logran concretizar y legitimar muchas de sus acciones. De acuerdo con Serna y Bottinelli (2018), es en la trastienda del poder político, a través de redes informales e incluso de contactos personales entre círculos sociales, donde se toman las altas decisiones políticas. Es aquí en donde se sitúa el argumento principal de este artículo, ya que vemos el punto de intersección entre las dos categorías de análisis abordadas.

Para ilustrar lo anterior me remito a un estudio de OXFAM (2016) sobre esta materia, en el que se revela que el tráfico de influencias, la aprobación de marcos legales y regulatorios para beneficios particulares, las prácticas de corrupción pública y el control de los medios de comunicación son los cuatro mecanismos de dominio sobre la política por parte

de agentes empresariales. En ese marco aún se desconoce mucho sobre la operatividad de acciones que han permeado el sistema institucional estatal como la exoneración y evasión tributaria, el lavado de activos y dinero para beneficios privados, el desvío de fondos públicos, el financiamiento irregular de campañas electorales, el acceso privilegiado a licitaciones, la sobrevaloración en obras y servicios públicos, la contratación de empleados públicos sólo por su adscripción política, etc. Por ejemplo, la campaña electoral del presidente actual de Colombia, Iván Duque, contó con representativas “donaciones” a nombre de los empresarios más poderosos del país, la mayoría de ellos dueños de grandes compañías y medios de comunicación y con fuerte influencia y representación en el poder ejecutivo y legislativo de la nación (LAS2ORILLAS, 2018). Según OXFAM (2016) todas esas prácticas apuntan al propósito de alinear la política fiscal al objetivo de expansión de las empresas y aumentar sus ingresos. Por lo tanto, esto corresponde al fenómeno de privatización de la economía, que además de reducir el control del Estado debilita la propiedad comunal.

De acuerdo con Durand (2016), el escenario anterior depende de cómo se consolida el poder económico privado, las reglas de concentración de poder gubernamental y los comportamientos de la población civil, lo cual varía también según el nivel de desarrollo de cada país. La manera en la que las elites económicas se apropian de los recursos estatales es cambiante, ya que la liberación financiera dificulta el dominio de los flujos del capital y la democracia electoral mina, de cierta manera, su poder sobre el sistema político (BULL; KASAHARA, 2017). Sin embargo, la participación política activa de los empresarios, tiene el propósito de mitigar esos riesgos a toda costa, posicionándose como agentes del desarrollo económico y del orden social. De ahí surgen todo tipo de prácticas de carácter legal o ilegal, pero, aun así, todas ilegítimas.

Los privilegios de las elites políticas y económicas financieras, se han venido reforzando con prácticas recurrentes de patrimonialismo, clientelismo y corrupción (SOUZA, 2019). En los países latinoamericanos, la corrupción aparece como el principal factor que afecta a las instituciones estatales. El tratamiento y los mecanismos de control institucional existentes son insuficientes para combatirla, a esto sumado que casi la cuarta parte de los altos cargos de estos países es ocupada por empresarios, la mayoría inscritos en partidos que se reconocen de derecha (SERNA; BO-

TTINELLI, 2018). Por causa de eso, tanto en Brasil como en Colombia, una estrategia muy común entre las elites económicas ante la posibilidad del aumento o la aplicación de impuestos asociados a la riqueza, es amenazar con salir del país, lo cual resulta problemático ya que, teniendo en cuenta que el empleo y el aparato productivo está en manos del sector privado, esto implica el despido masivo de trabajadores, entre otras graves consecuencias para la economía de los países (ROBLES, 2020).

Con lo referido hasta el momento, se puede decir que la privatización de lo público es el mayor problema que enfrentan actualmente los países de la región, todo eso producto del auge de reformas económicas neoliberales. Tanto Brasil como Colombia tienen trayectorias históricas que agregan variables que complejizan aún más este proceso de captura, haciendo de sus realidades políticas casos muy particulares. En cuanto al primero, los más de 20 años de dictadura cambiaron el curso de la democracia, redefinieron la esfera pública y transformaron la política económica del país. Respecto al segundo, los más de 50 años de conflicto armado entre diferentes grupos guerrilleros y el ejército nacional, han profundizado la polarización política y el debilitamiento del Estado, así como consolidado persistentes economías ilícitas que han permeado el ejercicio político, acentuando las prácticas de corrupción en las formas de gobernar. En la década de los 90, Brasil era el país cuya distribución de renta era la más desigual de todo el mundo (SERNA; BOTTINELLI, 2018). Para la misma época, Colombia vivenciaba una bonanza económica producida por el narcotráfico que concentraba el poder y la riqueza en unos pocos, ocasionando violencia y desigualdad en todos los ámbitos de la vida social. Esas características han determinado el funcionamiento, la veracidad y la confianza en el sistema democrático y en las instituciones públicas.

2. SIGLO XXI: DERECHAS EMERGENTES EN AMÉRICA LATINA

Durante los primeros años de este milenio, varios países latinoamericanos fueron sede de un fenómeno de ascensión de gobiernos progresistas, denominado como “Marea Rosa”, que representa el giro ideológico hacia la izquierda política. Esa tendencia surgió en respuesta del predominio de gobiernos de corte neoliberal durante la década de los años 80 y 90, que

ocasionaron profundas y rápidas transformaciones sociales, ambientales y económicas que han puesto en riesgo la subsistencia de todas las formas de vida en el planeta. Fue así como apenas hace 20 años se empezaron a consolidar regímenes de centro izquierda e izquierda con el objetivo de implementar políticas dirigidas a la reducción de las desigualdades sociales (CODATO; BOLOGNESI; MATTOS, 2015) y al control de industrias irresponsables con el medio ambiente.

El caso de Brasil es uno de los que mejor ejemplifica esa transición, con la llegada a la presidencia de Luiz Ignacio Lula da Silva, sindicalista y posteriormente, presidente del Partido de los Trabajadores (PT), del cual se lanzó como candidato. Estuvo en el poder durante 8 años, completando dos periodos presidenciales (2003-2006 y 2007-2010). Fue sucedido por la expresidenta Dilma Rousseff (2011-2016), también candidata del PT. Por lo tanto, fueron aproximadamente 13 años de mandatos de izquierda, en los que el objetivo primordial fue terminar con la pobreza extrema. Este periodo se vio interrumpido con el posicionamiento del político conservador Michel Temer (2016-2018) del partido Movimiento Democrático brasileño, de centro radical. Como vicepresidente, asumió dicho cargo, luego de la destitución de su predecesora (NERCESIAN; CASSAGLIA, 2019), siendo él finalmente la plataforma para dar paso al gobierno de ultraderecha de Jair Bolsonaro.

El caso de Colombia es muy diferente. Durante todo el siglo XX, hasta la elección del expresidente Álvaro Uribe Vélez, en el 2002, la historia política de Colombia estuvo dominada por el Partido Conservador y el Partido Liberal. La dinámica bipartidista que generó la existencia exclusiva de estos dos bandos, dividió la postura política de todo un país y ocasionó periodos de radicalismo y extrema violencia. Desde los inicios de su trayectoria política, Uribe perteneció al Partido Liberal. Sin embargo, cuando asciende al poder lo hace como candidato del movimiento de derecha Primero Colombia, fundado por él, mediante el cual también fue reelegido, completando así ocho años en la presidencia (2002-2006 y 2006-2010). Ese proyecto se inscribía dentro de una ideología liberal conservadora, de corte fascista. Por esa razón, se le considera como un disidente liberal con pensamiento de derecha.

Debido a los altos índices de popularidad alcanzados durante sus primeros tres años de gobierno, se fue consolidando todo un andamiaje po-

lítico que tomó por bandera su nombre: el Uribismo. De ahí surge el Partido Social de Unidad Nacional, más conocido como el Partido de la U. Desde su fundación en el año 2005 ha tenido una de las mayores participaciones en el congreso de la República. Fue el principal impulsor de la iniciativa que pretendía una segunda reelección de Uribe para el año 2010. Aunque esto no sucedió, integró la coalición de partidos políticos que apoyaron el gobierno de su sucesor, el expresidente Juan Manuel Santos, que en el espectro político se ubica en el centro. De esa trayectoria “Uri-bista”, resultó el Partido Centro Democrático, de centro derecha y derecha, fundado en el 2013. Iván Duque, el presidente actual (2018-2022), es militante de ese partido. Adicionalmente, tal como lo muestra un informe de Nercesian y Cassaglia (2019), Uribe (junto con Santos y Duque) hace parte de los presidentes empresarios o con perfil empresarial que tuvieron lugar en los países de América latina en el siglo XXI, los que podríamos catalogar como nuevas elites y en este caso, nuevas derechas.

Dicho esto, tenemos dos contextos históricos muy diferentes en el que se insertan las elites que están dominando el escenario político de ambos países. En el primer caso, podríamos decir que la cruel y prolongada dictadura militar, al reprimir todo movimiento revolucionario, cultivó un sentimiento popular que posteriormente se consolidaría a través de organizaciones y partidos políticos de izquierda motivados por la reivindicación de los derechos humanos violados durante ese periodo. Las luchas de diferentes sectores sociales fueron acogidas por proyectos políticos, consiguiendo gran relevancia en la escena política durante los años siguientes, como fue el caso del Partido de los Trabajadores.

En cuanto al segundo caso, los antecedentes del bipartidismo y la influencia del narcotráfico en la política explican la tendencia de las derechas a perpetuarse en el poder. En Colombia, los grupos hegemónicos (principalmente familias o grupos empresariales) pasan de una generación a otra, privilegios económicos y una red de contactos que les permiten arraigarse al poder y mantener la estructura política que los soporta. La manera como el narcotráfico ha permeado el Estado, inyectando dinero y ejerciendo todo tipo de presiones, ha generado un vínculo entre las elites y quienes comandan dicha actividad ilícita. Para seguir en la línea del caso presentado, Uribe es uno de los políticos que ha estado más involucrado con el narcotráfico, especialmente con el cartel de

Medellín. Los casos judiciales al respecto, corresponden a procesos de investigación en la actualidad.

Una de las preguntas más frecuentes que apareció en la opinión pública después de la victoria de Iván Duque fue ¿Por qué en Colombia nunca ha triunfado un candidato de izquierda en elecciones presidenciales? Para esas elecciones, el candidato de la oposición Gustavo Petro, obtuvo una de las mayores votaciones en la historia de los partidos de izquierda, llegando a segunda vuelta. Sin embargo, el andamiaje político del Uribismo que apoyó e impulsó toda la campaña de Iván Duque, reforzó sus estrategias de captura política para desprestigiar a la izquierda (utilizando el caso de Venezuela como un referente de lo que podría implicar su triunfo) y presentarse como una nueva derecha (acudiendo a la figura de un candidato joven). Ante esto podríamos decir que el hecho de que en Colombia las propuestas políticas de izquierda nunca hayan tenido lugar, se debe principalmente al nivel de captación del Estado por parte de las elites conservadoras y las viejas derechas, que por su trayectoria como clase dominante ha tejido redes entre sectores económicos que desde hace décadas vienen acaparando el ámbito político del país. Además, el factor del conflicto armado también ha generado una predisposición y estigmatización a todas las expresiones revolucionarias y de pensamiento de izquierda, asociándolas directamente con los comportamientos de los grupos guerrilleros que se gestaron durante la segunda mitad del siglo XX.

En el caso de Brasil, debido al curso de su historia política, esa nueva derecha tiene la capacidad de convivir con gobiernos de izquierda, participando en coaliciones de apoyo (como el caso mencionado de Michel Temer como fórmula vicepresidencial de Dilma Rousseff) y promoviendo programas sociales, en un intento por interrumpir su legado histórico elitista. Articular intereses, sectores, estrategias y recursos de campos ideológicos y formas de gobernar tradicionalmente opuestas, ha influenciado en el fenómeno de ascenso de las derechas emergentes. En el 2014, la derecha brasilera tuvo un notorio crecimiento en el parlamento. Esa corriente se alinea con la vieja derecha, que, de acuerdo con Codato, Bolognesi e Mattos (2015), es heredera directa de partidos de sustentación política del modelo dictatorial-militar. Un ejemplo claro de eso es la propuesta de gobierno de Jair Bolsonaro, quien además de tener una trayectoria militar como capitán del Ejército brasileño, se ha

mostrado como simpatizante del régimen político implantado durante la dictadura militar.

Tanto en Brasil como en Colombia, en las últimas dos décadas, las nuevas derechas han presentado una gran cantidad de nuevos líderes, en representación de diversos sectores sociales, como en el caso de Iván Duque (una cara nueva en la política). En los partidos políticos de las viejas derechas este fenómeno también ocurre con el propósito de aumentar su fuerza electoral y renovar su escena política. La figura del empresario sigue siendo fundamental en la constitución de las nuevas derechas de estos dos países, a diferencia de otros perfiles ocupacionales que han mutado de campo ideológico. En el caso de Colombia, es un hecho que el sector privado tiene una fuerte influencia en la gestión del gobierno de Iván Duque. Las dependencias y favoritismos que mantienen su estrecha relación, explican porque la gran prioridad del gobierno en materia económica, durante la coyuntura del Covid-19, ha sido la de preservar el tejido empresarial y evitar la quiebra masiva de empresas. Esto corresponde a una alianza estructural que les garantiza a las elites económicas el soporte fiscal del Estado y una serie de medidas legislativas para mantener su capacidad de producción, aun en tiempo de crisis, especialmente a aquellas que están a cargo de empresas altamente estratégicas en la competitividad nacional. Lo mismo ocurre en el caso de Brasil, solo que, de manera más evidente, ya que Jair Bolsonaro ha decidido negar la existencia de la pandemia para no alterar el curso de la economía del país.

Teniendo en cuenta los casos citados y siguiendo los datos que presenta el estudio de Nercesian y Cassaglia (2019), sobre los rasgos que constituyen los gabinetes ministeriales de corte empresarial en América Latina, se deduce que, hay un sesgo claro de orientaciones y visiones de políticas de gobierno, en la actualidad. En el centro de esa premisa, se sitúa el sector empresarial y su captura del Estado, bajo la lógica neoliberal. Mediante los ejemplos dados y el trabajo de Codato, Bolognesi e Mattos (2015), vemos que las nuevas elites, especialmente las nuevas derechas, continúan vinculadas al discurso en defensa del mercado y se rehúsan a fomentar, de forma estructural y contundente, reformas y programas sociales que reivindicquen y se comprometan con los derechos de las minorías. Por lo tanto, en lugar de ofrecer mejores condiciones materiales de vida, las elites políticas establecen una especie de trato de “igualdad de oportunidades”

para la ciudadanía, en el que, junto con las elites económicas, les sea posible seguir manteniendo una posición privilegiada en la política y en la sociedad, ampliando su espectro de poder y su capital.

CONSIDERACIONES FINALES

El material bibliográfico y los dos casos referenciados nos permiten concluir que la transición de corrientes políticas e ideológicas de principios del siglo XXI, en la que los grupos de poder se diversificaron y ampliaron el campo de sus propuestas de gobierno, provocó diferentes niveles de aproximación entre elites políticas y elites empresariales, lo que tuvo implicaciones directas en el grado y en las formas de captura de Estado por parte de agentes del sector privado, en los años siguientes.

Encontramos que el hilo que conecta las diferentes estrategias de captura política es manipulado desde la lógica neoliberal. El auge de reformas económicas neoliberales ha alimentado la privatización de lo público a gran escala. La participación de los empresarios en el sector público tiene la finalidad de mitigar los riesgos que trajo consigo la liberación financiera para el mercado latinoamericano, actuando directamente en la política fiscal de los países de la región. Eso ha generado el escenario propicio para el ejercicio de prácticas ilegítimas.

Como vimos, las decisiones de las elites en ejercicio de funciones públicas, no están orientadas hacia el cumplimiento de un proyecto de alcance nacional, sino hacia el propósito de obtener beneficios personales y recompensas futuras. Por lo tanto, dichos cargos se convierten en piezas clave para el fortalecimiento de la maquinaria empresarial y, por ende, en uno de los principales medios de captura de Estado, puesto que desde allí se favorecen y privilegian los intereses privados sobre los comunes.

También se hizo evidente que la estrecha relación entre elites políticas y empresariales les ha permitido apropiarse y controlar los medios de producción, la opinión pública, el sistema financiero y ciertas conexiones de carácter internacional. Para afianzar e incluso legitimar ese vínculo y su capacidad de intervención en las actividades estatales, la configuración de una nueva imagen de gobierno ha jugado un papel fundamental en la captura política, razón por la que organizaciones y partidos, especialmente de derecha, han optado por renovar sus cuadros, lineamientos y mecanismos de operatividad.

Se identifica la clara posición antiestadista de las derechas, incluso las caracterizadas como nuevas derechas, que apenas han modificado de manera superflua algunos códigos y discursos heredados de las viejas derechas, sin quebrar la red de poder que las soporta. De esta manera, vemos como tanto en el gobierno de Jair Bolsonaro como en el de Iván Duque, hay elementos ideológicos propios de las derechas radicales articuladas a las elites económicas, que atienden a las demandas del sector privado y acentúan la minimización del poder estatal.

Por último, los dos ejemplos citados revelan particularidades en los antecedentes del proceso de captura del Estado de Brasil y Colombia, lo que dota un escenario de variables adicionales que lo complejizan. Allí encontramos que la forma en la que actualmente se constituyen los grupos de poder en ambos países, está determinada por fenómenos coyunturales que marcaron el curso de la historia política de cada uno, por lo que el secuestro de la democracia en la dictadura militar de Brasil y la polarización política acentuada con el narcotráfico en Colombia son dos factores que hoy siguen teniendo una influencia contundente en la conformación de las nuevas elites y en su manera de gobernar.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANSALDI, Waldo. Arregladitas como para ir de boda. Nuevo ropaje para las viejas derechas. *In: Revista THEOMAI*. N° 35. (pp. 22-51), 2017.

BULL, Benedicte; KASAHARA, Yuri. La transnacionalización de los grupos empresariales diversificados y el rostro cambiante de las élites económicas centroamericanas. *In: Anuario de Estudios Centroamericanos*, Universidad de Costa Rica, N° 43. (pp. 37-69), 2017.

CODATO, Adriano; BOLOGNESI, Bruno; MATTOS, Karolina. A nova direita brasileira: uma análise da dinâmica partidária e eleitoral do campo conservador. *In: Direita, volver!:* O retorno da direita e o ciclo político brasileiro. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2015.

- DURAND, Francisco. **Cuando el poder extractivo captura el Estado**. Lima: OXFAM, (pp. 7-41), 2016.
- LAS2ORILLAS. ¿De dónde sacaron Duque y Petro los más de \$33 mil millones que costaron sus campañas? 2018. Disponible en: <https://www.las2orillas.co/como-financiaron-duque-y-petro-sus-campañas-presidenciales/>. Consultado: 22/05/2020.
- MICHELS, Robert. **Los Partidos Políticos**. Un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna de Robert Michels, Buenos Aires: Amorrortu Editores, 2008.
- NERCESIAN, Inés; CASSAGLIA, Roberto. **Presidentes empresarios en América Latina (2000-2019)**. Informes N°1 y 2, OBLAT, IEALC, 2019.
- OSORIO, Alejandro. **Dominación y reproducción de las élites**. Lectura sociológica del proceso de estructuración de las minorías selectas en el elitismo clásico. España: Universidad complutense de Madrid, Vol. 14, N° 2. (pp. 113-130), 2015.
- OXFAM. **Privilegios que niegan derechos**. Desigualdad extrema y secuestro de la democracia en América Latina y el Caribe, Cap. I y II, 2016.
- PARETO, Vilfredo. **Forma y equilibrios sociales**, Madrid: Editorial Revista de Occidente S.A., 1967.
- ROBLES, Francisco. Élite y estrategias de captura de medios en América Central. *In: Revista mexicana de Sociología*, 2020.
- SALAS-PORRAS, Alejandra. Las élites neoliberales en México: ¿cómo se construye un campo de poder que transforma las prácticas sociales de las élites políticas? *In: Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, Universidad Nacional Autónoma de México. Nueva Época, Año 59, N° 222. (pp. 279-312), 2014.
- SERNA, Miguel; BOTTINELLI, Eduardo. **El poder fáctico de las elites empresariales en la política latinoamericana: un estudio comparado de ocho países**. Informe de investigación programa

Elites económicas, políticas fiscales y privilegios en América Latina y el Caribe, CLACSO-OXMAN, 2018.

SOUZA, Jessé. A elite do atraso: da escravidão a Bolsonaro. Rio de Janeiro: Estação Brasil, (pp.107-128), 2019.

THERBON, Göran. Cómo identificar a la clase dominante: Definición del carácter de clase del poder del Estado. *In* ¿Cómo domina la clase dominante? Aparatos del estado y poder estatal en el feudalismo, el capitalismo y el socialismo, Segunda parte: El poder estatal. A propósito de la dialéctica de la dominación de clase, Cap. II, Capítulo: Siglo XXI, (pp. 171-193), 1982.

A REALIDADE DA DEMOCRACIA E INTOLERÂNCIA NO BRASIL – SEUS REFLEXOS EM UMA VISÃO ATUAL.

William Zenon Nogueira Conrado

INTRODUÇÃO

Nos tempos contemporâneos, falar em democracia em um país como Brasil é questionar-se e perceber que o tema gera polêmica e discussão. Sempre que abordado gera conflitos. Assim esta pesquisa tem por finalidade conceituar e buscar entender o sentido de democracia através de uma visão ampla, demonstrando que o país deve rever sua trajetória e sua controversa realidade.

Para melhor entender a realidade que se vive em nosso país é preciso de uma releitura dos direitos, para assim compreender o que seria o Estado Democrático de Direito, mesmo que de forma distorcida ao que foi promulgado pela CF/88. Ao falar constitucionalmente em igualdade, fraternidade e liberdade fecha-se os olhos para uma realidade “intolerante” em que se vive nesta democracia maquiada em que se aplica apenas a uma minoria.

REFERENCIAL TEÓRICO:

A PERSPICÁCIA DO CONHECIMENTO CIENTÍFICO:

O conhecimento científico traduz em diversidades de conceitos, avaliando as mais variadas reflexões, pontos de vista e críticas de um deter-

minado estudo, vislumbrando um progresso abrangente de forma qualitativa e quantitativa, abrangente as mais diversas áreas de conhecimento. Contudo, aprimorar os entendimentos de conhecimento e ciência e seus desmembramentos e recortes são essenciais para o desenvolvimento de um projeto e os fundamentos de um pesquisador.

Neste sentido, é relevante conceituar:

Conhecimento: é a capacidade humana de entender, apreender e compreender as coisas, além disso, ele pode ser aplicado, criando e experimentando o novo. O conhecimento é a substantivação do verbo conhecer. Conhecer **é** o ato de entender, compreender, apreender algo por meio da experiência ou do raciocínio.

Ciência: representa todo o conhecimento adquirido através do estudo, pesquisa ou da prática, baseado em princípios certos. Esta palavra deriva do latim *scientia*, cujo significado é «conhecimento» ou «saber».

Conhecimento científico: é a informação e o saber que parte do princípio das análises dos fatos reais e cientificamente comprovados. Para ser reconhecido como um conhecimento científico, este deve ser baseado em observações e experimentações, que servem para atestar a veracidade ou falsidade de determinada teoria.

Edgar Morin (2005) em sua obra traduzida, expressa que o conhecimento científico teve um início complexo, trazido pela aversão de “lógicos, matemáticos e cientistas frente a filósofos e metafísicos”. O autor explica que estudiosos do Círculo de Viena, contradiziam de forma implexa na preponderância de que todos os ramos de conhecimento refletissem a imagem da ciência “baseada nos termos observáveis e verificáveis”, exigindo a exatidão dos lógicos, matemáticos e cientistas.

Eles achavam ser possível encontrar enunciados chamados de “atômicos”, fundamentados num dado empírico formalmente definido, e que a partir desses enunciados atômicos seria praticável construir proposições e teorias, havendo, então, a possibilidade de ter um tipo de pensamento verdadeiro, seguro, científico.

Todavia, Morrin et.al Popper (2005) compactua que os objetivos lógicos apresentados pelo Círculo de Viena se dispõe a vontade criar delimitações da Ciência, o que por outro lado, o leva a ir além quando seus pensamentos ultrapassam os limites, apresentando sua teoria de “Falibilismo” que de forma clara afirma “O que prova que uma teoria é científica é o fato dela ser falível e aceitar ser refutada”. Desta forma, Morin cita que:

Karl Popper combinava com os positivistas lógicos do Círculo de Viena por sua vontade de criar, de encontrar uma demarcação entre ciência e pseudociência. Porém, ele se diferenciou ao introduzir na ciência a idéia de “falibilismo”. Ele disse o seguinte: “O que prova que uma teoria é científica é o fato de ela ser falível e aceitar ser refutada.”

Morin (2005) sustenta que as Teorias de Popper emprega de forma incisiva e impositiva a força do termo “Falseabilidade” contradizendo a crença disseminada da “Verificabilidade”. Sua percepção advém de pensamentos que a teoria científica não deve ser única ou mesmo verificável, sua intenção é demonstrar que todo pensamento científico é contraditório ou falsificável.

Em outras palavras, o pensamento científico é ampliado pelas mais variadas correntes, se contradizendo e buscando de forma crítica e analítica uma verificação de sua contradição. Significa claramente que na visão de Khun (2000), que “é possível constatar e ver os cisnes e perceber que todos eles são brancos, mas quando surge um raro cisne negro, esta teoria se torna falsa”. Ou seja a exatidão existe até que surge um novo fato que o contradiz. Morin transcreve:

Isso quer dizer duas coisas. Primeiro, que a indução, partindo de fatos da observação incessantemente verificados, não leva à certeza verdadeira; a certeza teórica só pode se basear na dedução. E, segundo, que o problema da indução está ligado ao da verificação: não é suficiente que uma tese seja verificada para ser provada como lei universal; também é preciso considerar o caso no qual ela não é verificada, é preciso que possamos testá-la e que, efetivamente, possamos refutá-la.

Por fim, é possível definir como conhecimento científico fatos baseados na indução, apontando novos fatos observados por determinado ângulo, o que não se torna uma certeza absoluta e universal, não excluindo a racionalidade e a limitação do conhecimento proposto. O conhecimento científico se principia com ampliar as fontes e não restringi-las, principalmente um mundo globalizado que vive em contínua adaptação.

DEMOCRACIA NO BRASIL – Uma Reflexão Conceitual e Prática:

Buscar o conhecimento científico e concretizar um raciocínio sobre a importância de analisar a democracia, política e intolerância em um contexto social, principalmente em um momento que as notícias se espalham com tamanha perspicácia e agilidade, atentar as fontes e a idoneidade de uma informação representa seriedade, dedicação, disciplina e consciência. Compreender a democracia, lutas e a “intolerância” é definir-se como cidadão e não se prender apenas a mesmice de uma sociedade conformada com as atrocidades de uma pseudodemocracia.

Em tempos contemporâneos, falar em “democracia no Brasil” é refletir em todo seu conceito e contraditório. Prado Jr. (2012) reflete que o Brasil se define em momentos controversos onde sua história político-social se resume em uma crescente dinâmica capitalista. Esta visão do autor se estende até aos dias atuais e cada vez mais explícitos.

Nos termos do dicionário, o conceito de Democracia se dissolve em: “1-governo em que o povo exerce soberania. 2- sistema político em que os cidadãos elegem seus dirigentes por meio de eleições periódicas”.

Com isto, em uma atenta reflexão da terminologia, a realidade exercida tanto de forma política quanto social, onde o dever do “Estado” se detém na grande manutenção do grupo político e sua pequena elite.

Em qualquer estudo sobre poder do Estado no Brasil, se tange a Democracia, pela forma descrita na CF/88 em seu art. 1º:

“Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado democrático de direito e tem como fundamentos: I - a soberania; II - a cidadania; III - a dignidade

da pessoa humana; IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; V - o pluralismo político. Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”.

Neste parâmetro os reflexos da classe política, na administração do Estado Social do Direito, e suas ações nos imperativos da igualdade, requer um olhar atento aos direitos sociais, políticos e civis, para tentar entender a luz da democracia no Brasil.

“Art. 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, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes [...]”.

Desta forma, uma atenta reflexão sobre a democracia brasileira, envolve uma análise dos problemas sociais, econômicos, políticos, civis, e suas crescentes, por todo país.

Jessé de Souza, em sua obra *A Elite do Atraso*, aponta:

“Em um contexto de democracia de massas, a dominação covarde precisava ser repaginada e modernizada. A teoria do populismo das massas serve a esse propósito. Qualquer tentativa, mesmo tímida, como a que tivemos recentemente, de mitigar esse sofrimento e essa condenação secular, tem que ser estigmatizada e condenada no nascedouro. Se existe alguma política a seu favor, só pode ser para manipular seu voto supostamente inconsciente. Quando se diz que a democracia entre nós sempre foi um mal-entendido, como afirmou Sérgio Buarque, o motivo não é o patrimonialismo que ele inventou. O malentendido é que classes sem valor não devem nem podem ter qualquer participação na política. Uma classe que não sabe votar, uma classe que nem deveria existir. Essa é a função da noção de populismo entre nós: revestir de caráter científico o pior e o mais covarde dos preconceitos”. (pág. 98).

Lyra (1982) determina críticas ao “*jus positivismo*”, apontando que as relações jurídicas, criadas pelo Estado, buscam favorecer ao próprio Es-

tado e não ao povo, enquanto estas relações deveriam ser criadas para o povo. Assim subentendesse que “o poder emana do povo” não se trata de um povo, e sim de um Estado e sua classe minoritária, porém dominante.

Lyra(1982) anda explana que as dimensões e concepções do direito estatal, andam contra as evidencias do “Direito Contemporâneo” evidenciando os interesses classistas do poder estatal.

Contudo, Foucault (2003), discorre o direito e a democracia, se ampliam de forma racional, onde se encontra uma necessidade de reinventar sua história, inovando o conjunto de regras abstratas, impostas pelo Estado.

E com esta visão se define o Estado, como força atuante sobre a sociedade, onde muito se fala e pouco se realiza, ou seja, sua força caminha contra os interesses do povo, de forma avassaladora, visando os interesses únicos do próprio Estado.

Em se tratando de democracia, como poder do povo por meio de seus eleitos, uma realidade continuamente distorcida, pois, as praticas do Estado, vão contra sua realidade, e assim, distorcendo os conceitos democráticos, são cada dia mais nítidos a manipulação da sociedade, que em sua grande maioria desconhece a realidade fática, por interesse do Estado, de modo que a falta de conhecimento, discernimento e informação, são a realidade imposta e aplicada pelo poder estatal.

Jessé de Souza relata esta visão, nas seguintes palavras:

“Mas tamanha manipulação e logro da população não poderia existir se a própria classe média, o público privilegiado da imprensa desde seus primórdios, já não tivesse, ela própria, propensão e disposição para ser manipulada e enganada precisamente desse modo e não de nenhum outro. A imprensa manipulativa não cria o mundo. Ela não é tão poderosa. Ela manipula preconceitos já existentes de modo a retirar deles a maior vantagem possível, tanto material quanto simbólica, para a elite do dinheiro que a sustenta com anúncios e falcatruas diversas”. (pág. 95).

Falar em democracia é resumir em termos jurídicos uma pronúncia político-social, que em sua pratica esta longe de ser uma realidade. Uma apreciação democrática dos direitos sociais, políticos, civis e econômicos, que nos termos políticos/jurídicos, levam a explanação de significados im-

plícitos, pelos direitos fundamentais, que colocados em prática, buscam esclarecer as intolerâncias e a hipocrisia de uma falsa identidade nacional, aplicando um retrocesso social, mascarando o poder da sociedade.

Os Reflexos da “in tolerância” na Democracia:

Viver em sociedade, em um país dito como democrático é no mínimo contraditório. O Brasil, que a democracia deveria ser um regime de soberania do povo, esta entregue a um regime restrito de uma pequena classe. Classe esta que deveria representar os interesses do povo, por ser eleita pelo povo para o povo.

Em um país tão extenso, a democracia gera discussões, pois o pensamento de divisão cultural, racial, de gêneros, crenças e estereótipos, tornam alvos de discordância e intolerância, onde uma rede democrática mais restrita defende apenas seus interesses.

Voltaire (1978) denomina a tolerância como: “apanágio de humanidade”, onde todos envolvidos em uma sociedade como seres individualizados, são cheios de fraquezas, medos, incertezas e erros, perdidos em suas próprias tolices.

Viver em sociedade é no mínimo se ter uma convivência repleta de padrões diferenciados, o que atualmente, gera um vasto caminho de “intolerância”.

Reale e Antiseri, na obra conjunta “História da Filosofia”, discorrem:

“Por ter sofrido a intolerância, as ordens e a insolência dos poderosos e também por ter coração e imaginação, foi adversário tenaz de todo fanatismo e despotismo. Por ter sido burguês e ótimo homem de negócios, admirava a constituição que, na Inglaterra, dera-se ‘uma nação de bodegueiros’”. (pág. 733).

Assim, em um país como o Brasil, no que tange ao seu pensamento de democracia, e “in tolerância”, que pelo menos em sua forma teórica dispõe:

“Declaração Universal de Direitos Humanos: todos nascem iguais em direitos e dignidade e que sendo dotados de consciência e razão devem agir de forma fraterna em relação aos outros”.

Todavia, neste país, esta realidade esta longe de ser verdadeira, pois em uma nação completamente tomada pelo racismo, preconceito, discriminação e estereótipos.

Ferreira (2000) define o “preconceito” como uma forma de julgar antecipadamente o outro, ou seja, uma ideia pré-existente que leva a suspeita, repugnância, intolerância. Ainda em sua visão, Ferreira (2000) conceitua o “racismo” em uma divisão de raças, postulando uma discriminação e hierarquização dos seres humanos pela cor da pele, brancos e negros.

E continuando, em sua concepção, Ferreira (2000), expõe a “discriminação” como forma de agir injustamente com a violação do direito individual de cada ser humano por quaisquer aspectos, sejam eles raciais, ideológicos, sociais, dentre tantos outros “rótulos” impostos pela sociedade.

Nestes termos, se questionam como em um país miscigenado, com seus princípios democráticos, se divide as classes de forma abominavelmente massacrante, se o pilar de sua “Constituição” caminha de forma divergente quanto a esta pratica de intolerância, destacando os princípios de igualdade, fraternidade e liberdade:

“Art. 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, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: I - homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações, nos termos desta Constituição; III - ninguém será submetido a tortura nem a tratamento desumano ou degradante; VI - 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; VIII - 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; X - 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; [...]”.

Com isto, é questionável a realidade prática do Estado que em sua democracia, com fundamentos e preceitos protetivos, se contradiz de forma tão discrepante, onde a intolerância e aceitação das formas discriminadoras se tornam natural e impune.

São de extrema importância, algo além de uma legislação protetiva e o acesso ao judiciário, para que a intolerância venha ser combatida. Exige muito mais empenho em conscientizar e mais eficácia nas punições, para que esta realidade se torne inexistente.

A concepção democrática de (in) tolerância no Brasil atual:

Em uma sociedade moderna, discorrer sobre democracia e tolerância, é um dever árduo, pois deve se atentar a sua alta relatividade, entendendo de forma ampla a todas as suas formas, de modo consciente, que abrange diretamente no formato multicultural do território nacional, difundindo a prática democrática e tolerante encontrada na sua legislação. [...] “a tolerância não se baseia na renúncia à própria verdade, ou na indiferença frente a qualquer forma de verdade. Creio firmemente em minha verdade, mas penso que devo obedecer a um princípio moral absoluto: o respeito à pessoa alheia”.

A colocação do “estado” é através de sua função legislativa disseminar as ações de tolerância, agindo com mais eficácia no que tange a aplicação de sua lei, afinal não adianta criar novas leis ou modificar as já existentes, se não houver uma maior eficiência em suas práticas.

Jessé de Souza expõe de forma direta que a máquina estatal corrompe a visão de democracia e tolerância, gerando uma falsa ilusão de que tudo está bem, em uma concepção de uma política manipulada, pois a criação de certas leis, são apenas mais uma forma de rotular e dividir as classes, gerando na sociedade maior repugno.

“Isso se deve, a meu ver, à carga de prestígio associada à noção de patrimonialismo como a pseudoexplicação mais importante para tudo o que acontece na sociedade brasileira. A noção de populismo, também muito importante para legitimar o ódio e o desprezo aos pobres, é uma noção auxiliar. A ideia de patrimonialismo é ainda mais fundamental, já que eivada de prestígio acadêmico e repetida por

todos os intelectuais orgânicos dessas frações. A grande imprensa, depois, envenena seus leitores distribuindo a distorção sistemática da realidade que essa leitura implica, por assim dizer, em pílulas todos os dias. Por conta disso, iremos neste capítulo examinar mais de perto essa noção sob o ponto de vista de sua (in)capacidade explicativa. Como esse capítulo é inevitavelmente um debate mais teórico, o leitor menos interessado nessas questões pode pulá-lo e passar diretamente ao capítulo mais político da conclusão”. (pág. 103).

A divisão de classes no Brasil gera a cada dia mais danos, afinal, esta falsa imagem de democracia gera continuamente maior revolta social, onde a “elite estatal” que deveria representar o povo diminuindo a desigualdade, simplesmente a faz crescer diariamente.

Jesse de Souza (2017) apresenta a visão liberal conservadora de Sergio Buarque, que influencia diretamente na desigualdade social, criando uma ilusão de que tudo está bem e manter de forma escondida os privilégios da minoria (classe elitizada politicamente), e conseqüentemente gerando uma falsa imagem de democracia perfeita.

As diferenças sociais, não são as principais causas que levam a “intolerância”, mas sim os meios que a classe manipuladora do Estado conduz esta imagem e se aplica de forma ampla suas concepções que tornam a intolerância através dos contextos políticos, sociais, culturais, de gêneros, entre outros.

É importante ressaltar que para haver uma “Democracia tolerante” tenha que extinguir em seu todo ou em grande parte as divisões impostas pelas classes vulgarmente conhecidas como superiores.

Há uma necessidade de implantar uma consciência de que se sustenta na CF/88 em seu casamento com a Declaração Universal de Direitos Humanos, onde “todos somos iguais perante a lei, sem distinções” e que vivemos em um país democrático onde os representantes são eleitos pelo povo e realmente represente o povo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS:

O tema

Este texto aborda e tem por finalidade gerar uma reflexão, uma conscientização da inversão de valores de um Estado Democrático de Direito,

pela percepção de que no momento atual do país, a democracia é restrita aos interesses próprios de uma pequena parcela da sociedade, parcela esta que deveria representar seu povo, mas, van glória apenas seus próprios interesses. Necessita-se urgente uma reinvenção da sociedade, onde reflita sobre o contexto político/jurídico, gerando uma conscientização de valores. O “Estado” parar de agir criando mecanismos que distorcem os valores e por sua pratica geram mais “in tolerância”. No momento atual é importante uma conscientização social, para eleger seus representantes e não eleger aquele que espalha a intolerância e a ignorância da nação para se beneficiar apenas com os próprios interesses.

REFERÊNCIAS:

- BOBBIO, Norberto. A era dos direitos. Trad. Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004
- Brasil, Gênero e Raça. Ministério do Trabalho. *In*: <http://www.mp.os.gov.br>
- Declaração Universal dos Direitos Humanos. https://www.unicef.org/brazil/pt/resources_10133.htm
- Constituição da República Federativa do Brasil. https://www.senado.leg.br/atividade/const/con1988/con1988_atual/art_5_.asp
- FOUCAULT, Michel. A verdade e as formas jurídicas. 3. ed. Rio de Janeiro: NAU, 2003.
- KUHN, Thomas A estrutura das revoluções científicas. São Paulo: Editora perspectiva, 2000, pp 186
- LYRA FILHO, Roberto. O que é Direito. São Paulo: Editora Brasiliense, 1982.
- MORIN, Edgar, 1921- M85c Ciência com consciência / Edgar Morin; tradução de Maria 8'1 ed.D. Alexandre e Maria Alice Sampaio Dória. - Ed. revista e modificada pelo autor - 8" ed. - Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005. 350p.

PRADO JR, Caio. *Evolução Política do Brasil*. 1^a ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

REALE, Giovanni; ANTISERI, Dario. *História da Filosofia*: vol. II, de Spinoza a Kant. São Paulo: Paulus, 2005.

SOUZA, Jessé; *A elite do atraso: da escravidão à Lava Jato* - Rio de Janeiro: Leya, 2017.

VOLTAIRE. *Dicionário Filosófico*. 2 ed. Trad. Marilena Chauí. São Paulo: Abril Cultural, 1978. (Os Pensadores).

A REQUISIÇÃO ADMINISTRATIVA DE SERVIÇOS NA LEI DE COMBATE AO COVID-19: UMA PROPOSTA DE INTERPRETAÇÃO CONFORME A CONSTITUIÇÃO

*Bernardo de Farias Martins*⁷¹

Introdução

Em 30/01/2020⁷², a Organização Mundial da Saúde Declarou Emergência em Saúde Pública de Importância Internacional em decorrência da Infecção Humana pelo novo corona vírus (COVID-19). O presente ensaio, elaborado enquanto a pandemia segue em curso, tem como objeto de estudo a requisição administrativa de serviços na Lei de combate ao COVID-19 (Lei 13.979/20) e as possibilidades e limites de sua aplicação à luz da Constituição Federal.

Inicia-se a análise com o resgate do conceito de requisição administrativa consolidado pela doutrina administrativista, bem como com os princípios e regras da Constituição Federal que conformam o instituto.

71 Procurador do Estado do Paraná. Pós-graduado em Direito Público pelo IBMEC-SP.

72 Trata-se de artigo elaborado em coautoria com Leonardo Coelho Ribeiro para publicação em outra oportunidade e adaptado neste momento, com autorização do coautor, para se enquadrar às regras de submissão e apresentação do edital do ConiPub 2020.

Em seguida, dedica-se algumas linhas específicas à requisição administrativa de serviços, com remissão à legislação já existente sobre a matéria e, em especial, com a abordagem da nova previsão do art. 3º, VII, da Lei de combate ao COVID-19.

Feito isso, passamos às reflexões sobre a constitucionalidade da requisição administrativa de serviços no combate ao COVID-19, para o que nos valeremos do crivo da proporcionalidade diante dos interesses postos em jogo. Nesse exercício, busca-se prestigiar soluções já previstas em lei, em favor da consensualidade, da contratualidade e, em última análise, do Estado Democrático de Direito, de modo a mitigar medidas interventivas do Poder Público.

Caso, ainda assim, subsista a impossibilidade de adoção de soluções jurídicas consensuais, propomos a construção de uma interpretação conforme à Constituição Federal para o art. 3º, VII, da Lei 13.979/20, para se admitir a constitucionalidade da requisição administrativa de serviços como medida jurídico-administrativa última.

I – A requisição administrativa de serviços e a Constituição Federal

A requisição administrativa é conceituada por Hely Lopes Meirelles como “*a utilização coativa de bens ou serviços particulares pelo Poder Público por ato de execução imediata e direta da autoridade requisitante e indenização ulterior, para atendimento de necessidades coletivas urgentes e transitórias.*” (MEIRELLES, Hely Lopes; BURLE FILHO, José Emmanuel, 2016, p. 759).

Trata-se de conceito que abarca duas modalidades de requisição administrativa: a de *bens* e a de *serviços*. Em razão da parca produção acadêmica sobre a requisição administrativa de *serviços*, optou-se por delimitar a pesquisa e as reflexões deste ensaio a esta espécie de requisição.

A Constituição Federal prevê a requisição administrativa nos seguintes artigos de seu texto normativo: art. 5º, XXV; art. 22, III; art. 136, §1º, II, e art. 139, VII.

O art. 5º, *caput*, da CRFB, prevê dentre os direitos e garantias individuais a *propriedade*, sendo excepcionalmente permitido à autoridade competente, em caso de iminente perigo público, a requisição administrativa de *propriedade particular*, assegurada ao proprietário indenização *ulterior*, se

houver dano, consoante inciso XXV⁷³. Ainda, a despeito do art. 5º, XXV, da CRFB, fazer menção à possibilidade de, em caso de iminente perigo público, a autoridade competente usar de *propriedade* particular, nada dispondo sobre *serviços* particulares, a construção doutrinária (MOREIRA NETO, 2006, p. 375; DI PIETRO, 2017, p. 214-215; BANDEIRA DE MELLO, 2010, p. 906), legislativa⁷⁴ e jurisprudencial⁷⁵ se consolidou no sentido de que, conquanto o art. 5º, *caput*, da CRFB, preveja dentre os direitos e garantias individuais a *liberdade*, será excepcionalmente permitido à autoridade competente, desde que presente o perigo público iminente, proceder à requisição não somente de bens, mas também de *serviços* particulares.

Em verdade, embora o art. 5º, XXV, da CRFB, não mencione a *possibilidade* de requisição de *serviços*, mas tão somente de *bens*, inexistente vedação expressa no texto da Constituição Federal à previsão em Lei de hipóteses de requisição administrativa de *serviços*, nos casos de iminente perigo público. Nessa hipótese, para que seja considerada constitucional a referida Lei, será necessária a observância, do ponto de vista *formal*, dos *limites* constantes do rol de competências legislativas previstas na Constituição, e, do ponto de vista *material*, dos *limites* impostos pelos direitos fundamentais, de modo a superar o teste da *proporcionalidade* na *ponderação* entre o interesse subjacente à intervenção do Poder Público e o direito individual à liberdade de prestação ou não dos serviços pelo particular.

Quanto às competências, reside na União o poder para legislar sobre requisições civis, inclusive a de serviços⁷⁶ (MEIRELLES; BURLE FILHO,

73 “Art. 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, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: (...) XXV - no caso de iminente perigo público, a autoridade competente poderá usar de propriedade particular, assegurada ao proprietário indenização ulterior, se houver dano;”

74 No item 2, será mencionada a extensa legislação nacional que prevê a requisição administrativa de serviços.

75 Definitivo sobre a matéria é o MS 25925/DF, em que o plenário do STF decidiu pela possibilidade, em tese, de requisição de bens e de serviços, inclusive entre a União e Município da federação. STF, Plenário, MS 25925/DF, Rel. Min Joaquim Barbosa, Distrito Federal, DJE nº 117, Publicação 05/07/2007.

76 É assente entre os autores administrativistas que o texto normativo do art. 22, III, da CRFB, ao mencionar requisições civis, abarcou tanto a requisição de bens quanto a de serviços.

2016, p. 759; MOREIRA NETO, 2006, p. 375; DI PIETRO, 2017, p. 214-215; BANDEIRA DE MELLO, 2010, p. 906), na forma do art. 22, III, CRFB⁷⁷, ao passo que a competência material para executar administrativamente a medida inteventiva é comum à União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 23 da Constituição Federal.

Por oportuno, consigne-se que o art. 136, §1º, II, CRFB, admite que no *estado de defesa* seja procedida à requisição administrativa de bens e de serviços, inclusive públicos, enquanto que o art. 139, VII, CRFB, permite que no *estado de sítio* o Decreto disponha sobre a requisição de bens. Não obstante, considerando que a ideia deste trabalho se funda na requisição administrativa prevista na Lei 13.979/20, e que até a data de elaboração deste ensaio as autoridades federais não sinalizaram com suposta decretação do estado de defesa ou do estado de sítio, não nos deteremos à análise das implicações jurídicas das requisições dispostas no art. 136, §1º, II, CRFB, e no art. 139, VII, CRFB.

Estabelecidas as premissas básicas sobre a requisição administrativa de serviços, passamos ao seu tratamento na Lei de combate ao COVID-19.

II – A requisição administrativa de serviços e a lei de combate ao COVID-19

A Lei 13.979/20, que “*dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019*”, previu no art. 3º, VII, dentre as medidas que as autoridades poderão adotar, no âmbito de suas competências, a “*requisição de bens e serviços de pessoas naturais e jurídicas, hipótese em que será garantido o pagamento posterior de indenização justa*”.

Não se trata de previsão inédita na legislação nacional. A requisição de bens e de serviços figurou, por exemplo, nos seguintes normativos: Decreto-Lei 4.812/42 (guerra), Lei delegada 4/62 (intervenção no domínio econômico), Lei 4.275/64 (alistamento militar), Lei 4.377/65 (mesários), Decreto-Lei 2/66 (abastecimento da população), Lei 6.439/1977 (assistência social), Lei 7.783/89 (greve), Lei 8.080/90 (SUS) e Decreto 9.382/18 (greve dos caminhoneiros).

77 “Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre: III - requisições civis e militares, em caso de iminente perigo e em tempo de guerra;”

A constitucionalidade do art. 3º, VII, da Lei 13.979/20, sob o ponto de vista *formal*, não comporta dúvidas, já que editado pela União, no exercício de sua competência privativa para legislar sobre requisições civis (art. 22, III, da CRFB).⁷⁸ Aliás, ainda no âmbito das competências, no que tange à competência material para executar as medidas de enfrentamento ao COVID-19, inclusive com a produção de atos administrativos normativos, o plenário do STF decidiu, em sede cautelar, tratar-se de competência comum da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, eis que compreendidas como matéria de saúde pública (art. 23, II, da CRFB).^{79 80}

No que se refere à constitucionalidade *material*, a previsão da requisição administrativa de serviços no art. 3º, VII, da Lei 13.979/20, deverá ser submetida à *ponderação* (ARAGÃO, 2012, p. 272), por meio do postulado da *proporcionalidade*, entre o direito à *liberdade* do prestador de serviços decidir por **prestá-lo** ou não (art. 5º, *caput*, CRFB) e do direito à *saúde* de

78 Em decisão monocrática cautelar do Rel. Min. Alexandre de Moraes, proferida em ADPF, o STF se posicionou pela competência concorrente entre a União, os Estados e o Distrito Federal para legislar sobre as medidas de combate ao covid-19 (distanciamento/isolamento social, quarentena, suspensão de atividades de ensino, restrições de comércio, atividades culturais e à circulação de pessoas, entre outros mecanismos), por se tratar de proteção e defesa da saúde (art. 24, XII, da CRFB), cabendo ainda aos municípios legislar de forma suplementar (art. 30, II, da CRFB). STF, decisão monocrática, em sede cautelar, ADPF 672/DF, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Distrito Federal, DJE 089, Publicação 15/04/2020. Nesse sentido, as medidas restritivas de combate ao covid-19, como as previstas no art. 3º, da Lei 13.979/20, são em regra de competência legislativa concorrente. Entretanto, em relação às requisições, considerando que estas estão no rol de competências legislativas privativas da União (art. 22, III, CRFB), caberá aos demais entes federativos apenas a competência material para expedir atos administrativos normativos e para executar materialmente a requisição prevista no art. 3º, da Lei 13.979/20, consoante decidido pelo plenário do STF, em sede cautelar, na ADI 6341 MC/DF, como se verá adiante.

79 STF, decisão monocrática, em sede cautelar, ADI 6341 MC/DF, Rel. Min. Marco Aurélio, Distrito Federal, Informativo 973.

80 O ponto é afirmado no art. 3º, §7º, III, da Lei: “As medidas previstas neste artigo poderão ser adotadas: III - pelos gestores locais de saúde, nas hipóteses dos incisos III, IV e VII do caput deste artigo.” E, ainda, reafirmado na Portaria 356/2020, do Ministério da Saúde, aponta no mesmo sentido: “Art. 7º A medida de requisição de bens e serviços de pessoas naturais e jurídicas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus Covid-19 será determinada pela autoridade competente da esfera administrativa correspondente, assegurado o direito à justa indenização.”

cada cidadão e da coletividade⁸¹, que sejam dependentes dessa prestação (art. 6º e 196, CRFB). Portanto, considerando que ninguém é obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei (art. 5º, II, CRFB), mas que no caso em análise foi editada lei que prevê a possibilidade de restrição da liberdade total de escolha do prestador de serviço em prol da proteção à saúde individual e coletiva de outrem, resta verificar se a requisição administrativa de serviços do art. 3º, VII, da Lei de combate ao COVID-19, bem como os atos administrativos normativos e materiais que venham a concretizá-la, **estariam dentro das possibilidade e limites** constitucionais.

III – uma proposta de interpretação conforme a constituição

A constitucionalidade *material* da requisição administrativa de serviços só pode ser apurada pela régua da *proporcionalidade*. Nessa esteira, é de conhecimento convencional a utilização do tratamento legislativo⁸² e jurisprudencial do tema (BARROSO, 2009, p. 260), mediante o emprego dos subprincípios da *adequação*, *necessidade* e *proporcionalidade em sentido estrito*⁸³. Para o que aqui importa, além da possibilidade em tese de controle do ato de requisição quanto aos elementos tradicionalmente nomeados de *vinculados* (*competência*, *finalidade* e *forma*) (MEIRELLES, op.cit, p. 759), deve-se admitir excepcionalmente o controle quanto aos elementos tradicionalmente nomeados de *discricionários* (*objeto* e *motivo*), a partir do teste do postulado da *proporcionalidade* (BINENBOJM, 2008, p. 237), a fim de

81 O art. 1º,§1º, da Lei 13.979/20, previu que “as medidas estabelecidas nesta Lei objetivam a proteção da coletividade.” Porém, não confundir objetivos coletivos com ideais totalitários, eis que o interesse coletivo deve compreender parcela identificável do interesse individual. Cf: BINENBOJM, Gustavo. Da supremacia do interesse público ao dever de proporcionalidade: um novo paradigma para o Direito Administrativo. In SARMENTO, Daniel (Org.). Interesses públicos versus interesses privados: desconstruindo o princípio da supremacia do interesse público. Rio de Janeiro, Lumen Juris, 2005, pp. 142-149.

82 O postulado da proporcionalidade foi positivado, dentre outros, nos seguintes dispositivos de lei: art. 2º da Lei 9.784/99; art. 156 do CPP; art. 8º do CPC; e recentemente no art. 20, parágrafo único, da LINDB, que erigiu o postulado a verdadeira norma de sobredireito em matéria de direito público.

83 STF, HC 81.990-7/PE, voto do Min. Gilmar Mendes, DJU, 29/08/2003.

otimizar a efetivação tanto do direito à *liberdade* do prestador do serviço quanto do direito à *saúde* individual e coletiva da população.

Submetendo a requisição administrativa prevista na Lei de combate ao COVID-19 ao teste da proporcionalidade, temos que a medida poderá se mostrar *adequada* sempre que o serviço requisitado guardar relação inequívoca com o combate (*efeito*) da pandemia (*causa*) prevista em Lei. A requisição da prestação de serviços médicos é o exemplo mais óbvio de ilustração da hipótese, razão pela qual dele nos valeremos na sequência. A adequação, no entanto, figura apenas como ponto de entrada do funil; é a entrada, não a saída.

Estreitando o teste, a *necessidade* demandaria a comprovação de inexistência de meio menos gravoso aos interesses em jogo para alcançar as finalidades buscadas.

Aqui, ganha relevo o fato de que o *Estado Democrático de Direito*, firmemente fundado na Constituição Federal, prima por relações *consensuais* entre o Poder Público e as pessoas naturais e jurídicas sob seu território, privilegiando a aquisição de bens e a prestação de serviços de interesse público por meio de *contrato*, relegando a prática de medidas *imperativas* para o cometimento de fins públicos ao último plano apenas em comprovado *estado de necessidade* (MOREIRA NETO, Op.cit., p. 374). Assim, a requisição administrativa de serviços prevista do art. 3º, VII, da Lei 13.979/20, não poderá ser adotada pelo Estado como a primeira alternativa à mão para obter a prestação de serviços no combate ao COVID-19. Pelo contrário, antes de ser determinada a requisição administrativa de serviços, devem ser buscadas pelo Poder Público soluções *consensuais* **já previstas** no ordenamento jurídico (JUSTEN FILHO, 2020, p. 808).

Dentro desse cenário, é imprescindível coletar soluções *consensuais* **já existentes nas** leis pertinentes ao Direito Administrativo, no intuito de expor a plêiade de possibilidades que devem ser previamente avaliadas pelos gestores, conforme se trate de serviço de saúde a ser prestado por *pessoas naturais* ou por *pessoas jurídicas*, antes de se determinar a requisição de serviços da Lei 13.979/20.

Visto isso, voltemos, pois, ao exemplo da prestação de serviços por profissionais da área da saúde. Em relação às soluções *consensuais* **já previstas em** Lei aptas a equacionar a prestação de serviços de saúde por *pessoas naturais*, tem-se a contratação por tempo determinado para atender

a necessidade temporária de excepcional interesse público do art. 37, IX, da CRFB, a possibilidade de convite para participação de trabalhadores voluntários, a realização de processos de cadastramento e chamamento público, e até mesmo a terceirização de serviços, nos limites e possibilidades da lei. Apenas uma vez que tais medidas se apresentem indisponíveis ao gestor, diante das circunstâncias motivadamente aferidas na ocasião, **é que a requisição administrativa terá espaço de ser.**

Alinhando-se a isso é que, com fulcro no art. 3º, VII, da Lei 13.979/20, o Ministério da Saúde editou a Portaria nº 639, que cria “cadastro geral de profissionais da área de saúde, de caráter instrumental e consultivo, visando auxiliar os gestores federais, estaduais, distritais e municipais do Sistema Único de Saúde (SUS) nas ações de enfrentamento à COVID-19”. Segundo o Ministério da Saúde, trata-se por ora de mero cadastramento de profissionais, por meio do qual estes informam se têm ou não interesse em participar de forças-tarefas de combate ao COVID-19. Na esteira da primazia pela consensualidade, **é salutar a medida de distinguir os profissionais que têm interesse em participar dos que não têm tal interesse, de sorte a convocar primeiramente aqueles que, por ato de vontade, pretendem prestar o serviço.**⁸⁴

Em relação às soluções *consensuais* **já contidas em** leis aptas a atender a *necessidade* de prestação de serviços de saúde por *pessoas jurídicas*, existe, além da contratação emergencial prevista no art. 24, IV, da Lei 8.666/93, diversas outras formas de contratação criadas para o combate à pandemia por meio da Lei 13.979/20 (contratação direta, pregão, registro de preços e outros), em que a nota fundamental é a mitigação temporária de formalidades do procedimento em prol do atendimento tempestivo das demandas emergenciais de saúde. Aliás, a redução temporária de formalidades amplia o número de particulares hipoteticamente habilitados à celebração dos contratos de prestação de serviços de saúde, o que incrementa a possi-

84 No ponto, não se deve confundir o interesse em participar do cadastramento com o trabalho voluntário, porquanto a Portaria nº 639, em harmonia com o art. 3º, VII, da Lei 13.979/20, garante o pagamento posterior de indenização justa, enquanto que no trabalho voluntário, em regra, não se faz cabível indenização pela prestação em si do serviço. Disponível em: <<https://g1.globo.com/bemestar/coronavirus/noticia/2020/04/02/ministro-afirma-que-profissionais-de-saude-podem-ser-convocados-para-atuarem-em-diferentes-estados.ghtml>> Acesso em 30/04/2020.

bilidade de soluções *contratuais* para a crise sanitária (ISSA, 2020).

Note-se ainda que o respeito à primazia da *consensualidade* e da *contratualidade* promove outros valores também salvaguardados pelo Direito Administrativo de nosso tempo, como por exemplo a *economicidade* gerada pela previsibilidade da despesa pública prevista nos contratos em cotejo com as indenizações pulverizadas em aquisições administrativas sem planejamento, ou a proteção da *isonomia* entre os particulares nas contratações públicas previstas em lei em comparação às aquisições de serviços livremente eleitas.

Por fim, alcançamos a *proporcionalidade em sentido estrito*. Sob seu crivo, a aquisição administrativa de serviços de saúde será proporcional quando o benefício para a saúde individual e coletiva for maior do que o ônus da restrição à liberdade individual do prestador do serviço. Para tanto, conquanto o benefício para a saúde individual e coletiva de outrem gerado pela aquisição de serviços seja inegável, a restrição à liberdade do prestador de serviço deve ser a mínima possível, conforme já previsto no art. 3º, §1º, da Lei 13.979/20, que determina que “*as medidas previstas neste artigo somente poderão ser determinadas com base em evidências científicas e em análises sobre as informações estratégicas em saúde e deverão ser limitadas no tempo e no espaço ao mínimo indispensável à promoção e à preservação da saúde pública*”. No exemplo do prestador de serviços de saúde, deve-se evitar, por exemplo, que a aquisição provoque efeitos colaterais como o desfalque do prestador em outra unidade de saúde na qual atuava.⁸⁵

Diante de todo esse contexto, propõe-se uma *interpretação conforme a constituição* (BONAVIDES, 1996, p. 474), de forma a que seja considerada constitucional a aquisição administrativa de serviços prevista na Lei de combate ao COVID-19, bem como nos atos administrativos normativos e

85 Foi noticiada recentemente a impetração de mandado de segurança perante o STJ por universidade pública estadual para tentar anular ato do Ministério da Saúde que determinou a aquisição administrativa de respiradores pertencentes a empresa particular vencedora de licitação para fornecimento de aparelhos ao hospital universitário. Sem embargo de se cuidar de aquisição de bens e sem entrar no mérito da discussão, por analogia, pode-se imaginar a produção de efeitos colaterais similares gerados pela aquisição de serviços a pessoas naturais ou jurídicas que poderão desfalcar as unidades de saúde a que originalmente vinculadas, o que deve ser ponderado pela autoridade competente quando da prática do ato. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2020-mar-30/stj-nao-julgar-acao-uerj-requisicao-respiradores>> Acesso em 30/04/2020.

materiais que a concretizem, desde que, além dos requisitos de *competência*, *finalidade* e *forma* necessários a todos os atos das autoridades **públicas**, sejam também *ponderados* os direitos em colisão por meio da superação do teste da *proporcionalidade*, a fim de que seja demonstrada a *adequação*, a *necessidade* e a *proporcionalidade em sentido estrito* na aplicação da Lei para com os limites e possibilidades do texto da Constituição Federal.

IV – Considerações finais

A requisição administrativa de serviços prevista na Lei 13.979/20 decorre do exercício da *competência privativa* da *União* para *legislar* sobre requisições civis e se insere no âmbito de *competência material comum* da *União*, *Estados*, *Distrito Federal* e *Municípios* para executar medidas de enfrentamento ao COVID-19.

Sobre o tema, propõe-se uma *interpretação conforme a Constituição*, de sorte a que seja considerada constitucional a requisição administrativa de serviços prevista na Lei de combate ao COVID-19 e efetivada nos atos administrativos normativos e materiais que a executam. Para isso, além dos requisitos de *competência*, *finalidade* e *forma* necessários a todo ato do Poder Público, **é preciso ponderar** os direitos em colisão (direito à *liberdade* do prestador de serviços em decidir por prestar ou não o serviço e o direito à *saúde* de cada cidadão e da coletividade), à luz do teste da *proporcionalidade*, que deve operar, no caso, privilegiando a liberdade de iniciativa e escolha do particular, a adoção preferencial de formas voluntárias e consensadas de ajuste entre o Poder público e os administrados, bem como o ocasionamento de impactos mitigados a outros tomadores do serviço.

No Estado Democrático de Direito em que vivemos, a requisição administrativa de serviços é ferramenta útil ante a iminência de situações de perigo público. Ainda assim, deve ser última possibilidade. Nunca mera conveniência e facilidade ao dispor do exercício do poder pela autoridade.

BIBLIOGRAFIA

ARAGÃO, Alexandre Santos de. *Curso de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Forense, 2012.

- BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. vo. 27ª Edição, São Paulo: Malheiros, 2010.
- BARROSO, Luís Roberto. *Curso de Direito Constitucional Contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo*. São Paulo: Saraiva, 2009.
- BINENBOJM, Gustavo. *Uma teoria do direito administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização*. 2ª ed. rev. e atu. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.
- _____. Da supremacia do interesse público ao dever de proporcionalidade: um novo paradigma para o Direito Administrativo. In SARMENTO, Daniel (Org.). *Interesses públicos versus interesses privados: desconstruindo o princípio da supremacia do interesse público*. Rio de Janeiro, Lumen Juris, 2005.
- BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 1996.
- BRASIL. STF, Decisão monocrática, em sede cautelar, ADI 6341 MC/DF, Rel. Min. Marco Aurélio, Distrito Federal, Informativo 973.
- _____. STF, decisão monocrática, em sede cautelar, ADPF 672/DF, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Distrito Federal, DJE 089, Publicação 15/04/2020.
- _____. STF, HC 81.990-7/PE, voto do Min. Gilmar Mendes, DJU, 29/08/2003.
- _____. STF, Plenário, MS 25925/DF, Rel. Min Joaquim Barbosa, Distrito Federal, DJE nº 117, Publicação 05/07/2007.
- _____. STF, voto do Min. Celso de Mello, HC 82.424/RS, DJU, 19/03/2004.
- Conjur. *STJ não pode julgar ação da Uerj contra requisição de respiradores*. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2020-mar-30/stj-nao-julgar-acao-uerj-requisicao-respiradores>> Acesso em 30/04/2020.

DI PIETRO, Maia Sylvia Zanella Di Pietro. *Direito Administrativo*. 30ª ed, atualizada e ampliada. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

Globo, G1, coluna Bem Estar. *Ministro afirma que cadastro para profissionais de saúde para combater coronavírus não é obrigatório*. Disponível em: <<https://g1.globo.com/bemestar/coronavirus/noticia/2020/04/02/ministro-afirma-que-profissionais-de-saude-podem-ser-convocados-para-atuarem-em-diferentes-estados.ghtml>> Acesso em 30/04/2020.

ISSA, Rafael Hamze. *Requisição administrativa para enfrentamento da COVID-19*. JOTA. Disponível em: <<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/requisicao-administrativa-para-enfrentamento-da-COVID-19-24032020>> Acesso em 29/04/2020

JUSTEN FILHO, Marçal. A epidemia da requisição administrativa e seus efeitos destruidores. In JUSTEN FILHO, Marçal [et. al]. *COVID-19 e o direito brasileiro*. Curitiba: Justen, Pereira, Oliveira & Talamini, 2020.

MEIRELLES, Hely Lopes; BURLE FILHO, José Emmanuel. *Direito Administrativo Brasileiro*. 42ª ed, atualizada até a Emenda Constitucional 90, de 15.9.2015, São Paulo: Malheiros, 2016.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo, *Curso de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro: Forense, 2006.

GESTÃO POR PROCESSOS: CIÊNCIA DA ADMINISTRAÇÃO, DIREITO ADMINISTRATIVO E A UTILIDADE DO MODELO

*Bernardo de Farias Martins*⁸⁶

I – INTRODUÇÃO

Como *procedimento metodológico*⁸⁷ para a elaboração deste trabalho, primeiramente, constatou-se como *problema* (na acepção da metodologia científica) a necessidade de desenvolvimento do tema do *planejamento*, com a tentativa de produzir alguma contribuição para o incremento da eficiência e o aumento de resultados satisfatórios pela gestão pública contemporânea no Brasil.

Em seguida, *investigou-se* quais instrumentos empregados pela gestão pública poderiam auxiliar na consecução do objetivo pretendido, tendo-se identificado a *gestão por processos* como sendo um deles.

Posteriormente, *definiu-se* o conceito de *gestão por processos*, segundo a *Ciência da Administração* e a *Ciência do Direito (Direito Administrativo)*, com a exposição de alguns motivos para se acreditar na *hipótese* de utilidade do modelo.

86 Procurador do Estado do Paraná, pós-graduado em Direito Público pelo IBMEC-SP.

87 Trata-se de artigo desenvolvido a partir da submissão, apresentação e publicação de comunicado científico homônimo no ConiPub 2019.

Por fim, no intuito de verificar a validade da hipótese, *pesquisou-se* bibliografia nacional e estrangeira, tendo-se chegado como *resultado* deste trabalho às considerações abaixo, que, longe de esgotar o tema, têm como pretensão colaborar para o desenvolvimento da literatura sobre a matéria e a elaboração de boas práticas para a gestão pública de nosso tempo.

II – GESTÃO POR PROCESSOS: CIÊNCIA DA ADMINISTRAÇÃO, DIREITO ADMINISTRATIVO E A UTILIDADE DO MODELO

II.1 – A GESTÃO POR PROCESSOS SEGUNDO A CIÊNCIA DA ADMINISTRAÇÃO E O DIREITO ADMINISTRATIVO

Segundo a *Ciência da Administração*, a *gestão por processos* é o instrumento de gestão de uma organização privada ou pública que a permite implementar projetos e aperfeiçoar seus resultados a partir de um ciclo (PDCA – *Plan, Do, Check and Act*) que se inicia com o *planejamento (Plan)*, prossegue com a *ação (Do)* segundo o planejamento, perpassa a *checagem dos resultados (Check)* e deságua no *agir (Act)* para institucionalizar o ciclo como padrão, caso os resultados tenham sido eficientes aos fins a que se destinavam, ou em reestruturar o *planejamento e/ou a ação*, caso os resultados não tenham sido eficientes aos fins a que se destinavam, hipótese em que o ciclo deverá ser revisto.

A gênese da *gestão por processos* está nas organizações privadas, tendo recebido a denominação de *gestão por processos de negócios (Business Process Management)*, conforme guia referência sobre o assunto da Association of Business Process Management (ABPM, 2009).

As principais tarefas da *gestão por processos de negócios*, segundo Guia de Gestão de Processos de Governo do Governo Federal, estão ligadas a um ciclo de vida contínuo, o qual inclui: planejamento, análise, desenho e modelagem, implantação, monitoramento e controle, e refinamento ou melhoria contínua dos processos de uma organização privada (GOVERNO FEDERAL, 2011, p. 9)

Conquanto a formulação da gestão por processos tenha tido origem nas organizações privadas, as tarefas do ciclo de vida contínuo da *gestão por*

processos de negócios (business process management) vêm sendo cada vez mais aplicadas ao setor público no atual contexto de Administração Pública Gerencial (OLIVEIRA; GROHMANN, 2016, p. 68), com as adaptações pertinentes (GULLEDGE; SOMMER, 2002; SANTOS; ALVES, 2012; OLIVEIRA; GROHMANN, 2016).

Cabe esclarecer que, para fins deste estudo, opta-se pela utilização da expressão *gestão por processos* enquanto *gênero* de modelo de gestão por meio de ciclos para o planejamento, ação, fiscalização e aprimoramento da ação pública de caráter *político* ou técnico⁸⁸, restringindo-se a expressão *ciclo de políticas públicas*, já consagrada pela literatura (RUIZ; BUCCI, 2019, p. 1.154), para designar a *espécie* de aplicação deste modelo para a ação pública de caráter *político*. Portanto, a concepção de *gestão por processos* no âmbito da Administração Pública nos parece ser mais ampla do que a de *ciclo de políticas públicas* e tem como escopo organizar, desenvolver e aprimorar as ações do Poder Público de caráter *político* ou técnico.

Não obstante a vastidão de possibilidades de se abordar a *gestão por processos*, seja em seu caráter *técnico*, seja em seu caráter *político*, considerando o protagonismo e atualidade que a tratativa de seu caráter *político*, sob a denominação de *ciclo de políticas públicas*, vem ganhando, sobretudo diante da tramitação no Congresso Nacional de proposta de emenda constitucional⁸⁹ e de projeto de lei⁹⁰ relativos à matéria, faz-se pertinente contextualizar o tema em algumas linhas, respeitados os limites deste trabalho.

O ciclo de políticas públicas (BUCCI, 2013; WU et al, 2014) é ciclo que se inicia com o *planejamento [plan] (política pública instituída no plano plurianual, posteriormente detalhada na lei de diretrizes orçamentárias e por fim or-*

88 Como exemplo de aplicação da gestão por processos em ações de natureza técnica, pense-se nas rotinas dos órgãos públicos estabelecidas por normas interna coporis, que são fixadas de acordo com as possibilidades tecnológicas de seu tempo. Por óbvio, tais normas devem ser constantemente atualizadas de acordo com as inovações tecnológicas pertinentes, a fim de maximizar a eficiência da atividade administrativa, o que somente se mostra viável por meio da permanente avaliação e reformulação dos processos organizativos.

89 PEC 26/2017: Acrescenta o art. 75-A à Constituição Federal, para dispor sobre a criação de um sistema de avaliação de políticas públicas.

90 PL 488/17: Acrescenta dispositivos à Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, com o intuito de estabelecer normas e diretrizes para encaminhamento de proposições legislativas que instituem políticas públicas, propiciando melhor responsabilidade gerencial na Administração Pública.

çamentada na lei orçamentária anual)⁹¹, sendo este o instrumento de desenho inicial do processo que se pretende implementar (MOREIRA NETO, 2009, p. 123-126). A este, segue a *ação [act]* segundo o planejamento, cabendo à Administração a seleção do *plano de governo* que melhor instrumentalizará a ação pública dentro das balizas abertas pela *política pública* contida no planejamento, prossegue com a *checagem [check]* dos resultados alcançados (*avaliação sobre atingimento dos objetivos e metas previstos na política pública instituída no plano plurianual, detalhada na lei de diretrizes orçamentárias e orçamentada na lei orçamentária anual*) e finda no *agir [act]* do gestor público para institucionalizar o ciclo como padrão, caso os resultados tenham sido eficientes aos fins a que se destinavam, ou em repensar e reestruturar o *planejamento* ou a *ação*, caso os resultados não tenham sido eficientes aos fins a que se destinavam, hipótese em que o ciclo deverá ser revisto. **É, pois, aplicação da gestão por processos à ação pública de interesse coletivo.**

Já segundo a *Ciência do Direito*, mais especificamente, segundo o *Direito Administrativo*, a *gestão por processos* tem seu ciclo iniciando com o *planejamento* do art. 174 da CRFB⁹²; perpassando pelo *processo administrativo*, sob o prisma *lato sensu*, enquanto toda relação processual da Administração com vistas à produção de um ato ou celebração de um contrato que será utilizado como instrumento entre as previsões do planejamento e os resultados reais pretendidos; pelo *controle*, que na a perspectiva deste estudo tem como móvel a ideia de *avaliação de resultados*, a qual deverá ser efetuada pela própria autoridade competente para elaboração e implementação de políticas públicas, sem olvidar das competências de controle interno e externo previstas no art. 70 da CRFB⁹³, quando cabíveis; e culminando

91 “Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:” (...) “XXIII - enviar ao Congresso Nacional o plano plurianual, o projeto de lei de diretrizes orçamentárias e as propostas de orçamento previstos nesta Constituição;”

92 Art. 174 da CRFB: “Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado. § 1º A lei estabelecerá as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, o qual incorporará e compatibilizará os planos nacionais e regionais de desenvolvimento.”

93 Art. 70 da CRFB: “A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno

com o *agir* para, como já dito, institucionalizar o ciclo como padrão, caso os resultados tenham sido eficientes aos fins a que se destinavam, ou em repensar e reestruturar o *planejamento* ou a *ação*, caso os resultados não tenham sido eficientes aos fins a que se destinavam, hipótese em que o ciclo deverá ser revisto.⁹⁴

II.2 – A UTILIDADE DO MODELO DE GESTÃO POR PROCESSOS

Como objetivo deste trabalho, defende-se a *utilidade do modelo de gestão por processos* como ferramenta de implementação e aperfeiçoamento, seja em seu caráter *técnico*, seja em seu caráter *político*, de projetos de interesse coletivo titularizados pelo Poder Público.

Com efeito, acredita-se na importância em se pensar, sempre que possível, no ciclo PDCA (*Plan, Do, Check and Act*). Em especial, alerta-se que o gestor público, no momento da revisão do ciclo de gestão diagnosticado como tendo resultados ineficientes, deverá repensar as etapas do *planejamento* e da *ação públicos*.

Ao repensar a etapa do *planejamento*, deve o gestor atentar, sob o *aspecto formal*, dentre outros pontos, para: i) a *participação* dos segmentos da sociedade atingidos pelas ineficiências, a fim de que sejam coletadas o máximo de informações possíveis, que, em seguida, subsidiarão a elaboração do novo planejamento com base em evidências; ii) a valorização da técnica nas novas escolhas a serem feitas, privilegiando-se o critério técnico em detrimento do critério político [ex: a criação de comissões temáticas interdisciplinares para auxiliarem o gestor na revisão do ciclo é uma das formas de tentar afastar o caráter político da ação pública a ser realizada,

de cada Poder.”

94 Importante consignar que a sistematização do ciclo proposto, com utilização de processo administrativo como veículo adequado para a produção do interesse público, assim como a necessidade do gestor aguardar o encerramento do ciclo para reformular o planejamento e/ou a ação não esgota todas as variantes da vida real, em que a materialização do interesse público se perfaz, por vezes, por meio de ato administrativo unilateral do Poder Público, ou em que, por contingências específicas, o gestor se vê diante de cenário em que se faz necessária e adequada a revisão do planejamento e/ou da ação antes do encerramento do ciclo mencionado. Portanto, o escopo do estudo se ateu à utilidade do modelo da gestão por processos, mas não à sua perfeição ou onipotência.

prestigiando o caráter técnico da decisão]; iii) e o intercâmbio de experiências em outras organizações públicas e privadas, no Brasil e no exterior, para aproveitamento de planejamentos de sucesso, com as adaptações necessárias ao caso concreto.

Ainda, ao repensar a etapa do *planejamento*, deve o gestor atentar, sob o *aspecto material*, dentre outros pontos, para o mapeamento de *evidências* (COMMISSION ON EVIDENCE-BASED POLICYMAKING, 2017; HOWLETT; GIEST, 2013; TRINDER, 2003; OLIVEIRA, 2017) de resultados ineficientes, sem o qual a revisão substantiva do ciclo será inviável [ex: no caso do ciclo de políticas públicas, o estabelecimento de metas que, no decorrer do exercício, revelaram-se incompatíveis com os limites de despesas estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal é evidência a ser levada em conta quando da elaboração do planejamento seguinte].

Já na eleição da próxima *ação*, deve o gestor atentar seja previamente realizado o *mapeamento de ineficiências* geradas por determinadas *escolhas do modo* como se pretendeu materializar o planejamento do ciclo agora em revisão [ex: na execução de um plano de governo, a escolha de um modelo licitatório para a prestação de um serviço público pode ter se mostrado ineficiente, de modo que, na execução de um próximo plano de governo similar, o gestor público poderá escolher outra modalidade de licitação que, segundo estudos técnicos, afigure-se com maior probabilidade de atingir a eficiência almejada, desde que tal escolha também se encontre de acordo com a lei, é claro] (GUIMARÃES; FRANCO, 2014).

Ainda quanto ao *mapeamento de ineficiências* geradas no momento da *ação* para implementação do planejamento, é possível que o instrumento de *ação* escolhido tenha sido o adequado dentro dos previstos em lei, mas que, por vícios da própria estrutura jurídica daquele instrumento, os resultados de sua utilização tenham sido ineficientes. É exemplo disso, para utilizar o mesmo caso do parágrafo anterior, a hipótese em que o gestor opta na mencionada situação pela prestação do serviço público por meio de modelo de licitação que, a princípio, seria o mais adequado, mas sofre com determinada ineficiência decorrente da própria aplicação da lei, que, pelo comando de uma de suas normas de observância obrigatória, produz efeitos colaterais indesejados pelo gestor e, sobretudo, pelo interesse público que se pretende atender.

Nesta hipótese, é possível admitir que o gestor, diante da *checagem* dos resultados e do diagnóstico da ineficiência gerada, tome as providências ao

seu alcance em prol da elaboração e proposição de *projeto de lei* para aperfeiçoamento do desenho normativo do instituto cuja aplicação se mostrou na prática ineficiente. Além disso, caso a ineficiência gerada decorra de norma *infralegal*, é de se cogitar ao gestor a inauguração de processo administrativo para análise sobre a viabilidade de *edição de ato normativo* corretivo.

Em ambos os casos, por óbvio, a alteração da norma *legal* ou *infralegal* deve ser devidamente justificada em procedimento formal aberto à participação popular (em determinados casos, com a realização de consultas e audiências públicas, a depender do impacto da alteração almejada) e à ciência dos demais órgãos e Poderes, bem como deve observar os limites e possibilidades, tanto quanto à forma, como quanto à matéria, dos princípios e regras previstos na Constituição Federal, de modo a que fique demonstrado que a alteração vislumbrada atende a interesse público primário e legítimo da sociedade.

Ainda sobre o tema, é na última etapa do ciclo de gestão (*avaliação*) que seu aprimoramento se encontra mais dependente da vontade do gestor. De fato, a etapa chave para o aprimoramento dos ciclos é a etapa de avaliar e repensar, a partir da constatação de ineficiências geradas, um novo *planejamento* e/ou uma nova *ação*.

Nesse contexto, registre-se a importância de dispositivo da PEC 26/17 que impõe aos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário o dever de manterem, de forma integrada, sistema de avaliação de políticas públicas, com o objetivo de promover o aperfeiçoamento da gestão pública, com o fornecimento de subsídios técnicos para a formulação de novas políticas públicas, na forma de lei a ser editada.

Todavia, apesar de se acreditar na importância da aprovação de norma geral que imponha aos administradores de todos os Poderes o dever de reverem constantemente seus planejamentos e seus instrumentos de implementação, é necessário consignar que tal norma não é condição para a instituição dos ciclos de gestão abordados neste trabalho, porquanto se entende que o dever de revisão do *planejamento* e da *ação* em busca da permanente otimização dos *ciclos de gestão* é ônus imposto a todos os gestores públicos no atual momento de emancipação da governança pública.

Por fim, cabe cogitar sobre a possibilidade do gestor, dentro de seu juízo de conveniência e oportunidade, e desde que de forma legitimamente justificada, optar pela manutenção de um ciclo com resultados ineficien-

tes em um determinado exercício, caso demonstrado de forma técnica e empírica que o prognóstico de resultados para aquele mesmo ciclo em um próximo exercício tenda a ser eficiente. Trata-se de possibilidade que deve ser franqueada ao gestor público em respeito à sua autonomia e discricionariedade decisórias, desde que – é claro – a decisão seja baseada em evidências e amparadas nos limites e possibilidades previstos em lei e na *Constituição Federal*, não se olvidando ainda das competências dos órgãos de controle interno e externo, quando cabíveis, tendo como elemento aglutinador desse complexo cenário a persecução de *valor público*⁹⁵ por parte do Estado à sociedade.

III – CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto, na esteira do *procedimento metodológico* proposto, acredita-se ser válida a *hipótese de utilidade* do modelo da *gestão por processos* como instrumento de auxílio para o desenvolvimento do *planejamento*, de modo a, longe de produzir solução mágica, onipotente e definitiva para o tema, fomentar futuras reflexões em busca do incremento da eficiência e do aumento de resultados satisfatórios pela gestão pública contemporânea no Brasil.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ASSOCIATION OF BUSINESS PROCESS MANAGEMENT (BPMP). CBOK – Business Process Management Common Body of Knowledge. Chicago: ABPMP, 2009.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas. São Paulo: Saraiva, 2013.

95 A expressão valor público que aqui se utiliza foi juridicizada e definida pelo Decreto nº 9.203/17 (Decreto da Governança Pública Federal), nos seguintes termos: “Art. 2º Para os efeitos do disposto neste Decreto, considera-se:” (...) “II - valor público - produtos e resultados gerados, preservados ou entregues pelas atividades de uma organização que representem respostas efetivas e úteis às necessidades ou às demandas de interesse público e modifiquem aspectos do conjunto da sociedade ou de alguns grupos específicos reconhecidos como destinatários legítimos de bens e serviços públicos;”.

- COMMISSION ON EVIDENCE-BASED POLICYMAKING. The promise of evidence-based policymaking: Report of the Commission on Evidence-Based Policymaking. Disponível em: <https://www.cep.gov/content/dam/cep/report/cep-final-report.pdf>. Acesso em: 17 dez. 2017.
- GUIA DE GESTÃO DE PROCESSOS DE GOVERNO, 2011. Disponível em: http://www.gespublica.gov.br/sites/default/files/documentos/guia_de_gestao_de_processos_de_governo_0.pdf. Acesso em: 21/09/2019.
- GUIA DE POLÍTICAS PÚBLICAS: GERENCIANDO PROCESSOS. Xun Wu, M. Ramesh, Michael Howlett, Scott Fritzen; traduzido por Ricardo Avelar de Souza. – Brasília: Enap, 2014.
- GUIMARÃES, Edgar; FRANCO, Caroline da Rocha. Controle das políticas públicas por meio das licitações. *Revista Brasileira de Direito Público – RBDP*, Belo Horizonte, ano 12, n. 46, jul./set. 2014. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/PDI0006.aspx?pdiCn-td=182310>>. Acesso em: 29 set. 2019.
- GULLEDGE JR, T. R.; SOMMER, R. A. Business process management: public sector implications. *Business Process Management Journal*, v. 8, n. 4, p. 364-376, 2002. <http://dx.doi.org/10.1108/14637150210435017>
- HOWLETT, Michael; GIEST, Sarah. The policy-making process. In: ARARAL, Eduardo Araral Júnior et al (Org.). *Routledge Handbook of Public Policy*. Canada: Routledge, 2013;
- MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Quatro Paradigmas do direito administrativo pós-moderno: legitimidade, finalidade, eficiência e resultados. Belo Horizonte: Fórum, 2009.
- OLIVEIRA, Jefferson Menezes de; GROHMANN, Márcia Zampieri. Gestão por processos: configurações em organizações públicas. *Revista Pensamento e Realidade*, v. 31, n. 1, 2016, PUC-SP.
- OLIVEIRA, Rafael Arruda. Governança pública e o processo decisório baseado em evidências - o Decreto federal nº 9.203/17, ReDE, ANO 2017, NUM 379.

RUIZ, Isabela; BUCCI, Maria Paula Dallari. *Quadro de problemas de políticas públicas: uma ferramenta para análise jurídico-institucional*. Revista Estudos Institucionais, Vol. 5, 3 (2019). DOI: <https://doi.org/10.21783/rei.v5i3.443>.

SANTOS, H. M.; SANTANA, A. F.; ALVES, C. F. Análise de fatores críticos de sucesso da gestão de processos de negócio em organizações públicas. Revista Eletrônica de Sistemas de Informação, São Paulo, v. 11, n. 1, art. 3, jan./jun., 2012.

TRINDER, Liz. Introduction: the context of evidence-based practice. In: TRINDER, Liz; REYNOLDS, Shirley (Org.). Evidence-based practice: a critical appraisal. Oxford: Blackwell, 2003.

A AGRICULTURA NATURAL COMO ALTERNATIVA PARA A PRODUÇÃO AGRÍCOLA CONVENCIONAL E QUESTÕES DE SAÚDE PÚBLICA

*Kira Pires Capaverde*⁹⁶

INTRODUÇÃO

O Brasil é um dos líderes mundiais em consumo de agrotóxicos e a avaliação de vários sistemas oficiais notificam casos de intoxicação devido ao seu uso (FARIA, 2007). Ao mesmo tempo, métodos produtivos inovam a agricultura, por não utilizar insumos industriais que degradam o meio ambiente. Segundo Mokiti Okada (1882-1955), um perfeito equilíbrio entre as atividades humanas e as forças da natureza, geram resultados positivos na produção agrícola, privilegiando a segurança dos alimentos, o respeito à natureza e a saúde da população, além do bem estar socioeconômico aos participantes deste sistema (DEMATTE, 2014).

Nesse contexto, o estudo presente traz a reflexão a respeito da influência dos métodos de produção agrícola no desenvolvimento de doenças e busca alternativas para a promoção de saúde através da alimentação e segurança no campo. Utilizando-se como método análises e revisões bibliográficas, a pesquisa examina estimativas de intoxicação por agrotóxicos e verifica dados informativos de produção sem defen-

96 Especialista em Teologia (2019) pela Faculdade Messiânica/SP. Bacharel em Psicologia (2009) pela PUCRS.

sivos. A partir desta comparação, são apontados os reflexos pertinentes aos desafios referentes à questão do impacto de defensivos na saúde, bem como a necessidades de inovação e sugestões de alternativas para a produção agrícola, com um modelo social, ambiental e economicamente favorável. Temas como vida coletiva, trabalho, meio ambiente e seu manejo e conservação, são assuntos contemporâneos cujo a gestão deve garantir tanto os direitos humanos quanto o respeito para com a natureza. Ainda há o intuito de compreender como o quadro das intoxicações por agrotóxicos foi estabelecida dentro das políticas públicas e se existem propostas para aprimorar o sistema.

Ainda que a alimentação adequada seja um direito de todos as pessoas, os ecossistemas pertinentes trazem grandes desafios. Considerando a dimensão e a diversidade que o tema abrange, o estudo tem como objetivos investigar algumas informações toxicológicas que impactam o cotidiano da população, aprofundar aspectos de sustentabilidade e fornecer subsídios para a promoção de saúde à sociedade. O objetivo principal, então, é esclarecer alternativas de produção que desenvolvam opções saudáveis no processo agrícola, do produtor ao consumidor final.

AGRICULTURA ATUAL E USO DE AGROTÓXICOS

Atualmente, no Brasil, a agricultura é marcada por um processo de mecanização da produção e dependente de técnicas industriais: máquinas, defensivos, entre outros. Esses métodos, mesmo que considerados pouco alarmantes, apresentam correlação com enfermidades como cânceres, má formação congênita, distúrbios endócrinos, neurológicos e mentais. Dentre os vários riscos ocupacionais, destacam-se os agrotóxicos, que se relacionam a problemas de saúde, como intoxicações e outros danos através da exposição à tais. De acordo com o Ministério de Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), foram lançadas em 2009, 725mil toneladas de agrotóxicos no meio ambiente, em 2010 foram 827,8 mil toneladas - dados referentes para o Brasil. Essa quantidade continuou subindo e, em 2011, estima-se que atingiu 852,8 mil toneladas, inclusive de produtos proibidos de outros países (ABRASCO, 2012). Por isso, um tema que já possuía relevância para realização de vários trabalhos como este passa a serem considerados como tema prioritário dado os diversos efeitos con-

troversos ou negativos que essas substâncias causam na saúde humana e seus impactos no meio ambiente.

Estima-se que, entre trabalhadores de países como o Brasil, os agrotóxicos causam, anualmente, 70 mil intoxicações agudas e crônicas que evoluem para óbito. Há, também, o registro de, pelo menos, 7 milhões de doenças não fatais devido aos pesticidas (FARIA, 1999). O Brasil, assim sendo, teve um largo crescimento do consumo de agrotóxicos nas últimas décadas, transformando o país em um dos líderes mundiais no consumo de agrotóxicos. Pesquisas brasileiras, e em outros países, têm destacado os elevados custos para a saúde humana, ambiental e mesmo perdas econômicas na agricultura, devido ao uso de pesticidas. Boa parte desses estudos, realizados diretamente com agricultores, utilizaram metodologias qualitativas e examinaram a percepção dos trabalhadores rurais em relação a vários aspectos do uso de agrotóxicos. No entanto, com relevantes contribuições após abordagem de trabalhadores rurais, a pouca conscientização dos riscos é um dos itens que deve ser levado em conta no planejamento e desenvolvimento de estudos populacionais sobre agrotóxicos. A principal questão envolvendo sua classificação química é que ela reflete basicamente a toxicidade causada e não indica os riscos de doenças de evolução prolongada como, por exemplo, câncer, neuropatias, hepatopatias, problemas respiratórios crônicos e outros (FARIA, 2007). Existem classificações internacionais sobre riscos de câncer e de neurotoxicidade dos agrotóxicos mas, na prática, a classificação toxicológica é a única informação utilizada pelos trabalhadores rurais e pela maioria dos profissionais. Na maior parte das vezes, estudos acadêmicos mostram um quadro muito mais brando do que aquele percebido pelos indivíduos no geral, enquanto a cadeia de eventos que leva ao câncer, por exemplo, pode se iniciar a partir de carcinógenos químicos que atacam o núcleo de carga negativa do DNA, causando as mutações. Desta forma, pode-se dizer que o câncer é causado por fatores externos e internos, estando ambos inter-relacionados, e a exposição a agentes químicos, dentre eles os agrotóxicos, é uma das condições potencialmente associadas ao desenvolvimento da doença (RUTHS, 2018). Outros fatos como anormalidades da tireóide, transtornos de atividades cerebrais e a deterioração da qualidade do sêmen humano, fortalecem a hipótese que atribui a origem destes problemas à exposição ambiental de agrotóxicos, devido as causas genéticas. Diver-

sas substâncias bastante conhecidas e utilizadas no país, tem sido referidas como passíveis de interação com o sistema endócrino e facilitador de sua desregularidade, o que evidencia uma questão de saúde pública.

Observados os principais efeitos biológicos entre os desreguladores endócrinos, não podemos descartar a interferência das interações de contaminantes ambientais. Deve-se reconhecer que, apesar dos avanços científicos, há limites técnicos para as avaliações toxicológicas e ambientais que implicam em diversos graus de incertezas e insuficiência de informações, que não permitem uma análise de risco perfeitamente certa. Uma atenção especial deve estar voltada para as impurezas, desde a fabricação, passando por formulações técnicas, e aos produtos de decomposição, muitas vezes os principais responsáveis por efeitos adversos nas intoxicações humanas (CALDAS, 2009).

A discussão em torno do uso de agrotóxicos está, claramente, entre os riscos ambientais e de saúde que estamos sujeitos, e a suposta facilidade para a produtividade no campo, com a regulação e distribuição dos pesticidas. Os pontos apresentados, então, acabam por mostrar um quadro bastante inseguro quanto a prática. Outra questão de saúde pública é a intoxicação alimentar por resíduos de defensivos agrícolas. Haja visto a quantidade e variedade de agrotóxicos, sob um discurso de modernidade e produtividade, degradam-se os alimentos e a alimentação adequada, que é um direito humano na medida em que a alimentação constitui-se no próprio direito à vida. Negar este direito é, antes de mais nada, negar a primeira condição para a cidadania, que é a própria vida. Degenera-se, também, a natureza e populações atuais e futuras, corrompendo os objetivos do Desenvolvimento Sustentável, uma das metas estabelecidas pelas Nações Unidas.

Por consequência, observa-se que há muito a ser feito em relação à contaminação de alimentos, principalmente em um momento em que vemos o crescimento desenfreado do uso de agrotóxicos no campo. Por outro lado, deparamos com os questionamentos sobre as intervenções que visam a redução dos riscos e agravos a saúde da população serem de implantação supostamente complexa, devido seu caráter interdisciplinar. Deve se considerar também que a carência de informações confiáveis nos sistemas que enfraquece o poder de pressão perante os governos em relação à exigência de políticas públicas de proteção aos trabalhadores rurais

e segurança do trabalho no campo, pois mascararam o problema em sua magnitude real (MENCK, 2016).

AGRICULTURA NATURAL

Como a alimentação saudável significa a realização de um direito das pessoas com a garantia de acesso permanente e regular de forma socialmente justa, a prática alimentar adequada aos aspectos biológicos e sociais dos indivíduos deve atender o princípio de serem livres de resíduos de agrotóxicos, de acordo com as necessidades e referenciais consonantes com a saúde da população. Ao pesquisar características de um sistema com princípios agroecológicos, constata-se que se pode alcançar, gradativamente, os ideais de sustentabilidade e saúde nas esferas sociais, econômicas e ambientais. Mokiti Okada, autor, religioso e agricultor, entre outras atribuições, pondera que no âmbito alimentício a sociedade passou a valorizar fatores econômicos, com a desculpa que objetivava abastecer o mundo atual. Porém, passou a usar insumos agrícolas para otimizar a produção, fato que na verdade não diminuiu o número de famintos existentes (OKADA, 2002). O uso de adubos, por conseguinte, de agrotóxicos, sequer ajuda o solo manifestar seu poder e força. Pelo contrário, faz com que o solo se carregue de tóxicos, que ficam impregnados tanto na terra como nas raízes de todos os produtos que advêm desse solo intoxicado. Na sua visão, o uso destes insumos agrícolas já desvaloriza o alimento no começo da cadeia alimentar, pois estes afetam a planta fazendo com que ela produza menos e tenha sua qualidade alterada. Logo, o que deveria aumentar a produção, tem o efeito contrário, pois a influência dos adubos na produção, que acaba causando perdas na etapa da colheita, já que os adubos interferem no solo, diminuindo sua força.

Absorvendo os adubos, as plantas enfraquecem bastante e tornam-se facilmente quebradiças ante a ação dos ventos e das águas. Como ocorre a queda das flores, os frutos são em menor quantidade. Além disso, pelo fato de as plantas alcançarem maior altura e suas folhas serem maiores, os frutos acabam ficando na sombra, o que, no caso do arroz, do trigo, da soja, etc., faz com que a casca seja mais grossa e os grãos sejam menores. (OKADA, 2002, pag.18)

A origem da filosofia da Agricultura Natural, preconizada por Okada, se dá com um poema publicado em 20 de novembro de 1931: “Quando apanho uma folha seca caída no chão, sinto nela a indiscutível Lei do Ciclo da Vida”. Admirador da Natureza, o estudioso buscou possibilitar a todos o encontro com a felicidade a partir do alcance da saúde proveniente da agricultura. Descrevendo o solo como uma criação de Deus, que serve para o cultivo de cereais e verduras, apresentou-o como essencial à manutenção da vida humana. Em seus escritos, podemos observar uma acentuada preocupação com o bem estar do produtor, com a preservação do meio ambiente e com a fertilidade do solo, alcançada exclusivamente por práticas naturais. O autor ainda enfatiza a necessidade de que os agricultores despertem para sua elevada missão que é a de produzir alimentos nobres e puros voltados ao desenvolvimento físico, mental e emocional de homens e mulheres, capacitando-os a construir um mundo onde predomina a saúde, a paz e a prosperidade (OKADA, 1986). A disseminação desta compreensão entre consumidores torná-los-ia agentes ativos num processo de construção de condições ideais no ambiente rural. A simples compra de gêneros alimentícios desta natureza se transformaria, assim, num processo consciente de consumo, onde o valor agregado nos produtos transfere-se a montante, beneficiando, inclusive, os seus produtores primários. Para melhor explicar o método preconizado pelo autor, a Agricultura Natural, vale citar que o uso de agroquímicos foi difundido e intensificado a partir da Segunda Guerra Mundial, época de escassez de alimentos, que impulsionou a produção em larga escala e causou um impacto ambiental devastador. Mokití Okada (2002) explica que a agricultura convencional consiste em uma fusão do método primitivo com o método obtido pelo estudo científico, ou seja, com o desenvolvimento tecnológico houve a possibilidade de manusear o solo de uma maneira simplória, visto que as máquinas foram introduzidas no campo. A preocupação com o emprego excessivo de agroquímicos, e seus ditos bons resultados, cresce, já que, se têm caráter positivo, sua ação é passageira. A impregnação dos resíduos químicos comprometia a saúde humana, ambiente e cadeia alimentar. Como resposta, o princípio da Agricultura Natural privilegia a força do solo, o fortalecimento de sua energia natural. Portanto, quanto mais puro, mais forte. Isso é a Agricultura Natural: fertilizar o solo com sua própria energia. Ainda segundo Okada (2002), a

forma correta de fortalecer a energia do solo, é primeiramente, torná-lo puro e limpo, pois assim maior será sua força para ajudar as plantas em seu desenvolvimento. A aplicação de adubo, portanto, enfraquece a planta, fazendo com que muitas vezes ela seja perdida por fatores meteorológicos com mais facilidade. O não uso de insumos ajuda a aumentar a resistência da planta, favorecendo assim a colheita de mais frutos e mais alimentos disponíveis. Diferente do pensamento de agricultores que, ao encharcar o solo com substâncias que considera como adubo, pensam que haverá uma maior produção. As perdas na colheita e desperdícios alimentares ocorrem inicialmente na aplicação de insumos agrícolas, que afetam o solo, o sabor dos alimentos, textura e valor nutritivo, até o consumo, pois, para que o solo possa manifestar sua verdadeira qualidade, este deveria se desenvolver num terreno limpo.

UM CASE DE SUCESSO

Neste sentido, foi pesquisada a indústria Korin Agropecuária LTDA, localizada em Ipeúna, no estado de São Paulo. A Empresa segue os preceitos da filosofia oriental de Mokiti Okada, tendo como uma das diretrizes, o respeito à natureza, assimilando-a nos processos produtivos animais e vegetais. Assim, a Empresa vem atuando em várias cadeias produtivas: legumes, frutas, verduras, grãos, ovos, carnes, pescados, insumos naturais e outros. Pela observância e aplicação de tais princípios naturais, espera-se instituir processos produtivos que primem pela busca da sustentabilidade e da saúde de plantas, animais e homem, contribuindo, em última análise, para um ideal de felicidade humana. Portanto, a Agricultura Natural, transformada em ação, visa, aqui, produzir e comercializar alimentos saudáveis, através de um modelo social, ambiental e economicamente sustentável. Os princípios da Agricultura Natural, mostram cada vez mais sua relevância no cenário mundial sobretudo pela preocupação à conscientização do consumidor nas cidades. Leva em consideração aspectos como a produção de alimentos de qualidade, preservação ambiental, bem estar social e econômico, bem estar animal e respeito à biodiversidade, entre outros. A teoria Okadiana apresenta a Agricultura Natural como uma das principais atividades humanas, e valoriza a harmonia e felicidade gerada. Assim, tais práticas são realizadas, sempre a partir da observação da Na-

tureza, com viés educativo e ainda possibilitam melhor compreensão de atitudes ambientalmente responsáveis. Há, por conseguinte, estratégias de agribusiness diferenciadas que podem se alicerçar na valorização da multifuncionalidade agrícola, que repensa seu papel e vai além de produzir alimentos, mas sim promover saúde, harmonia e estabilidade. Para conhecimento, um estudo que avalia a empresa Korin, pondera que as práticas de manejo, segundo a filosofia de Mokiti Okada, e também segundo a legislação para produção orgânica, recebem um mínimo ou dispensam totalmente insumos externos, e mostra a qualidade ambiental do Pólo de Agricultura da Korin em Ipeúna (SP).

Foram observados níveis crescentes e relativamente elevados de matéria orgânica no solo da área, resultante do manejo com técnicas diferenciadas empregadas no local. Entre as técnicas, inclusive, há as que reconhecem a interação e troca entre solo e produtor, e não ignoram a espiritualidade embuída nesta relação. Entre 2107 e 2018, o SUS (Sistema único de Saúde) incluiu outras técnicas de cura como práticas complementares aos tratamentos. A partir do ano 2000, a própria Organização Mundial da Saúde, ampliou a definição de saúde e incluiu mais um conceito: o de saúde espiritual. Na Korin, métodos como o Johrei são desenvolvidos para potencializar a força e pureza nessas atividades. Para conhecimento, o Johrei é uma palavra japonesa que significa purificar (“Joh”) o espírito (“Rei”). Em suma, Johrei é um método de canalização de energia espiritual (luz divina), para purificação do espírito, capaz de transformar a desarmonia espiritual e material em harmonia. Consiste no ato de purificar o espírito pela energia do fogo, predominante na luz do “Supremo Deus” (OKADA,2019).

Os índices de valores socioculturais também destacam-se devido a capacitação empenhada para cada atividade. A utilização de técnicas manuais de cultivo, compatíveis com populações menores e locais, garantem a integridade cultural das comunidades. O desenvolvimento da agricultura natural no modelo familiar, ganha destaque na economia brasileira e grandes empresas internacionais pesquisam este modelo de negócio, mostrando que, com tempo e dedicação, uma nova forma de agricultura e produção é possível. A segurança e saúde ocupacional também é notável. Respeitando a natureza e o equilíbrio entre Homem e o meio ambiente, toda a cadeia produtiva se fortalece. Com efeitos, as condições socioeconômicas expressam o sucesso do empreendimento.

Inclusive, o cuidado com o meio ambiente e seus agentes estendeu-se às políticas públicas da cidade onde o Pólo de Agricultura da Empresa se encontra: Ipeúna, em 2015, foi nomeada a Capital Nacional da Agricultura Natural. Título recebido, principalmente, devido ao trabalho realizado pela Korin em prol do desenvolvimento do município, apoiando o projeto de lei que proibiu a pulverização aérea de defensivos nos campos locais, zelando pela saúde dos produtores e, por conseguinte, também dos consumidores.

CONCLUSÕES

A pesquisa sobre as intoxicações por agrotóxicos no Brasil ainda é uma área com várias lacunas a serem preenchidas e destaca-se a necessidade urgente de um sistema confiável de informações sobre o consumo de tais no país. Além disso, o excesso de sistemas de notificação em várias estruturas parece servir mais como obstáculo do que facilitar uma efetiva vigilância sobre as intoxicações. Considerando a dimensão da população exposta aos efeitos dos pesticidas, o monitoramento deste tipo de risco químico deveria ser uma prioridade, bem como de políticas que zelem pela saúde integral daqueles que produzem e daqueles que consomem, ou seja, cidadãos.

A pesquisa realizada por Neice Faria (2007) feita na Serra Gaúcha do Brasil, encontrou uma clara associação entre intoxicações por agrotóxicos e a ocorrência de dois tipos de problemas de saúde de evolução prolongada: transtornos psiquiátricos menores e sintomas respiratórios. Recentemente, a justiça francesa reconheceu o primeiro caso de Parkinson causado por pesticidas. Casos de intoxicação por agrotóxicos são frequentemente registrados pelo Sistema Nacional de Informações Tóxico-Farmacológicas. Quer dizer, os agrotóxicos vêm se apresentando, de fato, como um risco à saúde das populações humanas, e também ao ambiente.

Em contrapartida a esta forma de produção, temos a Agricultura Natural, que não utiliza adubos artificiais ou defensivos. Seu preconizador, Mokiti Okada (2002) explica:

1. O maior problema, talvez, é o aparecimento de pragas. Estas, ao contrário do pensado, sim, surgem dos adubos.
2. Absorvendo os adubos, as plantas enfraquecem e tornam-se facilmente quebradiças.

3. A amônia contida no estrume e o sulfato de amônia em outros adubos químicos são venenos violentos e, absorvidos pelas plantas, acabam absorvidos também pelos homens.

4. O preço do adubo vem aumentando, de modo que a despesa quase empata com a receita da colheita.

5. O trabalho com a compra e aplicação de inseticidas é excessivo.

6. Produtos obtidos a partir da Agricultura Natural são mais saborosos e apresentam melhor crescimento.

Nesta linha, vemos a empresa Korin Agropecuária LTDA como um case de sucesso, que segue preceitos de saúde e sustentabilidade, produzindo alimentos naturais e orgânicos, e considera a propagação de um sistema de produção então diferenciado, num território caracterizado como tradicionalmente relacionado a uma produção convencional. Neste processo, constatamos que elementos de reconhecimento da noção de multifuncionalidade da agricultura foram incorporados pelos produtores parceiros da Empresa, sobretudo nas mais de vinte famílias de agricultores, que se integram a agroindústria, coordenadora deste formato. Assim, estes agricultores, tornam-se importantes difusores de ideias condizentes com essas noções. Adicionalmente constatamos que o sistema se insere numa dinâmica característica de um sistema agroalimentar localizado. Assim, é outra visão sobre o papel da agricultura que se difunde e propaga-se neste território, levada a termo em última análise pela consolidação de uma relação de confiança estabelecida entre agricultores e a empresa pesquisada. Ambas as estruturas presentes e ativas nesta dinâmica, são otimizadas pelos princípios, conceitos e práticas da Agricultura Natural. Vemos aqui, a questão maior como a tentativa de identificar a força de disseminação de ideias em favor de um sistema produtivo sustentável de alimentos e políticas de bem estar populacionais. As intensas transformações que estamos vivenciando na agroindústria, sobretudo aquelas em âmbito social e ambiental, adicionam um elevado nível de complexidade, transformando a identificação do que é sustentável em uma tarefa quase hercúlea. O pragmatismo da Agricultura Natural possui uma abordagem com grande ênfase social, com enfoque nas estratégias que os agricultores adotam com o fim de assegurar a sua reprodução social, ao mesmo tempo em que se interessa por suas contribuições à segurança alimentar, à vitalidade do tecido social e à preservação dos recursos naturais. Notamos, portanto, não

só uma proposta de saúde diante a produção agrícola convencional que utiliza-se de pesticidas, mas um embasamento filosófico que agrega valor à toda a cadeia do nosso sistema.

O aprimoramento deste estudo contribui para a visibilidade de políticas públicas que acerbam reflexões e movimentos vinculados as questões dos agrotóxicos, pois trabalhadores ainda são negligenciados, bem como surgem incertezas sobre segurança e qualidade de alimentos, além de expectativas quanto aos reais direitos dos consumidores e saúde. É oportuno, e urgente, sugerir olhares analíticos ao sistema de produção alternativo como o citado, baseado na eliminação do uso de agrotóxicos, e com preocupações com o ecossistema e com a qualidade de vida de todos os envolvidos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE SAÚDE COLETIVA. *Dossiê ABRASCO: um alerta sobre os impactos dos agrotóxicos na saúde*. Grupo Inter Gts de Diálogos e Convergências da ABRASCO. Rio de Janeiro: World Nutrition, 2012.

CALDAS, E.D.; JARDIM, A.N.O. *Exposição humana a substâncias químicas potencialmente tóxicas na dieta e os riscos para a saúde*. Sociedade Brasileira de Química [online], vol. 32, 2009.

CORTENOVE, H. *Prefeito sanciona lei que declara Ipeúna como Capital da Agricultura Natural* CÂMARA MUNICIPAL IPEÚNA. 4 dez, 2015. Disponível em: <http://www.camaraipeuna.sp.gov.br/Noticia/Visualizar/6644>. Acesso em 25 agosto, 2020.

DEMATTE, L.C. *Sistema agroalimentar da avicultura fundada em princípios da Agricultura Natural: multifuncionalidade, desenvolvimento territorial e sustentabilidade*. Tese (Doutorado) – Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz. Centro de Energia Nuclear de Agricultura. Piracicaba, 2014.

DEMATTE, L. C.; PEREIRA, D.C.O.; RODRIGUES, G.S.; RODRIGUES, I.; MENDES, C.M.I. *Gestão Ambiental de Atividades Rurais no Pólo de Agricultura Natural de Ipeúna*. Revista Brasileira de Agropecuária Sustentável, 2014.

- FARIA N.M., FACCHINI L.A., FASSA A.G., TOMASI E. *Estudo transversal sobre a saúde mental de agricultores da Serra Gaúcha (Brasil)*. Revista Saúde Pública, 1999.
- FARIA, N. M. X.; FASSA, A.G.; FACCHINI, L. A. *Intoxicação por agrotóxicos no Brasil: os sistemas oficiais de informação e desafios para realização de estudos epidemiológicos*. Ciência e Saúde Coletiva [online], vol. 12, 2007.
- MENCK, F.V. *Intoxicação do(a) Trabalhador(a) Rural por Agrotóxicos: (sub)notificação e (in)visibilidade nas políticas públicas*. Tese (Mestrado) – Universidade Estadual de Campinas. Faculdade de Ciências Aplicadas. Limeira, 2016.
- MINISTÉRIO DA SAÚDE (MS). *Secretaria de Atenção à Saúde. Portaria nº 702, de 21 de março de 2018. Altera a Portaria de Consolidação nº 2/GM/MS, de 28 de setembro de 2017, para incluir novas práticas na Política Nacional de Práticas Integrativas e Complementares - PNPIC*. Diário Oficial da União. Disponível em https://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2018/prt0702_22_03_2018.html Acesso em 25 agosto, 2020.
- OKADA, M. *Alicerce do Paraíso: Volume 1*. São Paulo: Ed. Mokiti Okada, 2019.
- OKADA, M. *Alicerce do Paraíso: Agricultura Natural, Arte e Sociedade*. São Paulo: Ed. Mokiti Okada, 2002.
- OKADA, M. *A Outra Face da Doença*. São Paulo: Ed. Mokiti Okada, 1986.
- PERES, F.; MOREIRA, J.C.; DUBOIS, G.S. *É veneno ou é remédio? Agrotóxicos, saúde e ambiente: uma introdução ao tema*. Rio de Janeiro: Ed. Fiocruz; 2003.
- RUTHS, J.C. *Ocorrência de câncer na região oeste do Paraná: análise a partir da ocupação e exposição de agrotóxicos*. Tese (Mestrado) – Universidade Estadual do Oeste do Paraná. Cascavel, 2018.
- TYBUSCH, F.B.; MAMBRIN, R.B *Os grãos da discórdia e o risco à mesa: contextualização da temática do direito a segurança alimentar no Brasil*. Derecho y Cambio Social, Lima, vol. 14, 2016.

DEMOCRACIA EM PERIGO PERANTE OS NOSSOS OLHOS: UM ESTUDO DE CASOS DE PAÍSES DEMOCRÁTICOS QUE DESLIZAM PARA O AUTORITARISMO

*Bruna Fernandes Madruga*⁹⁷

INTRODUÇÃO

No livro “Como as democracias morrem”, os autores Steven Levitsky e Daniel Ziblatt estudam regimes autoritários que surgem de forma tão distinta que, por vezes, passam despercebidos pelos olhos desatentos da sociedade contemporânea.

A América Latina conhece muito bem os golpes de Estado que levam a governos ditatoriais, com direitos fundamentais restritos e liberdade quase inexistente. Não é difícil imaginar a cena história de militares retirando o governante em exercício de forma violenta para instaurar aquele novo regime. Isso aconteceu em países como Brasil, Argentina, Chile e outros que viveram ditaduras em tempos muito próximos.

Nesses casos, facilmente se percebia a democracia sendo arruinada, era quase uma cena digna de um filme hollywoodiano. Por maiores discussões que possam surgir, não há o que se duvidar do

97 Acadêmica de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

autoritarismo dessas ações. As armas, as ameaças, as bombas lançadas sobre a residência do presidente – no caso chileno, em que o Palácio de La Moneda foi incendiado marcando o golpe – não podem ser escondidas por desculpas e ditas como atos de exercício do poder democrático.

Entretanto, não se costuma notar que o autoritarismo pode surgir muito mais disfarçado. Ele pode surgir com um governante eleito, com medidas “fundamentadas” por um dito bem maior, com intimidações sutis. Pouco se fala em ditaduras, os representantes garantem viver em uma democracia baseada na liberdade e no estado de direito. Não há qualquer alarde, a população, pelo contrário, costuma defender seu governo – talvez por manipulação ou, e esse é o mais provável, por não perceber o caminho arriscado que está trilhando.

O pensamento é claro: “Não há ditadura. Eu votei nesse governante, não há ninguém com armas na mão atacando as instituições como havia no passado”. E é exatamente esse o verdadeiro perigo. As ações adotadas no caminho ao autoritarismo, atualmente, não são espetaculares, não envolvem violência ou uma mudança brusca. São ações que separadas podem parecer ordinárias, mas juntas podem assassinar a democracia, de forma legal. E mais, só serão percebidas quando for tarde demais para reverter.

Nesse trabalho, analisaremos países – em diferentes regiões do mundo, não incluindo o Brasil para que a análise se mantenha o mais objetiva possível – que podem exemplificar essa nova forma de se destruir uma democracia. Por ser um tema extremamente atual, os dados mudam com grande frequência. Dessa forma, nos limitaremos às informações disponíveis no ano de 2020, momento de escrita desse trabalho, e presentes na imprensa nacional e internacional.

Outro ponto que é importante salientar é exatamente essas ações duvidosas. Por não ser um golpe de Estado grandioso e claramente autoritário, tudo aqui presente ainda está em debate e não existe uma verdade absoluta sobre o estado atual do país, como caracterizado como ditadura ou ainda como democracia. Faremos uma análise objetiva dos fatos atuais problemáticos de governos legalmente eleitos, que continuam exercendo seus poderes e precisam de mais atenção de sua população, assim como do mundo.

1. ESTUDO DE CASOS

1.1. Hungria

A Hungria, localizada na Europa Central, possui uma história complexa. Seu passado envolve diversas invasões e tentativas de retomar sua independência. Mesmo com tantas instabilidades, o país é conhecido por buscar a democracia apesar de sua falta de tradição, sendo um dos primeiros países da órbita soviética a implementar o pluripartidarismo, a economia de mercado e as eleições livres.

Desde 2010, seu nome principal de governo é o primeiro-ministro Viktor Orban, que já havia ocupado esse mesmo cargo de 1998 a 2002. Atualmente há 10 anos no cargo, Orban já se reelegeu três vezes seguidas, o que causa estranhamentos nos demais países democráticos – principalmente os da União Europeia, já que a Hungria é um dos membros do bloco.

Além do problemático tempo no poder sem intervalos, o primeiro-ministro costuma declarar alguns discursos polêmicos, principalmente para um país que tem em seu passado a mancha da aliança com os nazistas. Viktor Orban repete diversas vezes que governa para a “Etnia Húngara”, seus seguidores, apoiadores do seu governo. Qualquer um que não o apoia é automaticamente dito como não-húngaro, como um traidor, como alguém não digno de qualquer proteção. A aproximação desses discursos como o de Hitler, ao tratar da “Raça Ariana” no século XX, assusta quem acompanha a política do país.

É claro que os imigrantes também não estão incluídos na “etnia húngara”. Discursos como os que afirmam que mulçumanos são terroristas, roubam empregos ou são contra as mulheres, são comuns. Em um momento de Crise dos Refugiados na Europa, a população mais pobre passa a adotar tais ideais apoiando a recusa do país ao receber quem busca refúgio no continente.

Como o Estado não possui um regime ditatorial propriamente dito, há opositores. O principal deles é George Soros, judeu e ativista, dito como inimigo. Entretanto, a oposição é fraca e dividida.

Além disso, a Suprema Corte funciona. Porém, é formada, em grande parte, por juízes aliados. Da mesma forma, o Ministério Público é

autônomo, mas ex-funcionários do governo ganham pontos extras nos concursos para compor a instituição.

A imprensa precisa de uma atenção particular. Apesar de livre, é considerada dócil pelos correspondentes internacionais, evitando compartilhar qualquer notícia crítica. O problema pode estar nos 400 meios de comunicação que estão sujeitos a uma mesma direção (uma fundação pouco conhecida), nas diversas licenças que são negadas, nos contratos que são oferecidos para aliados ou entrevistas que somente são concedidas para canais autorizados. Com tantas limitações, é complicado acreditar que possuem uma liberdade de informação verdadeira.

A educação também sofre diversas interferências governamentais. Primeiramente, os livros públicos devem possuir propaganda do governo para serem produzidos e distribuídos. Além disso, nas universidades o Estado nomeia o chanceler (um cargo acima do reitor). Tais restrições na educação, principalmente superior, faz os financeiramente favorecidos buscarem deixar o país para alcançar uma formação e nunca mais retornarem. Hoje, a Hungria enfrenta uma acentuada queda no número de profissionais qualificados em sua mão de obra, diferente dos seus vizinhos. Um exemplo disso foi a *Central European University (CEU)*, uma das maiores instituições de ensino da região, que deixou Budapeste e se mudou para Viena a fim de fugir das limitações impostas pelo governo.

Para finalizar, alguma coisa é feita para impedir algumas dessas atitudes no mínimo problemáticas que se afastam dos ideais democráticos? Na prática, não. Por ser membro da União Europeia, a Hungria está sujeita aos artigos 2º e 7º do Tratado de Lisboa, em que se afirma que os países do bloco devem respeitar princípios como a democracia, o estado de direito, a dignidade da pessoa humana e a proteção dos direitos de todos, incluindo das minorias. Descumprir esses princípios poderia causar a privação de voto dentro do bloco. Entretanto, é necessário uma maioria qualificada para se iniciar uma investigação e, principalmente, deverá haver uma votação unânime para que a pena seja aplicada. No atual cenário, é praticamente impossível que isso ocorra, pois a Polônia provavelmente votaria a favor da Hungria – seu governo compartilha ações semelhantes, como veremos em breve.

Ao analisar conjuntamente essas ações ao longo do tempo, é possível ver os traços autoritários cada vez mais claros. Entretanto, a Hungria ain-

da está dividida sobre o assunto. Pesquisas realizadas pela entidade *Open Society* apontaram que 50% dos húngaros acreditam que o país não é livre e nem democrático, o que apesar de ser um número expressivo não vem causando significativas mudanças, mesmo que tempo para evitar uma ditadura – se ainda há – seja curto.

1.2. Turquia

A Turquia sempre foi um país que gera muita curiosidade no mundo ocidental e não falta razões para isso. O país se divide entre Europa e Ásia, criando uma identidade própria: Um país mulçumano aberto para o mundo, se considerando livre da rigidez de seus vizinhos. Um país que já pertenceu ao grandioso Império Otomano e almeja ingressar na União Europeia. Um país que, com certeza, é uma potência regional.

Desde 2003, seu líder é Recep Erdogan. Até 2014, ocupou o cargo de primeiro-ministro, quando foi eleito por voto direto para ocupar o posto de presidente, um cargo meramente simbólico, apenas um chefe de Estado. Em 2016, entretanto, sofre uma tentativa de golpe que deixa 240 mortos e faz Erdogan decretar estado de emergência no país.

Enquanto os turcos não sabiam como proceder perante a instabilidade política ilustrada pelo golpe que falhou, surge, no ano seguinte, um plebiscito que seria intensamente criticado pela comunidade internacional. Com o resultado favorável, a Turquia se torna uma república presidencialista. Não há mais primeiro-ministro e Erdogan é o único no Executivo do país. Entretanto, seu poder não se limita ao cargo tradicional de Presidente da República. Ele é o único responsável por indicar o primeiro escalão do poder turco, incluindo o Judiciário. Além disso, pode governar via decreto presidencial, uma liberdade de ação jamais vista na Turquia moderna.

Para entender como era a Turquia que elegeu Erdogan, precisamos voltar para o início dos anos 2000. O país vivia uma crise econômica acentuada e grupos mais conservadores islâmicos apontavam como culpa a aproximação com o ocidente feita com uma dita desvalorização dos costumes turcos, principalmente os religiosos. Recep Erdogan surge defendendo os ideais desses grupos. Após ser preso em 1999 por recitar um poema nacionalista e extremista islâmico, ele começou a levar suas ideias

para a política. Com sucesso, é importante dizer: nas 4 eleições que correu, saiu vitorioso em todas.

Os anos 2000 não foram apenas de crise econômica, mas também política. Os escândalos de corrupção revoltavam a população que pedia por mudanças. Erdogan surgiu como um político diferente: popular, islamista, que prometia limpar a política turca, acabar com a crise e restaurar o orgulho nacional – além dos bons costumes religiosos. Para seu governo, a democracia parlamentar, a constituição laica e o judiciário forte atrasavam o país. Os três poderes separados de Montesquieu era um obstáculo.

Após a tentativa de golpe de 2016 e o estado de emergência, seu poder chegou ao nível de ser considerado autoritário por órgãos internacionais. Cerca de 107 mil funcionários públicos foram demitidos, 189 meios de comunicação foram fechados, milhares de jornalistas e intelectuais (inclusive antigos apoiadores) fugiram do país. Para resgatar os ditos “bons costumes” aumentou consideravelmente as escolas religiosas e o controle dos livros didáticos. Além disso, a educação sofreu com os cerca de 38 mil acadêmicos e professores demitidos em seu governo.

A imprensa também sofreu desde então. Além dos órgãos de mídia fechados, os críticos ao governo são assediados por autoridades tributárias e apoiadores. Em 2011, a Turquia era o país com o maior número de jornalistas presos. Em 2020, foi aprovado no parlamento uma lei que regula as mídias sociais no país. Nessa norma, todas as redes sociais com mais de um milhão de usuários, como Facebook e Twitter, devem armazenar os dados no país. De acordo com o *Human Rights Watch*, tais dados poderão ser disponibilizados para a justiça, o que fará os usuários se policiarem com temor de ofender as autoridades. Além disso, de acordo com a organização, o governo ainda terá poder de controlar o que é postado nas mídias sociais, censurando de forma arbitrária. O mais polêmico dessa medida é o fato de que as redes sociais eram o maior portal de críticas, de liberdade de expressão dos turcos, pois 90% da imprensa é controlada por conglomerados simpáticos ao governo.

A luta contra a corrupção foi um dos maiores lemas de sua campanha eleitoral, entretanto, por via de decisão judicial, Erdogan proibiu que a imprensa noticiasse qualquer escândalo de corrupção que pudesse envolver o nome dele. Além disso, destituiu juízes e procuradores que o

investigavam. Nenhuma denúncia de corrupção foi feita desde então e o governo garante que o país se livrou dessa mancha política. A lógica é somente uma: Não há denúncia, não há corrupção.

Não somente a corrupção era dita em sua campanha, o presidente também prometia ordem e estabilidade para a Turquia. Entretanto, estabilidade não foi vista quando a polícia reagiu de forma violenta às manifestações pacíficas de 2013, ou quando, após perder a maioria no parlamento em 2015, reiniciou a guerra contra os curdos e convocou novas eleições que garantiram sua vitória.

Os casos de autoritarismo na Turquia são vistos claramente quando os unimos, porém não são facilmente percebidos no dia a dia. Não houve intensa violência. Os judeus, mulheres e homossexuais tiveram seus direitos limitados através de um argumento vitorioso nas urnas e baseado na religião majoritária. A busca pela estabilidade, pela segurança, por resgatar o orgulho, está levando o país para um caminho imprevisível que pode colocar o mais importante em risco: a democracia.

1.3. Polônia

A Polônia tem uma história longa, complexa e – assim como a Hungria – com histórico de invasões. A mais famosa delas, no entanto, seria aquela que ficou conhecida como o marco inicial da Segunda Guerra Mundial. Com o fim da guerra, a “República Popular da Polônia” foi proclamada e poucos anos depois se tornou um Estado satélite da União Soviética. Com as “Revoluções de 1989”, o governo comunista foi derubado e o país se tornou uma democracia com uma nova constituição, passando a ser conhecida como “República da Polónia”.

Essa pequena introdução história revela que a democracia polonesa é quase tão nova quanto a do Brasil. 40 anos de comunismo, de repressão política e a mudança brusca para a democracia, afetariam a população. Sem saber viver sem a interferência frequente do Estado, os poloneses enfrentariam uma alta no desemprego e a desvalorização acentuada da moeda nos primeiros anos democráticos.

Em 2001, surge o Partido da Lei e da Justiça (PIS). Esse partido, com o passar dos anos, conquista a maioria do legislativo, possuindo o poder de indicar o primeiro-ministro. Em 2015, ainda teriam mais uma vitória

significativa ao eleger o presidente Andrzej Duda, assim controlando o Executivo do país.

Entretanto, o poder que precisa de mais atenção nesse deslize polonês para o autoritarismo é o Judiciário, alvo de diversas reformas nos últimos anos. Primeiramente, o Tribunal Constitucional é o órgão judiciário mais importante do país por sua competência de vetar leis. Para controlá-lo, Duda se recusou a nomear os três juízes indicados por governos anteriores, demitiu três outros juízes que vinham exercendo seus cargos desde 2010 e elegeu outros três de forma inconstitucional. Dessa forma, passou a controlar mais da metade dos 15 membros.

Em segundo lugar, a Suprema Corte na Polônia tem a competência de julgar as eleições do parlamento e também sofreu as ditas reformas. O PIS tentou aposentar 40% dos membros da corte sob alegação de que estavam corrompidos por pertencerem a antiga ditadura comunista que chegou ao fim em 1989. Entretanto, a decisão foi revogada depois de ameaça da União Europeia de acionar o artigo 7º, nunca utilizado antes. Como já tratado na análise da Hungria, o desrespeito aos princípios do bloco, como a democracia e o estado de direito, suspenderia o direito de voto do país membro. Apesar de não passar de uma ameaça – afinal, a decisão precisa ser unânime e a Hungria de Viktor Orban votaria a favor da Polônia – o governo desistiu da aposentadoria compulsória dos juízes.

Para a cientista política da Universidade de Varsóvia, Agnieszka Bieńczyk-Missala, controlar o judiciário é importante para ocultar os escândalos políticos e de corrupção que envolvem o governo. Assim como em outros países, a Polônia viveu épocas de muita corrupção, principalmente durante o governo comunista, o que revoltou os poloneses. Foi com os discursos de nova política que o PIS conquistou seu poder. Entretanto, em 2019, Jarosław Kaczyński – deputado e líder do PIS conhecido como quem realmente manda no país – esteve no centro de um rumor sobre corrupção com uma empreiteira, mas por falta de investigação, não há muitas informações disponíveis sobre o caso.

Além da tentativa de controle dos poderes, outro ponto que poderia acionar o artigo 7º do Tratado de Lisboa é o desrespeito aos direitos das minorias no país. O governo é acusado por organizações internacionais de não respeitar os direitos da população LGBT, além de apoiar manifestações xenofóbicas e supremacistas brancas que ocorrem por toda a Polô-

nia. Em 2017, 60 mil supremacistas marcharam por Varsóvia. Na época, o ministro do interior, Mariusz Blaszczak, elogiou a marcha racista como “bela vista”. No ano seguinte, após a prefeita de Varsóvia proibir que o evento se repetisse, o próprio presidente Duda convocou outra manifestação com os mesmos organizadores, segundo o *Wall Street Journal*.

O próprio governo também já se mostrou xenofóbico e contrário as políticas europeias de recepção aos refugiados, principalmente os vindos da Guerra da Síria. Esse discurso tem atraído o apoio da população do país sob o argumento clássico da proteção dos empregos.

A aprovação do povo é significativa, principalmente devido as políticas assistencialistas. Um dos maiores nomes dessa política é o programa Family 500+, para famílias de baixa renda. Além disso, o governo do PIS diminuiu o imposto de renda, liberando os poloneses médios desse dever para com o Estado. Em nível de exemplificação, um jovem com menos de 26 anos que ganha um valor anual inferior a 85.528 zlotys poloneses (89.970 reais em 2019) está isento de pagar o imposto. A renda anual média é de 60.000 zlotys poloneses (63.116 reais), de acordo com a CNN. Com essas medidas, o risco de pobreza e a desigualdade social caíram.

Um fator sempre relevante para uma democracia é a liberdade de imprensa, que na Polônia não é muito observada. O governo frequentemente ameaça nacionalizar veículos de imprensa estrangeiros. Além disso, de acordo com o *The New York Times*, jornalistas internacionais já denunciaram assédio e espionagem por parte das autoridades polonesas. Um fato muito relevante para analisar a imprensa no país, é a estatização do maior canal de televisão, o TVP, fonte de informação favorita de mais de 50% da população rural. Nesse quadro, de acordo com o Repórteres Sem Fronteiras, a Polônia caiu da 18ª posição para a 59ª no Ranking de Liberdade de Imprensa. Para os jornalistas que ainda trabalham de forma crítica no país, apesar do trabalho não ter sido oficialmente censurado, é difícil noticiar críticas ou notícias realmente verdadeiras quando o governo divulga Fake News em larga escala para, principalmente, os 40 % de pessoas que assistem rotineiramente as propagandas governamentais.

Dessa forma, a Polônia não soube se livrar das amarras de um passado ditatorial e pode estar andando para trás, apesar de seus avanços sociais que garantem a sua economia estável em constante crescimento e seu IDH “muito alto”. O país ensina que tudo pode estar aparentemente no cami-

nho certo, mas pequenas ações, que passam despercebidas, podem estar conduzindo em uma direção sombria, uma direção onde os poderes estão nas mãos de um partido e as vozes são diminuídas, até se calarem totalmente.

1.4. Rússia

O maior país do mundo, em território, conhece muito bem o que é viver sob o controle do Estado. No século em que o Brasil era descoberto, a Rússia já possuía seu primeiro Czar – como era chamado o seu monarca absolutista. Após isso, uma só família governou o país por cerca de 300 anos. Mesmo com todas as revoluções liberais que ocorriam pelo mundo, a Rússia não deixava de lado o seu absolutismo de uma das realezas mais ricas e poderosas do planeta. No entanto, em 1917, o czar e sua família foram brutalmente assassinados e a monarquia encontrou seu fim. Após isso, surge a famosa União Soviética, não permitindo ao país conhecer a liberdade e a democracia.

Boris Yeltsin, que chegou ao poder em 1991, foi o primeiro mandatário desde o fim da URSS. Entretanto, renunciou ao poder em 1999. Em seu lugar, deixou seu primeiro-ministro, Vladimir Putin, até que fossem realizadas as eleições gerais de 2000.

Putin, conhecido por sua postura bem diferente de seu antecessor, seria eleito. Entretanto, sua popularidade só chegaria a um nível significativo devido a sua atuação firme durante a Segunda Guerra da Chechênia (1999-2009), segundo afirmou Ben Noble, professor de política russa na *University College London*. Para o povo russo, Putin os lembrava dos governantes daquela Rússia imperial ou soviética, daquele Rússia poderosa de outrora.

O presidente sabia muito bem o que o povo esperava dele. Nacionalismo e nostalgia seriam incentivados. Suas similaridades de poder com Nicolau II e Lênin seriam cultivadas, apesar da ironia história do fato. A Guerra da Síria, os atritos com a União Europeia e com os Estados Unidos, a Crise na Criméia seriam vistas com bons olhos pela população, afinal a Rússia voltava a sua posição de destaque na geopolítica mundial.

Além de ser exatamente o tipo de líder que o povo russo sentia saudades, Putin também devia sua popularidade a outros fatores: a economia

sentiu uma grande melhora com a chegada dele no governo, o que após a crise dos anos 80 e 90 com a queda da URSS, era como um milagre.

Entretanto, enquanto a economia decolava, a democracia novata russa sofria sutis ataques. Um deles ocorreu após um atentado de extremistas chechenos contra uma escola, onde, em resposta, Putin decretou o fim das eleições para governadores, afim de ter mais controle das regiões que podiam estar sujeitas a ações de separatistas. Entretanto, com esse decreto, o presidente passou a indicar e controlar o Poder Executivo das províncias.

A oposição também sofria com tais inclinações autoritárias. As perseguições a opositores eram fundamentadas como defesa do país. De acordo com o governo, quem atacasse Putin estava atacando a Rússia.

Mikhail Khodorkovsky foi um exemplo disso. O homem mais rico da Rússia, na época, se mostrou oposição ao governo Putin, inclusive havia rumores de que ele seria candidato contra o atual presidente. Pouco tempo depois, foi acusado de corrupção, evasão de divisas, sonegação de impostos e fraude. Sua fortuna foi confiscada e ficou 10 anos preso até ser anistiado e sair do país. Mikhail foi usado de exemplo para os demais oligarcas russos, eles deveriam se manter distantes da política.

Esse não é o único caso nebuloso contra um opositor. A jornalista Anna Politkovskaia, que havia denunciado o governo Putin inúmeras vezes por corrupção e violações aos direitos humanos, foi assassinada no elevador de seu prédio em Moscou. Curiosamente, o crime ocorreu no dia do aniversário do presidente.

Além de Anna, o ex-agente russo Alexander Litvinenko morreu em Londres vítima de envenenamento com polônio. Esse elemento químico é extremamente raro e sua produção só está ao alcance de pouquíssimos países. A Rússia é um deles. Andrey Lugovoy, hoje deputado e aliado de Putin, foi acusado e o Reino Unido pediu sua extradição, o que foi prontamente negado. É importante lembrar que, como o Brasil, a Rússia não extradita nacionais.

Entre os inúmeros casos, Boris Nemtsov, importante político russo, também seria assassinado, dessa vez nas proximidades do Kremlin. Ele era conhecido por ser um dos maiores críticos ao governo Putin e à participação da Rússia na Guerra da Ucrânia.

Apesar de tudo o que já foi exposto, o principal ponto que afasta a Rússia da democracia é o tempo de duração do governo Putin. Como já

foi dito, ele chegou ao poder durante o governo Yeltsin em 1999, como primeiro-ministro. Em 2000, foi eleito presidente e exerceu o cargo por dois mandatos, como permite a Constituição russa. Após isso, assumiu o cargo de primeiro-ministro novamente, enquanto o presidente era o seu indicado. Em 2012, voltou ao cargo de presidente, dessa vez após uma reforma constitucional que aumentou o mandato presidencial para 6 anos.

Em 2024, teoricamente, irá terminar o segundo mandato de Putin novamente e ele não poderia se candidatar por limitação constitucional. Entretanto, em 4 de julho de 2020, a maioria da população, via plebiscito, indicou apoio significativo às reformas constitucionais que permitiriam que Putin fique no poder até 2036. Se isso efetivamente ocorrer, ele ultrapassará o tempo que o ditador Josef Stalin permaneceu no controle da URSS.

O exemplo russo revela a grande problemática do assunto. Como se falar que não há democracia em um país onde o povo expressa sua vontade em apoio ao governante? Entretanto, como se falar em democracia em um país onde a mesma pessoa está no poder há mais de 20 anos e os opositores são assassinados em circunstâncias misteriosas?

Uma citação falsamente atribuída a Nicolau Maquiavel, diz: “Como é perigoso libertar um povo que prefere a escravidão”. Apesar da frase nunca ter sido dita pelo autor de *O Príncipe*, ela cabe em uma avaliação sobre a Rússia. É muito complicado cobrar o ideal de democracia, e questionar a popularidade de alguém como Vladimir Putin, de um povo que viveu seu auge em regimes autoritários.

1.5 Venezuela

O último caso que iremos analisar é o que gera mais interesse no Brasil, afinal se trata do nosso vizinho. A crise política e econômica da Venezuela é alvo de grandes discussões no continente americano, principalmente depois que fechou as fronteiras com o Brasil e a Colômbia, alegando que suas ajudas humanitárias eram disfarces para intervenções na soberania do país. Enquanto os atritos políticos ocorrem, a população enfrenta necessidades básicas. O país com as maiores reservas de petróleo do mundo sofre com sua economia se equilibrando em uma corda bamba e sua democracia parece estar na mesma situação.

Para entender a Venezuela do atual presidente, Nicolás Maduro, precisamos voltar até seu antecessor, o famoso Hugo Chávez. O criador do “chavismo” era um ex-paraquedista do exército e membro do grupo revolucionário de esquerda MBR-200, que buscava tomar o poder do país. Inclusive, tentaram um golpe militar contra o governo de Carlos Pérez e falharam. Por isso, Chávez foi preso no ano de 1992. Dois anos depois, seria anistiado pelo presidente Rafael Caldera.

Foi eleito em 1998, rompendo uma tradição de 40 anos em que somente eram eleitos candidatos de três partidos, com uma campanha centrada no combate à pobreza e na justiça social. Quem pagaria a conta? O petróleo, o “pote de ouro” venezuelano.

As inclinações autoritárias começam a ser percebidas no tempo de duração do seu mandato: 14 anos.

Nesse período, conseguiu uma ampla distribuição de renda, diminuiu o número de pobres e ainda aumentou o PIB. O Petróleo nunca havia valido tanto antes. Entretanto, a democracia sofria ataques que não eram percebidos devido a euforia do momento. Chávez fez questão de controlar o Judiciário. Para isso, aumentou o número de membros do Supremo Tribunal de Justiça de 20 para 32, com o presidente indicando os 12. Além disso, durante os 14 anos, perseguiu os opositores e fez reformas na Constituição para se manter no poder. Hugo Chávez somente deixou a presidência quando faleceu, em 2013.

Em 2014, já com seu sucessor Nicolás Maduro, ocorre uma grande desvalorização do Petróleo no mundo. A principal fonte de riqueza do país também era a causa de grande dependência. O governo venezuelano investia tudo no petróleo e todas as outras necessidades eram importadas. Sem capital como costumava ter, as importações precisaram ser diminuídas e, como não havia grandes indústrias capazes de sustentar o país, a crise de abastecimento se mostrou inevitável.

A crise econômica não teve somente essas como causas: a estatização em massa de indústrias – que também impede que outras venham a surgir – e a política de manipulação da taxa de câmbio, contribuíram para a situação catastrófica do país hoje.

Além da crise ser acentuada em seu governo, Maduro também acentuou os ataques a democracia. Em 2015, a maioria dos parlamentares eleitos eram da oposição. O presidente, então, convocou uma constituinte,

onde entre as propostas estava diminuir o poder do Legislativo. A oposição se negou a lançar qualquer candidato para compor a constituinte.

Além disso, os opositores foram perseguidos e presos, as manifestações reprimidas com violência. Até mesmo surgiram denúncias de tortura e execuções de críticos ao governo Maduro.

A crise política se acentuou em 2018, quando em maio ocorreu uma eleição. O presidente Maduro ganhou para outro mandato, mas a oposição não reconheceu tal resultado, pois não participou do pleito. Pela falta de representatividade política, a comunidade internacional também não reconheceu e acusou Maduro de fraude eleitoral.

A Assembleia Nacional, centro do Poder Legislativo, possui maioria composta pela oposição. Por isso, escolheu o líder do partido Vontade Popular para ser o novo presidente. Esse é Juan Guaidó. Assim que se declarou presidente interino, foi reconhecido por diversos países como Brasil, EUA, os membros do Grupo Lima e a União Europeia.

Em resposta, Maduro acusa a oposição de tentar tomar o poder, rompe relações com os Estados Unidos e ordena que os diplomatas deixem o país. Além disso, em janeiro de 2019, a Assembleia Nacional é considerada inconstitucional pelo Supremo Tribunal de Justiça, composto por maioria de apoiadores do governo.

Tratar de Venezuela é um tema sensível em todo o continente, mas é importante perceber pontos em comum com os demais países anteriores. O controle dos poderes, o líder popular, a perseguição aos opositores, entre outros. Sem o lucro do petróleo garantindo uma vida de qualidade para o povo, se começa a notar as partes sombrias do governo. Enxergar de verdade o risco é o primeiro passo para salvar a democracia.

CONCLUSÕES

Não buscamos com esse trabalho apontar como verdade absoluta que os países anteriormente citados estão se tornando ditaduras, mas mostrar pontos em comum que podem revelar o grande e disfarçado perigo que a democracia vem sofrendo por todo o globo.

A morte da democracia, atualmente, não ocorre do dia para noite. Ela ocorre aos poucos, de forma legal, com o consentimento, as vezes viciado, de milhões de cidadãos. As pessoas trocam as liberdades fundamentais por

ganhos econômicos de curto prazo, por uma sensação de segurança ou pela esperança de voltar a ter o orgulho nacional que outra vez teve.

Mas, o que se demora a enxergar, é que o preço desse caminho rápido é caro demais para se pagar. Temos diversos exemplos na história que nos mostram que quando a democracia é assassinada, é muito difícil voltar atrás.

O líder popular, por vezes um *outsider*, chega prometendo tudo o que o povo mais queria ouvir. Apontando para um culpado por todos os problemas do país, se aproveitando de um histórico problemático de uma democracia nova e frágil. Controlando o judiciário, silenciando a imprensa e a oposição. Essas ações são um rol exemplificativo, são exemplos que ao serem notados devem acender um alerta importante e não podem ser ignorados.

Dessa vez, não há bombas, não há armas, mas o risco é ainda maior. Quanto tempo iremos perder até abrir os olhos? Eis a grande dúvida.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. **Como as democracias morrem**. 1. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

HELLER, Agnes. Por que a Hungria se rendeu ao extremista Orbán e como controlar o ensino é essencial para seu projeto. *In: El País*. 23 maio. 2019. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2019/04/18/actualidad/1555585620_542476.html. Acesso em: 07 agosto. 2020.

CHADE, Jamil. Mordaças Invisíveis: Poder na Hungria força limites da democracia ao sufocar cidadãos com esquema sofisticado. *In: Uol*. 30 novembro. 2019. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/reportagens-especiais/a-hungria-de-viktor-orban-um-pais-onde-a-democracia-agoniza/>. Acesso em: 07 agosto. 2020.

KINGSLEY, Patrick. As West Fears the Rise of Autocrats, Hungary Shows What's Possible. *In: The New York Times*. 10 fevereiro. 2018. Disponível em: <https://www.nytimes.com/2018/02/10/world/europe/hungary-orban-democracy-far-right.html>. Acesso em: 07 agosto. 2020.

AMPARO, Thiago. A gradual deterioração democrática da Hungria. *In: Folha de S. Paulo*. 22 junho. 2019. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2019/06/a-gradual-deterioracao-democratica-da-hungria.shtml>. Acesso em: 07 agosto. 2020.

Quem é Recep Erdogan, o homem que comanda a Turquia há 15 anos e pode ficar no governo por mais dez. *In: BBC News*. 25 junho. 2018. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-44599658>. Acesso em: 10 agosto. 2020.

COHEN, Sandra. Cai a última barreira para Erdogan controlar mídias sociais na Turquia. *In: G1 Globo*. 30 julho. 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/mundo/blog/sandra-cohen/post/2020/07/30/cai-a-ultima-barreira-para-erdogan-controlar-midias-sociais-na-turquia.ghtml>. Acesso em: 10 agosto. 2020.

AKKOYUNLU, Karabekir. O que a Turquia de Erdogan ensina sobre um Brasil de Bolsonaro: A morte da democracia turca não surgiu do dia para noite. *In: Época*. 26 outubro. 2018. Disponível em: <https://epoca.globo.com/artigo-que-turquia-de-erdogan-ensina-sobre-um-brasil-de-bolsonaro-23189221>. Acesso em: 10 agosto. 2020.

OLIVEIRA, Carlos. Contra a esquerda, polarização e ataques à democracia: política na Polônia se parece à nossa. *In: Uol*. 31 outubro. 2018. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/internacional/ultimas-noticias/2018/10/31/polarizacao-politica-e-jeitinho-aproximam-polonia-e-brasil.htm>. Acesso em: 10 agosto. 2020.

MATTOS, Caio. Populistas vencem eleição e reforçam viés autoritário na Polônia. *In: Veja*. 14 outubro. 2019. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/mundo/populistas-vencem-eleicao-e-reforcam-vies-autoritario-na-polonia/>. Acesso em: 10 agosto. 2020.

O conservadorismo autoritário que sufoca a democracia na Polônia. *In: Piauí. Folha de S. Paulo*. 5 outubro. 2019. Disponível em: <https://piaui.folha.uol.com.br/o-conservadorismo-autoritario-que-sufoca-democracia-na-polonia/>. Acesso em: 10 agosto. 2020.

PAREDES, Norberto. Como Vladimir Putin alcançou 20 anos de poder na Rússia - e agora pode superar a longevidade de Stálin. *In: BBC*

News. 2 julho. 2020. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-53259155>. Acesso em: 15 agosto. 2020.

4 razões pelas quais a Rússia reelegeu Vladimir Putin presidente. *In: BBC News.* 19 março. 2018. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-43459508>. Acesso em: 15 agosto. 2020.

FARIA, Luís M. Putin, um ditador russo. *In: Expresso Portugal.* 18 março. 2018. Disponível em: <https://expresso.pt/internacional/2018-03-18-Putin-um-ditador-russo-2>. Acesso em: 15 agosto. 2020.

Crise na Venezuela: como se desenrolou a atual disputa pelo governo. *In: BBC News.* 25 janeiro. 2019. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-47005459>. Acesso em: 16 agosto. 2020.

SILVA, Daniel Neves. Crise na Venezuela. *In: Mundo Educação Uol.* Disponível em: <https://mundoeducacao.uol.com.br/historia-americana/crise-na-venezuela.htm>. Acesso em: 16 agosto. 2020.

PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS (PPPS) NO BRASIL: UMA REVISÃO BIBLIOGRÁFICA

*Amanda Barreto Meirelles do Nascimento*⁹⁸

*Luciano Bandeira Pontes*⁹⁹

1 INTRODUÇÃO

O presente artigo tem como escopo apresentar uma análise de relevantes parcerias público-privadas (PPPs) no ordenamento jurídico brasileiro, tema de relevante importância, uma vez que diz respeito à implementação ou à gestão de atividades de interesse público.

O instituto das parcerias público-privadas tem relevância, tendo em vista que é destinado à execução de amplas obras. No Brasil, foi instituído pela Lei nº 11.079 (BRASIL, 2004)¹⁰⁰, que estabeleceu as normas gerais

98 Mestra em Direito, Governança e Políticas Públicas (UNIFACS/BA); Pós-graduada em Direito e Magistratura (EMAB/UFBA); pós-graduada em Prevenção da Violência, Promoção da Segurança e Cidadania (UFBA), Graduada em Direito pela Universidade Católica do Salvador (UCSAL/BA); advogada.

99 Mestrando em Direito, Governança e Políticas Públicas (UNIFACS/UFBA); Pós-graduado em Gestão Organizacional Pública (UNEB); pós-graduado em Ciências Criminais (UFBA), Graduado em Economia pela Universidade Federal da Bahia (UFBA); graduado em Direito pela Universidade Católica do Salvador (UCSAL/BA); advogado.

100 BRASIL. Lei nº 11.079, de 30 dezembro de 2004. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da Administração Pública. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 30 dez. 2004. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l11079.htm>. Acesso em: 7 jul. 2018.

para licitação e contratação. Contudo, nem todos os Estados do Brasil têm legislação específica para as parcerias público-privadas; uma exceção é o Estado da Bahia, que apresenta leis estaduais, decretos e portarias.

No que concerne ao contrato, trata-se de um vínculo jurídico entre a Administração Pública, seja direta ou indireta, e um parceiro privado, com o fito maior de atender às demandas públicas. Dessa forma, há duas modalidades de PPPs, que é a concessão patrocinada ou administrativa.

Por ser uma parceria público-privada, devem ser aplicados princípios norteadores para a elaboração e a execução dos contratos, em consonância com o que está expresso no artigo 4º da Lei nº 11.079 (BRASIL, 2004). Dito isso, salienta-se que as PPPs têm características próprias, bem como apresentam vantagens e desvantagens, que serão apresentadas a seguir.

2 LEGISLAÇÃO NO BRASIL E NA BAHIA: BREVES CONSIDERAÇÕES

As parcerias público-privadas, no Brasil, são legisladas principalmente pela Lei nº 11.079 (BRASIL, 2004)¹⁰¹, que “institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública”. Posteriormente, surgiu a Lei nº 12.766/2012, que altera as Leis nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004, que institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública, para dispor sobre o aporte de recursos em favor do parceiro privado, 10.637, de 30 de dezembro de 2002, 10.833, de 29 de dezembro de 2003, 12.058, de 13 de outubro de 2009, 9.430, de 27 de dezembro de 1996, 10.420, de 10 de abril de 2002, 10.925, de 23 de julho de 2004, 10.602, de 12 de dezembro de 2002, e 9.718, de 27 de novembro de 1998, e a Medida Provisória nº 2.158-35, de 24 de agosto de 2001, e dá outras providências.

Com relação aos decretos, enumeram-se aqueles que dispõem sobre o tema: (i) Decreto nº 5.385, de 4 de março de 2005, que “Institui o Comitê Gestor de Parceria Público-Privada Federal (CGP) e dá outras

101 BRASIL. Lei nº 11.079, de 30 dezembro de 2004. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da Administração Pública. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 30 dez. 2004. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/111079.htm>. Acesso em: 7 jul. 2018.

providências”; (ii) Decreto nº 8.428, de 2 de abril de 2015, que “Dispõe sobre o procedimento de manifestação de interesse a ser observado na apresentação de projetos, levantamentos, investigações ou estudos, por pessoa física ou jurídica de direito privado, a serem utilizados pela administração pública”; (iii) e, por fim, o Decreto nº 6.037, de 7 de fevereiro de 2007, que “Altera e acresce dispositivos do Decreto nº 5.385, de 4 de março de 2005, que institui o Comitê Gestor de Parceria Público-Privada Federal (CGP)”.

Quanto às portarias que tratam do tema, é possível referenciar a Portaria MP 52, de 16 de março de 2005 que designa membros do Comitê Gestor de Parceria Público-Privada Federal (CGP), e a Portaria 368, de 10 de setembro de 2015.

Como já dito, ao considerar a legislação estadual, nem todos os Estados do Brasil dispõem sobre as parcerias público-privadas. Como exceção, é possível apontar o Estado da Bahia, que dispõe de leis estaduais, de decretos e de portarias que tratam sobre o tema, são as seguintes:

- Lei nº 12.604, de 14 de dezembro de 2012, que afirma em seu artigo 2º: Para fins de adimplemento das obrigações contraídas em contratos de parceria público-privada, poderá o Estado da Bahia autorizar o agente financeiro a transferir os recursos diretamente à conta do concessionário ou de seus financiadores, conforme disposto nos contratos de parceria público-privada;
- Lei nº 12.610, de 27 de dezembro de 2012, que autoriza o Poder Executivo a criar o Fundo Garantidor Baiano de Parcerias (FGBP);
- Decreto nº 12.653, de 28 de fevereiro de 2011, que regulamenta o procedimento de manifestação de interesse em projetos de parcerias público-privadas, nas modalidades patrocinada ou administrativa, e em projetos de concessão comum e permissão, no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública Estadual;
- Lei nº 9.290, de 27 de dezembro de 2004, que institui O Programa de Parcerias Público-privadas do Estado da Bahia - Ppp Bahia e Dá Outras Providências.
- Decreto nº 9.322, de 31 de janeiro de 2005, que dispõe sobre a alocação, em depósitos especiais, remunerados, de recursos das

disponibilidades financeiras do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT);

- Lei nº 11.477, de 1 de julho de 2009, que autoriza a transferência de parcela dos recursos financeiros oriundos do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE), destinados ao Estado da Bahia, à Agência de Fomento do Estado da Bahia S.A. (DESENBAHIA), para fins de adimplemento das obrigações contraídas pelo Estado da Bahia e por entidades da sua administração indireta em contratos de parceria público-privada, nos termos do art. 16, inciso II, da Lei Estadual nº 9.290, de 27 de dezembro de 2004;
- Decreto nº 11.724, de 22 de setembro de 2009, que dispõe no Art. 2º - O Programa de PPP terá como órgão superior de decisão o Conselho Gestor, diretamente subordinado ao Governador, integrado pelos seguintes membros: I – Secretário da Fazenda; II – Secretário do Planejamento; III – Secretário da Administração; IV – Secretário da Casa Civil; V – Procurador Geral do Estado; VI – até 2 (dois) membros de livre escolha do Governador do Estado.
- Lei nº 11.620, de 14 de dezembro de 2009; que determina o seguinte: Ao Poder Público compete declarar de utilidade pública os bens necessários à execução do serviço ou obra pública, promovendo as desapropriações direta ou indiretamente, através de entidades da Administração descentralizada ou mediante outorga de poderes ao contratado, prevista no edital, caso em que será do contratado a responsabilidade pelas indenizações cabíveis.
- E, por fim, a Portaria da Secretária da Fazenda Estadual (SEFAZ) nº139, de 26 de maio de 2010, que define regras para o pagamento das obrigações contraídas pelo Estado da Bahia e suas entidades da administração indireta em contratos de parceria público-privadas, nos termos da Lei Estadual nº 11.477, de 1 de julho de 2009.

Desse modo, tendo tratado da incidência normativa, fundam-se as bases para que, na seção seguinte, sejam analisados os conceitos referentes às parcerias público-privadas, assim como suas respectivas modalidades.

3 CONCEITOS E DISCUSSÃO

O termo *parceria* apresenta as seguintes acepções: “Sociedade; acordo, união ou contrato firmado entre indivíduos ou empresas que têm um mesmo propósito: governo confirma parceria entre prefeituras e ONGs”. Pormenorizadamente, no artigo 2º da Lei nº 11.079 (BRASIL, 2004)¹⁰², trata-se, pois, de contrato administrativo de concessão, na modalidade patrocinada ou administrativa.

Dessa mesma forma, é o posicionamento de Nadal (2011, p. 189-190): “O contrato de parceria público-privada estabelece vínculo jurídico entre a Administração Pública e o parceiro privado para a implementação ou gestão, no todo ou em parte, de atividades de interesse público, em que haja o aporte de recursos, financiamento e execução suportados pelo parceiro”.

Rabelo, Viegas e Souza (2011)¹⁰³, por sua vez, conceitua a parceria público-privada como a efetivação do interesse da sociedade. Nessa linha, afirma: “O conceito de PPPs é amplo e divergente quanto à sua finalidade, entretanto coincidente por sua relação público-privado na busca da efetivação do interesse da sociedade, para execução de serviços públicos, mas nunca podendo confundi-la com o instituto da privatização”.

Diante desse cenário, é válido ressaltar que a aludida lei não conceitua legalmente apenas a parceria público-privada, mas conceitua, também, suas modalidades, como a concessão patrocinada ou administrativa.

Por um lado, a concessão patrocinada, de acordo com o artigo 2º, § 1º, da Lei nº 11.079 (BRASIL, 2004)¹⁰⁴, refere-se à concessão de servi-

102 BRASIL. Lei nº 11.079, de 30 dezembro de 2004. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da Administração Pública. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 30 dez. 2004. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/2004/lei/111079.htm>. Acesso em: 7 jul. 2018.

103 RABELO, Cesar Leandro de Almeida; VIEGAS, Cláudia Mara de Almeida Rabelo; SOUZA, Horrana Grieg de Oliveira e. As parcerias público-privadas no Direito brasileiro: análise da Lei nº 11. 079/2004. Âmbito Jurídico, Rio Grande, XIV, n. 89, jun. 2011. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=9562&revista_caderno=4>. Acesso em: 30 jul. 2018.

104 BRASIL. Lei nº 11.079, de 30 dezembro de 2004. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da Administração Pública. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 30 dez. 2004. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/2004/lei/111079.htm>. Acesso em: 7 jul. 2018.

ços ou de obras públicas de que trata a Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, quando envolver, adicionalmente à tarifa cobrada dos usuários, contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado.

Por outro lado, a concessão administrativa, segundo o artigo 2º, § 2º, da Lei nº 11.079 (BRASIL, 2004) ¹⁰⁵, compreende o contrato de prestação de serviços de que a Administração Pública é a usuária direta ou indireta, ainda que envolva execução de obra ou fornecimento e instalação de bens.

A seção, a seguir, trata dos princípios aplicados pelas parcerias público-privadas, bem como aborda a importância dos respectivos princípios.

4 PRINCÍPIOS APLICADOS ÀS PPPs

Por se tratar de uma parceria público-privada, com vínculo jurídico, devem ser aplicados princípios norteadores para a elaboração e a execução dos contratos. Tais princípios estão descritos no artigo 4º da Lei nº 11.079 (BRASIL, 2004) ¹⁰⁶, que assim dispõe:

Na contratação de parceria público-privada serão observadas as seguintes diretrizes: I – eficiência no cumprimento das missões de Estado e no emprego dos recursos da sociedade; II – respeito aos interesses e direitos dos destinatários dos serviços e dos entes privados incumbidos da sua execução; III – indelegabilidade das funções de regulação, jurisdicional, do exercício do poder de polícia e de outras atividades exclusivas do Estado; IV – responsabilidade fiscal na celebração e execução das parcerias; V – transparência dos procedimentos e das decisões; VI – repartição objetiva de riscos

planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l11079.htm>. Acesso em: 7 jul. 2018.

105 BRASIL. Lei nº 11.079, de 30 dezembro de 2004. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da Administração Pública. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 30 dez. 2004. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l11079.htm>. Acesso em: 7 jul. 2018.

106 BRASIL. Lei nº 11.079, de 30 dezembro de 2004. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da Administração Pública. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 30 dez. 2004. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l11079.htm>. Acesso em: 7 jul. 2018.

entre as partes; VII – sustentabilidade financeira e vantagens socioeconômicas dos projetos de parceria.

O primeiro princípio é o da eficiência no cumprimento das missões de Estado e no emprego dos recursos da sociedade.

O segundo princípio que deve ser aplicado é o do respeito aos interesses dos destinatários (direitos dos destinatários dos serviços e dos entes privados incumbidos da sua execução).

O terceiro princípio é o da indelegabilidade das funções de regulação, jurisdicional, do exercício do poder de polícia e de outras atividades exclusivas do Estado.

Já o quarto princípio é o da responsabilidade fiscal na celebração e na execução das parcerias; o quinto princípio abarca a transparência dos procedimentos e das decisões; ou seja, as decisões devem ser publicadas para a população.

O sexto princípio é o da repartição objetiva dos riscos, analisando o caso concreto.

E o sétimo e último princípio que deve ser aplicado, no que diz respeito às parcerias público-privadas, é a da sustentabilidade financeira e suas vantagens socioeconômicas dos projetos de parceria.

A subseção, a seguir, trata das características importantes aplicadas às parcerias público-privadas.

4.1 CARACTERÍSTICAS DAS PPPs

Uma característica importante nas parcerias público-privadas é a repartição de riscos entre as partes, inclusive os referentes ao caso fortuito, à força maior, ao fato do príncipe e à álea econômica e extraordinária, conforme determina o art. 5º da lei 11.079:

As cláusulas dos contratos de parceria público-privada atenderão ao disposto no art. 23 da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, no que couber, devendo também prever:

I – o prazo de vigência do contrato, compatível com a amortização dos investimentos realizados, não inferior a 5 (cinco), nem superior a 35 (trinta e cinco) anos, incluindo eventual prorrogação;

II – as penalidades aplicáveis à Administração Pública e ao parceiro privado em caso de inadimplemento contratual, fixadas sempre de forma proporcional à gravidade da falta cometida, e às obrigações assumidas;

III – a repartição de riscos entre as partes, inclusive os referentes a caso fortuito, força maior, fato do príncipe e álea econômica extraordinária;

IV – as formas de remuneração e de atualização dos valores contratuais;

V – os mecanismos para a preservação da atualidade da prestação dos serviços;

VI – os fatos que caracterizem a inadimplência pecuniária do parceiro público, os modos e o prazo de regularização e, quando houver, a forma de acionamento da garantia;

VII – os critérios objetivos de avaliação do desempenho do parceiro privado;

VIII – a prestação, pelo parceiro privado, de garantias de execução suficientes e compatíveis com os ônus e riscos envolvidos, observados os limites dos §§ 3º e 5º do art. 56 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e, no que se refere às concessões patrocinadas, o disposto no inciso XV do art. 18 da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995 ;

IX – o compartilhamento com a Administração Pública de ganhos econômicos efetivos do parceiro privado decorrentes da redução do risco de crédito dos financiamentos utilizados pelo parceiro privado;

X – a realização de vistoria dos bens reversíveis, podendo o parceiro público reter os pagamentos ao parceiro privado, no valor necessário para reparar as irregularidades eventualmente detectadas.

XI - o cronograma e os marcos para o repasse ao parceiro privado das parcelas do aporte de recursos, na fase de investimentos do projeto e/ou após a disponibilização dos serviços, sempre que verificada a hipótese do § 2º do art. 6º desta Lei. (Incluído pela Lei nº 12.766, de 2012)

§ 1º As cláusulas contratuais de atualização automática de valores baseadas em índices e fórmulas matemáticas, quando houver, serão aplicadas sem necessidade de homologação pela Administração Pública, exceto se esta publicar, na imprensa oficial, onde houver, até o prazo de 15 (quinze) dias após apresentação da fatura, razões fundamentadas nesta Lei ou no contrato para a rejeição da atualização.

§ 2º Os contratos poderão prever adicionalmente:

F – os requisitos e condições em que o parceiro público autorizará a transferência do controle da sociedade de propósito específico para os seus financiadores, com o objetivo de promover a sua reestruturação financeira e assegurar a continuidade da prestação dos serviços, não se aplicando para este efeito o previsto no inciso I do parágrafo único do art. 27 da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995;

I – os requisitos e condições em que o parceiro público autorizará a transferência do controle ou a administração temporária da sociedade de propósito específico aos seus financiadores e garantidores com quem não mantenha vínculo societário direto, com o objetivo de promover a sua reestruturação financeira e assegurar a continuidade da prestação dos serviços, não se aplicando para este efeito o previsto no inciso I do parágrafo único do art. 27 da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995 ; (Redação dada pela Lei nº 13.097, de 2015)

II – a possibilidade de emissão de empenho em nome dos financiadores do projeto em relação às obrigações pecuniárias da Administração Pública;

III – a legitimidade dos financiadores do projeto para receber indenizações por extinção antecipada do contrato, bem como pagamentos efetuados pelos fundos e empresas estatais garantidores de parcerias público-privadas.

Dito isso, mostra-se relevante o posicionamento de Camacho (2008)¹⁰⁷:

107 CAMACHO, Bruno Sanna. Parcerias público-privadas: conceito, princípios e situações práticas. Migalhas, 10 jun. 2008. Disponível em: <<https://www.migalhas.com.br/dePeso/16,MI62352,41046-Parcerias+publicoprivadas+Conceito+principios+e+situacoes+prati>>

Uma característica inovadora dos contratos de parceria público-privada é a previsão legal da repartição objetiva dos riscos entre as partes (art. 5º, III), observando a capacidade do contratado. A transferência de riscos é fundamental para que o contrato alcance o objetivo principal de sua constituição, a eficiência econômica na prestação de serviços públicos.

É uma característica importante, tendo em vista que será verificada a capacidade do contratado, observando-se, inclusive, o caso fortuito, a força maior e o fato do príncipe. O texto, a seguir, trata das vantagens e das desvantagens das parcerias público-privadas.

4.2 VANTAGENS E DESVANTAGENS DAS PPPs

Há algumas vantagens referentes às parcerias público-privadas, como, por exemplo, cita-se a desoneração do serviço público, embora a responsabilidade do Estado seja solidária com o compartilhamento dos ganhos. Outra vantagem que pode ser mencionada é a diminuição dos juros bancários para o Estado, e por fim, a autorização de arbitragem, sem submissão dos pagamentos de regime precatórios.

Nessa mesma linha de raciocínio, argumenta Siculo (2015)¹⁰⁸:

Todavia os benefícios e as vantagens que a Administração Pública conseguem com os contratos de parcerias público-privadas são muito mais importantes, uma vez que primeiramente não terá que realizar o investimento para execução da obra ou serviço e ainda poderá utilizar a estrutura montada pelo ente privado. Ademais, normalmente a mão-de-obra e os especialistas utilizados pelo ente privado são de qualidade inquestionável, além do fato do ente privado poder utilizar maquinários muito melhores dos que os que se encaixariam em um orçamento público limitado.

cas>. Acesso em: 14 jul. 2018.

108 SICUTO, Alana Gabi. A importância das Parcerias Público-Privadas nos contratos administrativos como instrumento para atuação da iniciativa privada nos serviços públicos. *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, XVIII, n. 137, jun. 2015. Disponível em: <http://www.ambitojuridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=14949>. Acesso em: 7 jul. 2018.

Com relação às desvantagens, as empresas estão sujeitas às vontades do Estado e, nesse cenário, não existe muita autonomia com relação à redução da concorrência das empresas que participam das licitações de parcerias público-privadas.

Nesse aspecto afirma Avelino de Jesus ¹⁰⁹:

As empresas em PPPs em vez de se guiarem pela vontade dos consumidores – e servirem-nos acima de tudo – estão principalmente sujeitas à vontade do Estado e a negociações longas e erráticas. O Estado interfere na gestão, impõe renegociações, faz novas exigências, frequentemente mediante alargamento dos prazos das concessões. A concorrência é reduzida, quer face à contratação tradicional, quer em relação à mera privatização. As PPPs fazem-se à volta de conglomerados, envolvendo múltiplas entidades: bancos, construtoras, prestadores de serviços, consultores [...]. A escala do negócio reduz os competidores e a concorrência levando a colusões, divisões negociadas de mercados. Por outro lado, a duração longa dos contratos afasta a concorrência e leva à constituição de monopólios, com reduções de qualidade, de serviço e de investimento (JESUS, 2011).

Outro problema enfrentado pelas empresas é não estarem sujeitas ao mercado, mas a vontade Estatal, que interfere de diversas formas, como por exemplo, na gestão, pagamento, nas negociações, prejudicando o andamento das obras e as empresas.

Dessa forma, é verificado que, apesar das parcerias público-privadas terem suas vantagens, como, a citar, a desoneração do serviço público, por outro lado, sublinham-se, também, as desvantagens, como a pouca autonomia frente ao Estado.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em 2004, o Brasil instituiu as parcerias público-privadas, por intermédio da Lei n° 11.079, regulamentando, assim, as normas gerais para licitação e contratação no âmbito da Administração Pública. Não obstante

109 JESUS, Avelino de. Qual é o problema das parcerias público-privadas? *Jornal de Negócios*, 28 nov. 2011. Disponível em: <https://www.jornaldenegocios.pt/opiniao/detalhe/qual_eacute_o_problema_das_parcerias_puacutepublico_privadas>. Acesso em: 4 jul. 2018.

se tratar de um vínculo entre os entes público e particular, há princípios norteadores da Constituição Federal (BRASIL, 1988) e do artigo 4º da Lei nº 11.079 (BRASIL, 2004).

Já é sabido que em um país como o Brasil, que antes de 2004 atravessou processos de privatização, as empresas das parcerias público-privadas foram uma forma para descentralização do aparelho estatal.

Entretanto, apesar do surgimento das empresas parcerias público-privadas com o objetivo de descentralização do Estado, as empresas nas operações sofrem o controle Estatal, que dita às normas da negociação, gestão, dos pagamentos, prazos. Então, a finalidade das parcerias pública privada fica prejudicada.

As empresas das parcerias públicas- privadas seria mais bem aproveitadas se tivesse como objetivo final a vontade do consumidor, as relações de mercado.

Portanto, entendemos que para uma maior efetividade das parcerias público- privadas é necessário uma maior autonomia nas negociações, sendo o princípio condutor das relações a vontade final dos consumidores, negociações mais céleres, e uma menor interferência Estatal.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988.

CAVALCANTE, Cristian Silva. Parceria público-privada: tem como escopo demonstrar as vantagens entre as parcerias firmadas entre o Poder Público e os empresários. **DireitoNet**, 19 jan. 2011. Disponível em: <<https://www.direitonet.com.br/artigos/exibir/6175/Parceria-publico-privada>>. Acesso em: 1 jul. 2018.

GALVÃO, Graciema A. A. Aspectos históricos e introdutórios às Parcerias Público-Privadas. **Migalhas**, 31 jan. 2005. Disponível em: <<http://www.migalhas.com.br/dePeso/16,MI9664,101048-Aspectos+historicos+e+introdutorios+as+Parcerias+PublicoPrivadas>>. Acesso em: 2 jul. 2018.

NADAL, Fábio. **Como se preparar para o Exame de Ordem, 1ª fase**: Administrativo. 8. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2011.

O MARKETING DE SERVIÇOS NO BRASIL E A PANDEMIA DE COVID-19

Fabiola Ruschel¹¹⁰

INTRODUÇÃO

Todos os dias para desenvolvermos nossas atividades, utilizamos os mais diversos serviços, que estão tão impregnados na rotina, que nem percebemos sua presença. Mas quando eles não estão disponíveis, sentimos sua falta. Um bom exemplo é a internet disponível, o serviço de telefonia, os serviços de comunicação ou os lanches para entrega.

Sendo tão importantes para a nossa vida, é necessário entender um pouco mais sobre eles e como este setor se comportou durante a pandemia do Covid-19 no Brasil. Com as atividades paralisadas por causa do isolamento social, os serviços, pela sua característica de inseparabilidade do cliente enquanto ocorrem, sofreu sensivelmente. Com uma economia sustentada fortemente pelo setor de serviços, o país sente a falta desta engrenagem para fazer a economia girar.

DESENVOLVIMENTO

Entendendo os serviços

A tentativa de definir os serviços remete à Antiguidade e o primeiro estudo que buscou entender a economia e os bens, que foi “A riqueza das

¹¹⁰ Graduada em Administração, Especialista em Marketing, Universidade Luterana do Brasil.

nações”, escrito por Adam Smith, chamou de trabalho produtivo aquele que resultava em bens que poderiam ser guardados e como trabalho improdutivo, apesar de necessário, os serviços que acabavam no momento de sua produção e assim, não iriam contribuir para a construção da riqueza, tanto da pessoa, quanto da economia das nações. Continuando estes estudos, o economista francês Jean-Baptiste Say argumentou que a produção e o consumo não poderiam ser separados, criando o termo “produtos imateriais” para descrever os serviços. (LOVELOCK, WIRTZ E HEMZO, 2011)

Na definição de Boone e Kurtz (2009, p. 378), “Serviços são produtos não-tangíveis. Uma definição geral identifica serviços como tarefas intangíveis que satisfazem as necessidades dos consumidores e usuários de negócios.” Os autores ainda salientam que os serviços possuem uma grande diversidade.

Também Las Casas (2019, p. 499) afirma que “Os serviços podem ser considerados como atos, ações e desempenho. Como tal, eles são intangíveis e estão presentes em quaisquer ofertas comerciais. O que muda é o grau de prestação de serviços incluídos no objeto de comercialização.” O autor destaca que na realidade, é muito difícil separar em uma operação de serviços, de forma clara “o serviço, processo de fornecimento e o sistema de entrega”. (LAS CASAS, 2019, p. 500)

Considerando esta interação apontada pelo autor acima, também o SENAC (2003) salienta que a prestação de serviços implica haver o contato direto entre o fornecedor e o cliente, que é o consumidor final. Neste caso, a definição de serviços acrescenta esta relação: “Serviço é o resultado de pelo menos uma atividade desempenhada, necessariamente, na interface do fornecedor com o cliente. É geralmente intangível.” (SENAC, 2003, p. 9). Desta forma, quando se pensa em serviços, é preciso ter em mente que “serviço é um tipo de produto que, em geral, não se apresenta de forma concreta”. (SENAC, 2003, p. 8).

Uma definição mais completa é apresentada por Lovelock, Wirtz e Hemzo (2011, p. 21):

Serviços são atividades econômicas que uma parte oferece a outra. Geralmente baseada no tempo, seu desempenho traz a seus destinatários os resultados desejados, objetos ou outros ativos pelos quais os compradores tem responsabilidade.

Em troca de dinheiro, tempo e esforço, os consumidores de serviços esperam receber o valor do acesso a bens, mão de obra, habilidades profissionais, instalações, redes e sistemas, mas eles não costumam deter a propriedade de qualquer um dos elementos físicos envolvidos.

Com o crescimento da economia de serviços e a ênfase cada vez maior na adição de valor a bens por meio de serviços, a linha entre serviços e manufatura às vezes se torna indistinta. Muitas empresas manufatureiras estão migrando de forma agressiva para os negócios na área de serviços. Então, para Lovelock, Wirtz e Hemzo (2011), o produto de serviço engloba a oferta total que entrega a solução para a necessidade do cliente. O produto de serviço é, portanto, um produto na medida em que entrega uma solução, e é de serviço, porque nessa solução predomina a componente serviço ou intangível, em relação à componente física ou tangível.

Talvez por ser intangível, os serviços se tornam tão complexos para serem definidos, contudo o que se pode afirmar é que os serviços buscam satisfazer as necessidades humanas em troca de alguma compensação. Demandam tempo na sua execução e na maioria das vezes, a presença do consumidor, e não irão resultar na posse ou propriedade de algum bem material.

Mas ser intangível é apenas uma das onze características dos serviços apontadas por Dias et. al (2010):

1. intangibilidade: o serviço não tem aparência nem consistência físicas;
2. variabilidade: por ser realizado por pessoas, torna-se difícil manter alto grau de padronização permanente;
3. perecibilidade: é impossível armazenar o serviço;
4. ausência de estoque: característica decorrente da sua perecibilidade;
5. o cliente não pode obter a propriedade sobre os serviços;
6. simultaneidade entre produção e consumo;
7. envolvimento do cliente no processo;

8. as pessoas constituem parte do serviço;
9. dificuldade para os clientes avaliarem;
10. importância do tempo; e
- 11.o sistema de entrega pode ser feito por meio de um canal físico ou eletrônico (Internet). (DIAS et. al., 2010, p. 107)

As características pontadas acima indicam o grau de dificuldade para trabalhar com serviços e também para que os empresários possam estabelecer e adotar estratégias de marketing que possam alavancar os lucros das empresas.

Gerenciando os serviços

Para ser possível boas decisões, também na área de serviços, é importante conhecer o mercado. Boone e Kurtz (2009) estudaram o mercado de serviço e classificaram em serviços para o mercado de consumidores e empresariais.

Já Dias et al. (2010, p. 106) destacam que devem ser considerados os atributos dos serviços, que são o conjunto de seus componentes tangíveis e intangíveis. Para os autores,

São três os tipos de atributo do serviço: aquele que pode ser pesquisado e avaliado antes da compra (*search attributes*); aquele que pode ser avaliado somente durante a realização do serviço (*experience attributes*); e o atributo que não pode ser avaliado nem mesmo após a realização do serviço (*credence attributes*). (DIAS et al, 2010, p. 106)

Este mesmo autor ainda destaca que os serviços podem ser diferenciados e classificados de acordo com as características: tangibilidade, receptor direto do benefício, customização do processo, relacionamento com o cliente e previsibilidade da demanda.

Considerando o aspecto de não propriedade dos serviços, Lovelock, Wirtz e Hemzo (2011) apresentam uma classificação em categorias, para melhor entendê-los: serviços de locação de bens, locação de espaços e locais delimitados; locação de mão de obra e experiência, acesso a ambientes físicos compartilhados.

O serviço de locação de bens permite que o usuário possa usufruir do bem físico, sem possuí-lo. Exemplos desta categoria são os serviços de locação de roupas de festas, locação de veículos automotores, locação de aeronaves, entre outros.

A locação de espaços e locais delimitados se refere ao uso de um determinado espaço, podendo ser um salão de festas de um prédio, uma sala comercial ou uma mesa em um restaurante. Os autores destacam que este tipo de locação pode ser um fim em si mesmo, ou um meio para atingir outro fim, pois quando se compra uma entrada para um espetáculo de teatro, se adquire o direito a sentar em uma poltrona, mas o objetivo é ver a peça de teatro que será apresentada.

A locação de mão de obra e experiência permite que os consumidores obtenham um serviço que eles não irão desempenhar por não querer realizar, não ter as ferramentas e/ou habilidades necessárias para o seu desempenho. Isto ocorre desde a lavagem do carro, a limpeza da casa ou para a realização de um procedimento cirúrgico.

A categoria acesso a ambientes físicos compartilhados acontece quando o consumidor aluga o direito de compartilhar o uso de ambiente juntamente com outros clientes. Estes serviços acontecem por exemplo, em museus, parques temáticos, ginásios, feiras comerciais e também nas rodovias que são pedagiadas, pois o condutor pagou para utilizar aquele espaço da rodovia.

Ainda a categoria de acesso a sistemas e redes de uso, apontada por Lovelock, Wirtz e Hemzo (2011), se refere ao direito do consumidor participar de uma rede específica, que pode ser, por exemplo, de telecomunicações, bancos, acesso à internet, entre outros. Os autores salientam que nesta categoria, a empresas que ofertam os serviços costumam oferecer diversos planos para atender às necessidades dos usuários e a sua capacidade de pagamento, de forma que podem ser oferecidos serviços diferenciados para os consumidores.

Considerando que serviços se caracterizam por não envolver uma transferência de propriedade física de um bem, grandes diferenças podem existir entre os tipos de serviços, dependendo daquilo que está sendo processado. Uma outra classificação das atividades de serviço é apontada por Lovelock, Wirtz e Hemzo (2011) é a baseada nos processos, ou seja, considera o que está sendo realizado: processamento de pessoas, proces-

samento de posses, processamento de estímulo mental e processamento de informações. Entender esta classificação é importante, uma vez que pode trazer informações importantes para serem adotadas estratégias de marketing, de operação e mesmo de recursos humanos a fim de atender satisfatoriamente o usuário do serviço.

No processamento de pessoas, os autores incluem aqueles serviços que dependem da participação direta dos consumidores, pois estes participam fisicamente do processo, podendo este serviço ocorrer no ambiente do prestador de serviços ou à domicílio, conforme a possibilidade do consumidor. Outro ponto a ressaltar é que os consumidores devem cooperar para a execução do serviço, se dispondo a permanecer o tempo necessário. Como exemplo, podem ser citados os serviços de salão de beleza, que caracterizam muito bem este processamento de pessoas. Os autores ainda apontam que além do custo da realização do serviço, devem ser considerados os custos relacionados a tempo, esforço físico e mental, inclusive a ocorrência de medo e dor.

Lovelock, Wirtz e Hemzo (2011) classificaram como processamento de posses aqueles serviços que ocorrem em uma posse física do consumidor, ou seja, são operações que não envolvem a produção e consumo simultâneos. Neste tipo de processamento, o envolvimento dos clientes é menor que no processamento de pessoas, se limitando a levar ou fornecer a posse (bem) para que seja processado. Como exemplo podem ser citados um jardim, que necessita manutenção, um casaco que foi enviado a lavanderia para ser lavado, ou até mesmo um pacote que foi encaminhado a uma transportadora para ser enviado ao destino. Para os autores, “Nesses casos, a produção e o consumo podem ser considerados como separáveis”. (LOVELOCK, WIRTZ e HEMZO, 2011, p. 26). Contudo, os autores ainda destacam que muitas vezes os clientes preferem estar junto, supervisionando a entrega do serviço.

Já o processamento de estímulo mental são serviços que relacionam-se com a mente das pessoas. “Qualquer coisa que toque a mente das pessoas tem o poder de moldar atitudes e influenciar comportamentos. Não basta estar presente e fazer alguns movimentos mecânicos, é necessário que haja um esforço cognitivo por parte do cliente.” (LOVELOCK, WIRTZ e HEMZO, 2011, p. 26). Nesta categoria estão incluídos serviços como

educação, consultoria profissional, psicoterapia, notícias, informações e entretenimento.

Além do esforço mental, os autores pontam que o consumidor desta categoria de serviços também terá que investir certo tempo para consumi-lo, uma vez que é necessário participar ativamente, estando presente no momento do consumo. Com o avanço da tecnologia, atualmente é possível consumir esta categoria de serviços em formato digital.

A quarta e última categoria da classificação por processos se refere ao processamento de informações, que também foi influenciado de forma decisiva pela tecnologia da informação. Apesar do ser humano ter sido o primeiro a processar informações, hoje a tecnologia é capaz de produzir e armazenar uma infinidade de dados e informações, que servem para as mais variadas organizações, como as da área financeira e das diversas áreas de mercado e gestão, tanto particulares como públicas.

Conhecendo estas características e classificações dos serviços, é preciso considerar que o gerenciamento dos serviços é dificultado em razão destas características, pois apresenta mais riscos para os clientes. Dias et al (2010, p. 108) destaca que os principais riscos são:

1. risco funcional: mau desempenho;
2. risco financeiro: perda financeira, custos imprevistos;
3. risco temporal: atrasos, perda de tempo;
4. risco físico: doença, mal-estar físico;
5. risco psicológico: emoções negativas, medo;
6. risco social: como os outros vão reagir?; e
7. risco sensorial: sentidos negativos (odor).

Apesar dos riscos apontados acima, o processo de aquisição de ser monitorado constantemente, a fim de manter os clientes que já utilizavam este serviço e ter capacidade de conquistar novos consumidores.

Qualidade em serviços

Mesmo para aqueles empresários que já possuem clientela formada, precisam ficar atentos para manter o nível de serviço oferecido e ainda,

melhorar a oferta, para surpreender e encantar o cliente. Uma das formas mais efetivas é cuidar da qualidade dos serviços oferecidos, pois de acordo com Las Casas (2019, p. 518), “[...] não há nada mais importante do que diferenciar-se pela qualidade”.

De acordo com SENAC (2003, p. 12), “Podemos dizer que a qualidade de um produto ou de um serviço é medida pelo conjunto de características capazes de atender às necessidades implícitas e explícitas do cliente.”

Por necessidades implícitas, o autor entende que são aquelas necessidades que o cliente espera ou deseja saciar, estando relacionadas a aspectos pessoais próprios de cada indivíduo, seu senso crítico e sua observação. Já as necessidades explícitas estão relacionadas aos aspectos objetivos, ou seja, àquilo que o cliente espera encontrar de acordo com a oferta anunciada.

O mesmo autor ainda destaca que, quando trata de serviço de qualidade, refere-se inicialmente à plena satisfação do cliente. Para o autor, a forma de encontrar este objetivo é concentrar-se nas necessidades e desejos dos clientes, para sempre conseguir satisfazer as necessidades e superar as expectativas dos consumidores.

Las Casas (2019) salienta que em razão da intangibilidade dos serviços, a qualidade de serviços está diretamente ligada à satisfação. Porém o autor enfatiza que “[...] satisfazer aos clientes não é uma tarefa fácil, uma vez que as pessoas diferem entre si e fica difícil satisfazer a todos.” O autor explica que muitas vezes os serviços estimulam o lado emocional de cada indivíduo, devendo a expectativa do consumidor e a visão do serviço ideal a ser ofertado pelo empreendedor, se encontrarem, para que seja satisfatório para ambas as partes.

O mesmo autor ainda destaca que o prestador de serviços muitas vezes não atua sozinho e sua equipe, tanto a equipe que entra em contato com o cliente, como a equipe de apoio, ambas devem estar em sintonia para poder atender às expectativas dos consumidores. Para o autor, “Para desenvolver serviços com qualidade, é necessário que os administradores tenham uma sequência de procedimentos como pesquisar e estabelecer uma cultura, desenvolver treinamento, criar um clima organizacional, entre outros.” (LAS CASAS, 2019, p. 521)

Desta forma, segundo o autor, é possível e necessário considerar os aspectos do ambiente interno, quanto do ambiente externo. Se é importante ter um ambiente interno bem ajustado, treinado, com pessoas com-

prometidas, no âmbito externo é necessário perceber as mudanças do ambiente, ou seja, as mudanças das necessidades dos consumidores, que por vários motivos podem se alterar no decorrer do tempo.

Marketing de serviços

Como afirmam Madruga et. al. (2006), o setor de serviços está crescendo rapidamente em todo o mundo, contudo esta área do marketing ainda está iniciando, com muito a desenvolver. Segundo o destaque dos autores, para ter sucesso neste segmento, os empresários devem ter em foco o cliente e suas necessidades, buscando adequar a oferta de forma individualizada, ou seja, customizada.

Assim como no marketing tradicional, que utiliza o mix de marketing organizados no chamado 4Ps – Produto, Preço, Praça e Promoção, estudados e criados por Jerome MacCrthy, o marketing voltado aos serviços também pode ser organizado em torno destas variáveis, porém é necessário acrescentar mais aspectos a serem observados e gerenciados para uma melhor experiência aos usuários, de acordo com estudos realizados por Robert Lauterborn. (LAS CASAS, 2017)

Para Dias et al (2010), as oito variáveis que devem ser consideradas para a elaboração das estratégias de marketing são: elementos do produto, ponto de distribuição e tempo, processo, produtividade e qualidade, pessoas, promoção e informação, preço e outros custos do serviço e evidência física.

Para os autores, os elementos do produto representam as características dos serviços, o ponto de distribuição e tempo se referem aos canais de distribuição e entrega e o tempo gasto para usufruir o serviço.

Já o processo é o método e a sequência na qual o serviço é realizado, de acordo com Dias et al (2010). Lovelock, Wirtz e Hemzo (2011) salientam que empresas de serviços comprometidas fizeram grande progresso na redução da variabilidade ao tomar cuidado em planejar os processos de atendimento ao cliente, adotar procedimentos padronizados, implementar rigorosa gestão da qualidade de serviço, treinar funcionário com esmero e automatizar tarefas antes executadas por pessoas, adaptando técnicas desenvolvidas pelas grandes empresas, como a produção enxuta, os controles de qualidade, entre outros.

Outro aspecto a considerar é a produtividade e qualidade, que para Dias et al (2010, p. 108), “é uma variável estratégica pois afeta o custo e o tempo de execução do serviço”, podendo também afetar a qualidade. A variável pessoas para os mesmos autores se refere ao atendimento necessário para a execução do serviço, onde há interação direta entre o consumidor do serviço e o prestador, o que irá gerar a percepção de qualidade.

Em relação aos itens promoção e informação, destaca-se a necessidade de informar o cliente. Para Lovelock, Wirtz e Hemzo (2011, p. 33),

[...] as comunicações de marketing precisam ter o cuidado de atrair o segmento correto para o ponto de serviço, e, feito isso, devem educa-lo quanto ao comportamento adequado e conscientizá-lo a evitar comportamentos desagradáveis que possam prejudicar a experiência de serviço dos outros a seu redor.

Também Dias et al (2010) ressalta que além de educar para a correta utilização, uma boa comunicação pode fazer o consumidor avaliar de forma consciente a prestação de serviços e os benefícios percebidos.

O aspecto preço e outros custos do serviço incluem, para Dias et al (2010), não somente o valor do serviço que está sendo adquirido, mas também o tempo de espera e até mesmo o desgaste psicológico, manifestados através de ansiedade e incertezas.

A evidência física é o aspecto visível e em função da intangibilidade dos serviços, o fornecedor procura tangibilizar através de evidência física, que se traduz nas instalações físicas, colaboradores, estacionamento, entre outros.

Organizar o marketing de serviços considerando estes oito elementos pode fortalecer a empresa, porém o foco deve ser o cliente, através da criação de experiências positivas que fidelizem o cliente à marca.

Os serviços no Brasil e a Pandemia

Com a covid-19 chegando ao Brasil, também várias medidas de distanciamento social e protocolos de saúde, com o fechamento de ramos de atividades econômicas, como o comércio varejista de produtos não essenciais, shoppings, comércio de rua, cinemas, teatros, entre outras.

Com as pessoas em casa, a necessidade de consumo das famílias permanece e o comércio eletrônico viu suas vendas aumentarem. De acordo com Salomão (2020), as entregas de E-commerce aumentaram 70%, assim como as entregas de farmácias tiveram incremento na ordem de 38% em suas entregas. Se por um lado as entregas para estes setores aumentaram, a autora também aponta que as indústrias fechadas e vários ramos do comércio, causou uma diminuição no frete rodoviário de 17,5% no mês de abril, em relação a março deste ano.

O isolamento social também provocou o fornecimento de novos serviços na área de logística, pois como informa Salomão (2020), os Correios lançaram dois novos serviços. Um dos serviços realiza a coleta de encomendas, que fornece a alternativa para a realização da postagem de encomendas, sem a necessidade de deslocamento até as agências físicas. O outro serviço é o AproxíMe, que é um pacote com soluções para ajudar pequenos médios empreendedores, fornecendo serviços de Sedes, PAC, Logística Reversa, Gestão de Armazéns e Mini Envios.

Estando confinados em casa, as pessoas começaram a buscar algum entretenimento, já que ir a cinemas, teatros e outras formas de entretenimento não era possível. Uma das alternativas mais procuradas por aqueles com recursos financeiros disponíveis, foram os serviços de *streaming*, que realiza distribuição digital de músicas e vídeos. De acordo com Vitorio (2020), os brasileiros passaram a gastar mais 24% de seu tempo usando esse tipo de serviço.

Mas o grande destaque nas metrópoles do país foi o aumento das entregas por delivery, pois foi a alternativa que lanchonetes e restaurantes conseguiram encontrar para se manterem funcionando. Estigarríbia e Salomão (2020) informam que um milhão de entregas foram realizadas em média, por dia, por empresas que utilizam o aplicativo iFood, somando 30,6 milhões de pedidos no mês de abril de 2020, representando um aumento de 22% em março sobre o mês de abril. As entregas vão desde pães a itens de maior valor agregado, como itens da alta gastronomia. Somente pães, foram entregues 980.000 unidades em abril, o que representou aumento de 133%. Também o número de empresas cadastradas neste aplicativo aumentou 13% em março, em comparação a fevereiro deste ano, somando 160.000 empresas.

Gerenciar estas entregas tornou necessário aumentar o contingente de entregadores na ordem de 13%, embora a empresa tenha tido o

cuidado de não aumentar muito, para não prejudicar os entregadores já cadastrados, porém representam 170.000 entregadores cadastrados. (ESTIGARRÍBIA e SALOMÃO, 2020)

As autoras ainda informam, de acordo com dados do aplicativo iFood, as entregas para o café da manhã aumentaram 82%, para o almoço 61%, para o lanche da tarde 487% e para o jantar 77%. Realmente, a pandemia interferiu na rotina dos brasileiros.

Outras atividades rotineiras também mudaram, como fazer a feira semanal. Também o segmento de frutas, legumes e verduras foi desafiado a se digitalizar e, de acordo com Ingizza (2020), obteve sucesso. De acordo com a autora, a rede Hortifruti Natural da Terra, que possui atuação com 60 lojas na região Sudeste do país, teve um incremento de 240% nas suas operações de delivery. Como a empresa já estava trilhando o caminho digital desde o final de 2019, acelerou os investimentos em tecnologia e conseguiu um incremento de 1.000% na operação de delivery nas primeiras oito semanas de isolamento social. A empresa havia iniciado as entregas através de convênio com duas empresas, os aplicativos de entrega Rappi e Supermercado Now.

A experiência de feira por delivery foi tão exitosa, conforme Ingizza (2020), que a empresa decidiu apostar em lojas exclusivas para delivery, considerando que o canal digital antes da pandemia representava 2% das vendas, passou a representar cerca de 20 a 25%, garantindo a manutenção dos 7.000 empregos que oferece, sendo que destes, 1.000 foram designados para trabalhar com o delivery. As encomendas chegam pelo aplicativo WhatsApp, são separadas pelos funcionários e entregues por transportadores

Se por um lado o segmento de logística e alimentação teve que se reinventar para permanecer faturando e mantendo empregos, conseguindo em alguns casos até apresentar um crescimento, o setor de turismo está em compasso de espera. Para Yoshida (2020), como o cenário ainda está indefinido, a retomada do turismo deve iniciar pelas viagens domésticas, em razão das restrições sanitárias que deverão haver para as viagens internacionais. Como o autor destaca, a empresa CVC já percebeu esta tendência e comparou que em 2019, nesta época, as viagens nacionais representavam 70% do interesse e as viagens internacionais 30%. Atualmente a procura por viagens nacionais representa 85% dos interessados e apenas 15% ambicionam realizar viagens internacionais.

Também Godoy (2020) afirma que para o setor de cruzeiros aquáticos o desafio é enorme, pois o navio possui diversas áreas de convivência, como piscinas, restaurantes e salões de festas, para o entretenimento dos turistas. Então a agência de viagens Stella Barros, de propriedade do Grupo Águia, que vendeu 90.000 bilhetes aéreos, 500.000 refeições e 200.000 diárias de hotel em 2019 está em compasso de espera. Conforme Amorim (2020), os cruzeiros turísticos estavam em uma evolução crescente, considerando que em 2009 transportaram 18 milhões de passageiros e somente no ano de 2019, movimentaram 30 milhões de passageiros. Contudo, a empresa adotou um programa de apoio para seus guias turísticos, que ficaram afastados do trabalho, beneficiando até o momento 35 guias turísticos.

ANÁLISE DOS RESULTADOS E SUGESTÕES

Os serviços se mostram essenciais para a economia, porém por apresentarem características peculiares, como a intangibilidade, a variabilidade, a perecibilidade, a impossibilidade de haver estoque, a simultaneidade entre produção e consumo, o envolvimento do cliente durante o processo, a dificuldade de serem avaliados, entre outros itens, pode tornar este setor extremamente sensível.

Aspectos relacionados à sua qualidade são importantes e devem ser analisados pelos empresários, pois os clientes valorizam aquilo que pode satisfazer suas necessidades e desejos efetivamente. Se os serviços puderem superar as expectativas dos consumidores, tanto melhor.

Para superar estas expectativas, os autores aconselham o uso do mix de marketing ampliado para os serviços, que prevê organizar estratégias como o produto/serviço, os seus elementos, o ponto de distribuição e o tempo, o processo, a produtividade e a qualidade, as pessoas, a promoção e a informação, o preço e outros custos relacionados aos serviços e a evidência física.

Lançando um olhar sobre o setor de serviços no Brasil durante a pandemia, percebe-se que houve uma queda em sua produtividade devido à necessidade de isolamento social e o cumprimento de protocolos de saúde, a fim de preservar a saúde pública. Mesmo estando confinadas e com atividades restritas, a necessidade de consumo das famílias permaneceu, fazendo com que alguns serviços não pudessem ser oferecidos, enquanto

outros tiveram grande aumento de demanda, como o setor de logística e as entregas por delivery e aplicativos, assim como serviços de manutenção de tecnologia e internet. Muitos postos de trabalho foram extintos e a palavra de ordem foi reinvenção, proporcionando que empregos fossem preservados e as novas necessidades desses novos consumidores fossem atendidas.

Outras áreas, como o turismo, que paralisou suas atividades durante a pandemia, precisará se organizar e utilizando o marketing, conseguirá retomar suas atividades, mesmo que lentamente e com novos protocolos. Para reconquistar a confiança de consumidores, até mesmo já criou um selo de estabelecimento seguro. Hotéis, bares, restaurantes, viagens de cruzeiros, todos para existirem enquanto negócio, necessitam a presença do consumidor, e enquanto ainda não há uma segurança sanitária, infelizmente terão suas atividades prejudicadas.

Desta forma, a adoção de ações de marketing para divulgar as medidas adotadas, a adoção de plataformas e serviços digitais são imprescindíveis para que as empresas possam continuar atuando. Encontrar também novos nichos de mercado, como hotéis-fazenda restringindo o número de ocupantes e centralizando a oferta de seus serviços para famílias, que já estavam em isolamento juntas, é uma opção. Claro que nem todas as atividades e passeios antes disponíveis talvez possam ser feitos, mas para quem estava mais de cinco meses recluso em casa, passar um final de semana ou mesmo um período de três a quatro dias em outro cenário, é uma bela opção para fugir do stress.

Para aqueles que estão essencialmente no meio urbano, migrar para plataformas digitais e adaptar seus serviços é uma outra oportunidade. Há pet shops que inovaram e ofereceram serviços de táxi para os pets, sem a necessidade do dono do animal ir até o estabelecimento. Uma infinidade de serviços a domicílio que antes não ocorriam, passaram a ser oferecidos, ou seja, se reinventar é a palavra de ordem.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Pandemia do Covid-19 abalou toda a humanidade desde o final de dezembro de 2019 e no ano de 2020, se espalhou literalmente por todo o mundo, sem reconhecer fronteiras, idioma, condição social. E este inimigo invisível fez a economia paralisar.

O setor de serviços, que é um importante segmento que contribui ao lado da indústria e agricultura para o Produto Interno Bruto – PIB da economia brasileira, foi duramente afetado em todo o Brasil. Mesmo que em escalas diferentes, todas as regiões do país foram afetadas, levando à paralisação da economia, uma vez que as pessoas não poderiam sair de casa, seja para produzir ou para consumir.

Milhares de empresas e postos de trabalho foram extintos e as que conseguiram permanecer, estão lutando para reconquistar a confiança dos consumidores. Neste cenário, o marketing de serviços exerce papel fundamental, na medida que ele pode evidenciar as novas medidas adotadas pelos estabelecimentos, tanto relacionadas à saúde como às inovações na oferta dos serviços. Cardápios eletrônicos por códigos, carteiras digitais, aplicativos dos mais diversos foram adotados para que consumidores pudessem ter segurança. Muitas destas novas medidas, mesmo com a chegada da vacina para a Covid-19 irão integrar para sempre a nossa vida. O vírus do Covid-19 promoveu uma série de mudanças e protocolos de saúde em toda a humanidade, mas com certeza, também influenciou definitivamente a oferta de serviços aos consumidores.

REFERÊNCIAS

- AMORIM, Lucas. Uma pandemia na rota. **Revista Exame**. Nº 1209, Ano 54, nº 9, p. 16.
- BOONE, Louis E., KURTZ, David L. **Marketing contemporâneo**. 12. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2009.
- DIAS, Sergio Roberto. **Gestão de marketing**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.
- ESTIGARRÍBIA, Juliana, SALOMÃO, Karin. Um milhão de entregas. **Revista Exame**. Nº 1210, Ano 54, nº 11, p. 12-13.
- GODOY, Denyse. Muita calma nesta hora. **Revista Exame**. Nº 1212, Ano 54, nº 12, p. 16.
- INGIZZA, Carolina. Feira pelo whatsapp. **Revista Exame**. Nº 1212, Ano 54, nº 12, p. 13.

- LAS CASAS, Alexandre Luzzi. **Marketing**: conceitos, exercícios, casos. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2017.
- LAS CASAS, Alexandre Luzzi. **Administração de marketing**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2019.
- LOVELOCK, Christopher, WIRTZ, Jochen, HEMZO, Miguel Antelo. **Marketing de Serviços**. 7. ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2011.
- MADRUGA, Roberto Pessoa et. al. **Administração de marketing no mundo contemporâneo**. 3. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.
- SALOMÃO, Karin. Não pare na pista. **Revista Exame**. Nº 1211, Ano 54, nº 11, p. 12-13.
- SENAC, DN. **Qualidade em prestação de serviços**. 2. ed. Rio de Janeiro: Ed. Senac Nacional, 2003.
- VITORIO, Tamires. Para a Netflix e a Disney, uma oportunidade de ouro. **Revista Exame**. Nº 1208, Ano 54, nº 8, p. 85.
- YOSHIDA, Ernesto. Sem cruzar fronteiras. **Revista Exame**. Nº 1212, Ano 54, nº 12, p. 17.

DENÚNCIA ESPONTÂNEA NA COLABORAÇÃO PREMIADA: REPERCUSSÕES TRIBUTÁRIAS ALÉM DA GARANTIA DA SEGURANÇA JURÍDICA

*Fabrizio Bon Vecchio*¹¹¹

*Débora Manke Vieira*¹¹²

INTRODUÇÃO

Este estudo foi estimulado na busca incessante da garantia da segurança jurídica dos contribuintes que se utilizam de sistemas premiais. A tendência de expansão dos espaços de consenso no Processo Penal e no Direito Tributário parece ter se tornado irremediável. Cada vez mais caminha-se para a inserção e ampliação de mecanismos negociais, de barganha e acordos penais na justiça brasileira. Pensa-se que agora o Pé de busca de uma regulamentação razoável para a proteção do indivíduo que, apesar de ter cometido um ilícito, não pode, ao sabor da vontade estatal, sofrer mais penalizações para que o fisco se beneficie economicamente acerca da conduta.

O escopo deste artigo é abordar a colaboração premiada como um mecanismo adequado e eficaz de obtenção da proteção estatal. Ainda, res-

111 Mestrando em Direito da Empresa e dos Negócios pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS).

112 Especialista em Direito Tributário pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS).

saltar que esta também pode importar em ferramenta insegura ao contribuinte, vez que as informações, em tese confidenciais, acabam por poder ser compartilhadas entre os órgãos fiscalizatórios, implicando, por vezes, em repetidas punições em face da mesma conduta. Sanções premiais – como a denúncia espontânea e a Lei de Repatriação – são meios legais com pontos em comum com o Direito Penal, ambos aptos a punir e beneficiar o indivíduo. A discussão acerca dos ilícitos penais-tributários é tema recorrente entre os doutrinadores e a jurisprudência dos Tribunais Superiores, inclusive com repercussões internacionais.

Dessa forma, questiona-se: os acordos de colaboração premiada podem ser utilizados para penalizar no âmbito tributário? Isso não estaria violando o princípio do *non bis in idem*? E ainda, eles podem repercutir e serem julgados mais de uma vez?

O presente estudo irá se ocupar a desvendar empiricamente as respostas para esta problemática, explorando doutrinas nacionais *strictu sensu* que tratam do tema e a jurisprudência das Cortes Superiores, através da utilização de metodologia qualitativa e exploratória, baseada em pesquisa bibliográfica.

A análise, em um primeiro momento, objetiva compreender a Lei n.º 13.964/2019 – que regula a colaboração premiada – e a forma como o agente é punido, apesar de se tratar de sanções premiais. Em seguida, a discussão da *Golden Parachute* – cláusula defensiva preventiva que beneficia investidores e acionistas – quanto à dificuldade de individualização de condutas e o panorama comparativo com a denúncia espontânea – artifício legal do Código Tributário Nacional, que leva ao conhecimento do fisco as irregularidades fiscais. Mais adiante, exploraremos como a Lei de Repatriação gerou inúmeros conflitos, violando garantias do contribuinte. E, por fim, as repercussões tributárias e a defesa da segurança jurídica.

1. COLABORAÇÃO PREMIADA: CONSIDERAÇÕES ACERCA DA LEI 13.964/2019

A delação premiada é um instituto de alta complexidade e importância, uma vez que um dos maiores freios dos delitos não é a crueldade das penas, mas sua infalibilidade. A certeza de um castigo, mesmo que moderado, impactará mais do que o temor de outro mais severo, unindo a

esperança da impunidade com a própria atrocidade da pena, fazendo com que tentemos evita-la com audácia tanto maior quanto o mal que leva a cometer mais delitos para escapar à pena de um só (BECCARIA, 1999, p. 87).

Os acordos de colaboração processual espalharam-se, durante a última geração, pela legislação de diversos países. Atualmente, no direito comparado, encontram-se inúmeras normas de fomento à participação de corréus como cooperadores da Justiça. São esses coacusados denominados de *collaboratori dela giustizia* no direito italiano, *crown witness* entre as nações anglo-saxãs, *kronzeugen* nos países de língua alemã e *arrepentidos* pelos espanhóis (QUEZADO E VIÉRGINIO, 2009, p. 178).

Especialmente em países de *Common law*, é recorrente o uso da justiça negociada e dos acordos penais demonstrando a utilidade para determinados tipos de infrações e, principalmente, evitando o colapso do sistema de justiça, incapaz de conciliar as formalidades procedimentais e o tempo necessário para dar as respectivas respostas que moderassem satisfatoriamente o clamor decorrente dos crimes (CUNHA, 2019, p. 202).

O primeiro pressuposto da delação é a existência de circunstâncias que possibilitem o acusado ser um colaborador. Consideram-se aquelas condutas que fazem com que o investigado ou o réu passe a ser considerado colaborador, isto é, condutas que permitam reconhecer que se está diante de uma colaboração premiada (BITTAR E PEREIRA, 2011, p. 45).

É comum nos acordos de delação que a justificativa para caracterizar o interesse público na celebração do acordo contenha uma cláusula que preveja justamente a repercussão dos ilícitos penais nas esferas cível, administrativa, tributária e disciplinar, conforme expressamente previsto no acordo de delação de Alberto Youssef e Paulo Roberto da Costa, no bojo da operação “lava jato” (ROSA, 2018, p. 248). São estes acordos que repercutem em diversos órgãos, incluindo aqueles que fiscalizam as práticas anticorruptivas, o que faz ascender a discussão de qual é o limite da penalização de um ilícito delatado nesta espécie de acordo. Elas podem repercutir e serem julgadas mais de uma vez?

Primeiramente, precisamos ter em mente que a delação premiada não é confissão, porque esta alude a atos próprios, e tampouco testemunho, pois este deve proceder de um terceiro alheio ao objeto do processo, e não de quem é um imputado nele e, portanto, sujeito interessado (DÍEZ,

1996, p. 315). No mesmo sentido, afirma o ministro Roberto Barroso que “os delatores premiados, como as pessoas em geral, movem-se estrategicamente e fazem afirmações que atendam, muitas vezes, suas próprias circunstâncias e não a busca da verdade”.¹¹³

Em segundo lugar, a qualificação da colaboração premiada não é um meio de prova, mas um meio de obtenção de prova, que pressupõe utilidade e interesse público, segundo o artigo 3º-A da Lei 13.964/2019 (popularmente chamada de “Pacote Anticrime”). Ora, os meios de prova são aptos a servir diretamente ao convencimento do juiz sobre a veracidade ou não de uma afirmação fática, ao passo que os meios de obtenção de provas são instrumentos para a colheita de elemento ou fontes de provas, estes sim aptos a convencer o julgador (BADARÓ, 2017, p. 236).

O Supremo Tribunal Federal exigiu a confirmação da denúncia por provas externas à delação, sendo que nenhuma sentença condenatória será proferida com fundamentos apenas nas declarações de agente colaborador. Os efeitos para o delatado só surgirão após a comprovação autônoma dos fatos que lhe digam respeito, em autos onde, no exercício do contraditório, este poderá confrontar, em juízo, as declarações do colaborador e as provas por ele indicadas, bem como impugnar, a qualquer tempo, as medidas restritivas de direitos fundamentais eventualmente adotadas em seu desfavor.¹¹⁴

A delação em si, vista em um espaço hermeticamente fechado, desprovida da oxigenação do contraditório e da ampla defesa, não é prova. Ocorre que também não pode ser considerada como mero meio de obtê-la, sob pena de ser comparada a uma simples *notitia criminis* delatada aos órgãos investigativos. A proposta de colaboração premiada já deve carrear os elementos informativos suficientes para “capturar” a mentalidade do órgão acusatório, em troca dos benefícios legais permitidos. Trata-se, pois, de uma regra da corroboração (MENDONÇA; CARVALHO, 2012, p. 195).

Por fim, cabe compreender quais são os benefícios possíveis ao colaborador: (a) a diminuição do valor da pena aplicada, em até 2/3 do

113 STF, Voto na QO no Inquérito 3.815/SP; 1ª Turma, Rel. Min. Marco Aurélio, DJe 06.04.2015.

114 STF, Pleno, HC 127.483/PR, Rel. Min. Dias Toffoli, DJe 03.02.2016; na mesma linha: STJ, 5ª Turma, RHC 69.988/RJ, Rel. Min. Reynaldo Soares da Fonseca, DJe 07.11.2016.

seu valor para o crime de organização criminosas e para outros que não possuem regulamentação específica acerca da matéria; (b) a modificação do regime inicial de cumprimento de pena, para semiaberto ou aberto; (c) a substituição de pena privativa de liberdade por restritiva de direito; (d) o não oferecimento de denúncia pelo Ministério Público, em caráter excepcional, com afastamento dos princípios da obrigatoriedade e da indisponibilidade, para o agente não líder de organização criminosa que seja o primeiro a delatar e (e) o perdão judicial, com extinção de punibilidade.

Percebe-se que a penalização somente ocorre após uma análise judicial de todos os elementos investigativos, não bastando o mero depoimento para o prosseguimento e a respectiva punição do agente. Portanto, frente ao abordado, é possível compreender que o cerne da colaboração premiada se desenvolve sob a ‘confissão’ do agente criminoso, sobretudo dos benefícios que pode vir a ter. Trata-se de exercício racional de verificação, dentre as hipóteses que lhe são apresentadas, parece construir situação mais vantajosa.

Até este ponto, não nos parece possível a dupla punição com base na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e da novíssima Lei 13.964/2019.

2. GOLDEN PARACHUTE: A EQUIVALÊNCIA COM A DENÚNCIA ESPONTÂNEA

A *golden parachute* é uma espécie de medida defensiva preventiva contra a tomada hostil de controle, adotada anteriormente à oferta hostil de aquisição de controle. É originariamente decorrente de um contrato celebrado entre uma companhia-alvo e seus altos executivos (Diretor Presidente, Diretor Financeiro, profissionais estratégicos, etc.), por meio do qual se prevê que, caso ocorra na companhia uma transferência de controle, seus altos executivos receberão algum tipo de compensação econômica (MARTINS NETO, 2009, p. 46).

Os mecanismos preventivos de defesa contra a tomada hostil de controle se consagraram com a denominação de *shark repellents* (em Português, “espanta tubarões”), alusão feita aos *corporate raiders*, termo usado desde a década de 80 para indicar os investidores dedicados às operações

de tomada hostil de controle, os quais eram vistos como predadores do mercado, tubarões.

Discute-se se a adoção da *golden parachute* como medida defensiva efetivamente benéfica aos acionistas da companhia-alvo (JENSEN, 1988, p. 4), uma vez que sua utilização poderia fazer com que os administradores desta não refutassem a oferta hostil apresentada pelo proponente, uma vez que estão respaldados financeiramente pela compensação econômica a que viriam a fazer jus quando do aceite da aquisição do controle da companhia-alvo (CLARK, 1986, p. 577).

A dificuldade em individualizar condutas no âmbito empresarial pode ser um aliado para a inserção desta cláusula, pois é indubitável que os crimes econômicos são, em sua esmagadora maioria, empresariais.

Segundo pesquisa realizada na Alemanha pelo Instituto Max Planck – instituição de ponta no campo da pesquisa científica e social – cerca de 80% dos crimes econômicos ocorrem no âmbito de pessoas jurídicas. E, como é cediço, nestas ocorre um aparente ‘sumiço’ de responsabilidades, que se esvaem na sua complexa estrutura organizacional. Torna-se difícil identificar a autoria de um crime, diante da existência de um quadro orgânico hierarquizado de atividades empresariais (KNOPFHOLZ, 2013, p. 77).

Após a Crise Econômica Mundial iniciada em 2008, os ‘paraquedas dourados’ passaram a ser usados para o desligamento de executivos envolvidos em investigações de condutas ilícitas praticadas no âmbito de grandes corporações, o que fez com que essa prática ficasse desgastada. Estes deixaram de representar uma recompensa, passando a importar em verdadeiro fracasso empresarial, vez que, muitas vezes, sequer era possível determinar os responsáveis pela prática – deixando de possibilitar a individualização das condutas e de gerar uma punição proporcional aos prejuízos ao erário.

O problema da individualização de condutas, nestes casos, não permite a solução intermediária. Afinal, ou se tem a demonstração inequívoca da autoria delitiva, ou o denunciado deve ser absolvido. Essa posição privilegiada, numa comparação com pessoa neutra e apartada do cometimento dos delitos, permite inevitavelmente ao colaborador processual o conhecimento interno de alguma situação objetiva, ainda que restrita, embasada em dados e elementos concretos presenciados pelo agente, os quais devem ser explicitados e detalhados já nos contatos

iniciais, para permitir a avaliação desses requisitos internos de procedibilidade da colaboração. Ainda que o informante tenha tido atuação esporádica ou mínima na atividade delituosa, poderá esclarecer a natureza de sua participação e todos os detalhes concretos que lhe permitiram o conhecimento sobre os fatos declarados aos órgãos de persecução penal (PEREIRA, 2009, p. 314).

Já na denúncia espontânea, prevê o artigo 138 do Código Tributário Nacional, que a responsabilidade pela infração é excluída por sua denúncia, acompanhada, se for o caso, do pagamento do tributo devido, acrescido de juros moratórios, ou do depósito do montante arbitrado pelo fisco, no caso de se tratar de obrigação tributária depende de sua apuração.

Portanto, significa o ato do contribuinte levar ao conhecimento do fisco a ocorrência de determinado fato gerador, sem cuja informação o tributo não seria exigido, ou seja, consiste em uma declaração voluntária de uma situação tipificada, omitida involuntariamente; funcionando como técnica indutora do cumprimento da legislação tributária (HARADA, MUSUMECCI FILHO E POLIDO, 2015, p. 61). Nesse caso, a lei estabelece um benefício fiscal para o arrependimento eficaz da conduta faltosa; lucrando a administração com esta conduta por não precisa mover a máquina fiscalizatória e de cobrança contra o contribuinte inadimplente (CALIENDO, 2019, p. 939).

Não há uma discussão de individualização de condutas na denúncia espontânea, como na prática de *golden parachutes*, justamente pelo fato de que o contribuinte confessa a irregularidade fiscal; abrindo espaço para o fisco aplicar sanções premiaias, conforme se discutirá a seguir.

3. A LEI DE REPATRIÇÃO COMO FUNÇÃO PROMOCIONAL

Hodiernamente, atribui-se ao direito uma função promocional, fugindo de sua função repressiva, na medida em que, com o aumento das normas de incentivo às boas condutas organizacionais, houve o abandono imediato da imagem tradicional de que o ordenamento atua apenas como um ente protetor-repressivo. Assim, as sanções premiaias oferecem benefícios ao destinatário, atuando com adesão espontânea aos incentivos e vantagens (BOBBIO, 2007, p. 24).

Destarte, compreende-se que tal função promocional tem por objetivo incentivar a adoção de determinados comportamentos, na medida em que torna os atos proibidos repugnantes e os atos permitidos particularmente atraentes. A resposta aos atos permitidos atraentes é a sanção premial – embora alguns não sejam proporcionais, o escopo é a cooperação com o andamento do aparato econômico-estatal.

A Lei 13.254/2016 instituiu o Regime Especial de Regularização Cambial e Tributária (RERCT), permitindo que os contribuintes possam efetuar declarações voluntárias à fim de regularizar os “recursos, bens ou direitos de origem lícita, não declarados ou declarados com omissão ou incorreção em relação a dados essenciais, remetidos ou mantidos no exterior, ou repatriados por residentes ou domiciliados no País”, com anistia criminal e tributária, popularmente denominada como “Lei de Repatriação”.

A Lei previu a extinção da punibilidade para os crimes contra a ordem tributária, previstos no art. 1º e no art. 2º, incisos I, II e V da Lei no 8.137/90; de sonegação fiscal; de sonegação de contribuição previdenciária; crime de efetuar operação de câmbio não autorizada, com o fim de promover evasão de divisas do País; promover, sem autorização legal, a saída de moeda ou divisa para o exterior, ou nele mantiver depósitos não declarados à repartição federal competente; ocultar ou dissimular a natureza, origem, localização, disposição, movimentação ou propriedade de bens, direitos ou valores provenientes, direta ou indiretamente, de infração penal.

Em que pese essa regularização de bens tenha um tratamento diferenciado, – terá efeitos de confissão irrevogável e irretroatável dos débitos (artigo 6º, § 8º) – as autoridades brasileiras impõe a observação da comprovação da procedência lícita dos recursos que foram necessários à apropriação destes ativos; o que pode ser de impossível comprovação, importando na exposição do contribuinte à insegurança jurídica.

A possibilidade das autoridades ingressarem com investigações que podem desconstituir a validade desta declaração de licitude fornecida pelo contribuinte é um risco a ser analisado: (a) o texto legal não fixa nenhuma forma de apresentação deste documentos, nem o que deverá constar para fornecer este ‘status’ lícito; (b) a possibilidade de agentes fiscais revisarem o valor dos ativos apurados pelo contribuinte, com poder para promoverem novo lançamento tributário que vise à cobrança da

integralidade do crédito tributário que seria devido, como se não tivesse havido qualquer adesão ao Regime, e (c) a instauração ou continuação de procedimentos criminais relativamente aos ilícitos espontaneamente confessados pelo particular, caso esse venha a ser excluído do RERCT sob acusação de falsidades contidas na documentação por ele apresentada (NETO, 2016, p. 18).

Por um lado o contribuinte está em uma posição privilegiada onde garante a saída da ilicitude, mas, de outro, torna-se refém de possíveis auditorias e autuações fiscais, colocando o indivíduo em um ambiente de absoluta insegurança jurídica relativamente ao seu futuro, na medida em que não terá ele condições adequadas de prever, controlar ou calcular os efeitos jurídicos do ato de adesão ao Regime Especial (ÁVILA, 2011, p. 131).

Este regime está em linha com a nova ordem mundial que, por força de uma ampla rede de acordos internacionais, está criando um ambiente de intensa troca de informações entre entidades governamentais e de completa transparência. Com a finalidade de garantia do sigilo das informações prestadas, ficou vedados aos órgãos intervenientes do RERCT a divulgação e compartilhamento dos dados prestados pelos declarantes com os Estados, os Municípios e o Distrito Federal, inclusive para constituição de crédito tributário, mas essa previsão sofreu diversos contornos legais que permitiram a Receita Federal autuar os delatados exigindo-lhes, por exemplo, o Imposto de Renda da Pessoa Física (IRPF) – sobre os quais afirmam ter-lhes repassado ou ter movimentado em seu nome –, deixando o contribuinte exposto à riscos e violando a segurança jurídica.

4. REPERCUSSÃO TRIBUTÁRIA E VIOLAÇÃO A GARANTIA DA SEGURANÇA JURÍDICA

No campo tributário é lícita a abertura de fiscalização, mas não basta como fundamento para o lançamento; não se pode basear-se em simples indícios, devendo estes serem confirmados por provas eficazes. O lançamento tributário é plenamente vinculado, não comportando incertezas, sem provas robustas não há como prosperar.

A Receita Federal do Brasil utiliza os dados sigilosos obtidos nas delações e efetua autuações fiscais sob os crimes já delatados, assim como

também são atuadas outras operações decorrentes de movimentação ligadas aos crimes confessados. Portanto é absolutamente inconstitucional a punição com respectiva cobrança posterior, uma vez que o ente estatal não pode arrecadar diretamente sob o objeto ilícito; o conceito apontado no artigo 3º, do Código Tributário Nacional indica a impossibilidade de instituição de tributos decorrentes de sanções por atos ilícitos.

O Superior Tribunal de Justiça já se manifestou no sentido de que é válida a utilização de dados obtidos pela Receita Federal em regular procedimento administrativo fiscal, para fins de instrução penal. Não havendo que se falar em ilicitude das provas que embasam a denúncia, porquanto, assim como o sigilo é transferido – sem autorização judicial – da instituição financeira ao fisco e deste à Advocacia-Geral da União – para cobrança do crédito tributário –, também o é ao Ministério Público, sempre que, no curso de ação fiscal de que resulte lavratura de auto de infração de exigência de crédito de tributos e contribuições, se constate fato que configure, em tese, crime contra a ordem tributária.¹¹⁵

Pensamento este que foi alinhado com o entendimento Supremo Tribunal Federal, no voto do Ministro Gilmar Mendes, onde afirmou que, sendo legítimos os meios de obtenção da prova material e sua utilização no processo administrativo fiscal, mostra-se lícita a sua utilização para fins da persecução criminal.¹¹⁶

Em que pese essa autorização ter motivado diversas decisões, importante é a premissa de que o Estado não poderá utilizar-se da denominada ‘corroboração recíproca ou cruzada’, ou seja, também não poderá impor condenação ao réu pelo fato de contra este existir, unicamente, depoimento de agente colaborador que tenha sido confirmado, tão somente, por outros delatores.

Na medida em que os tributos representam afirmação de que custos devem ser assumidos por todos para que haja uma sociedade civilizada, as penalidades, de outro lado, seriam instrumentos jurídicos dedicados a, negativamente, marcar quais condutas deveriam ser prevenidas e evitadas, de modo a resguardar essa mesma forma de vida civilizada. Assim, todo sistema de tributação irá levar em consideração o fato de normas jurídicas

115 STJ, HC 422.473- SP, Rel. Min. Sebastião Reis Júnior, 6ª Turma, DJe 27.3.2018.

116 STF, AP RE 953.058, decisão monocrática, Min. Gilmar Mendes, mai./2016.

não serem, espontaneamente, cumpridas por todos os contribuintes em todas as situações, seja por falhas cognitivas do destinatário da norma, seja por uso abusivo do seu livre arbítrio que escolha romper com o padrão de conduta que deveria ser observado (NETO, 2018, p. 28-29).

Na medida em que o Estado é indispensável ao reconhecimento e efetivação dos direitos, e considerando que o Estado somente funciona em razão das contingências de recursos econômico-financeiros captadas junto aos indivíduos singularmente considerados, chega-se à conclusão de que os direitos só existem onde há fluxo orçamentário que permita (GALDINO, 2002, p. 188).

A grande problemática resiste à possibilidade de o fisco autuar os contribuintes em relação à parcela de riqueza que foi obtida ilicitamente, em razão do cometimento de atos contrários ao direito que anteriormente foram punidos por meio de uma delação. É constitucional que o Estado imponha medidas punitivas àquele indivíduo que obteve riquezas advindas de fontes ilícitas, mas nunca deverá submetê-lo ao pagamento de tributos sobre essas quantias. Resta claro que o aparato estatal não deve participar do resultado econômico de atividade criminosa, representando uma imoralidade por estar se beneficiando daquilo que deveria combater, além de praticar um *bis in idem* punitivista – isto é, a proibição de mais de uma punição pelos mesmos fatos e fundamentos.

Apesar de alçado à categoria de direito fundamental, inexiste no Brasil uma regulamentação clara acerca da aplicação do princípio do *ne bis in idem*, o que tem propiciado inúmeros conflitos entre diferentes órgãos controladores, agravando-se diante da autonomia das diferentes esferas penais e tributárias e da ausência de um posicionamento pacífico do Poder Judiciário (SABOYA, 2018, p. 73).

A segurança jurídica é uma norma jurídica que visa regular as condutas do Poder Público no que se refere à produção, criação e aplicação do Direito em duas dimensões temporais: estática (o hoje) e dinâmica (o ontem e o amanhã). Trata-se de uma norma da qual decorrem deveres no sentido de que o Direito seja confiável, estável, previsível e inteligível.

O sujeito que deverá suportar os prejuízos de um ordenamento inseguro é o Poder Público, afinal, ainda que mudem as normas, punido o indivíduo não poderá ser pelo fisco, com base na proteção da confiança – uma das bases do princípio da segurança jurídica.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O incentivo às boas condutas não se restringe aos meios sancionatórios, trazendo novos benefícios para o indivíduo que colabora com a regularidade fiscal e confessa os ilícitos do qual teve participação na prática de determinado ato. Apesar dos incentivos e vantagens, o Poder Público passou a interpretar de maneira a violar a garantia da segurança jurídica, ou seja, já não basta a devida criminalização pelo objeto confessado, acabando também por comunicar aos agentes fiscais, gerando a autuação e a aplicação das devidas sanções tributárias.

Necessário encontrar o equilíbrio entre o interesse público de coibir e reprimir os atos ilícitos e a autonomia dos diferentes órgãos sancionatórios, com a necessidade de redução de custos e tempo, a fim de causar maior eficácia no instituto da delação premiada. Primordial, ainda, a preservação dos direitos fundamentais e das garantias constitucionais com a respectiva rechaça à admissão de *bis in idem*. Ou seja, cada ofensa somente pode ser punida com uma única penalidade, porque, não existindo este limite, diversas penalidades podem ser impingidas em razão de uma só ofensa; como no caso ora estudado, em que há dupla punição por um só ilícito – confessado no âmbito penal e com repercussões em autuações fiscais –, caracterizando o cúmulo de sanções.

Não se descarta a importância da repatriação de ativos, e a consequente reparação dos danos causados, pela via do acordo de colaboração; não é este o objetivo deste estudo. Contudo, a racionalidade utilitária-econômica dos agentes de persecução pode implicar em uma mercantilização do Processo Penal e do Direito Tributário, dando espaço para que o indivíduo que já cumpriu sua pena no âmbito criminal seja também responsável por mais um ilícito, agora tributário, o que viola, de forma clara, o princípio do *non bis in idem*.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ÁVILA, Humberto. **Segurança Jurídica**: entre permanência, mudança e realização no Direito Tributário. São Paulo: Editora Malheiros, 2ª edição, 2011.

- BADARÓ, Gustavo. **Processo Penal**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017.
- BECCARIA, CESARE. **Dos delitos e das penas**. São Paulo: Martin Claret, 1999.
- BITTAR, Walter Barbosa; PEREIRA, Alexandre Hagiwara. **Delação Premiada**. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2011.
- BOBBIO, Norberto. **Da estrutura à função**: Novos estudos de Teoria do Direito. Trad. Daniela Beccaria Versiani. Barueri: Manole, 2007.
- CALIENDO, Paulo. **Curso de direito tributário**. 2ª edição, São Paulo: Saraiva Educação, 2019.
- CLARK, Robert Charles. **Corporate Law**. Boston/Toronto: Little, Brown and Company, 1986.
- CUNHA, Rogério Sanches. **Acordo de Não Persecução Penal**. 2ª ed. Salvador: JusPodivm, 2019.
- FERREIRA NETO, Arthur Maria. Aspectos tributários controversos da chamada Lei de Repatriação de Bens No Exterior não declarados ao fisco. **Revista de Direito Internacional Econômico e Tributário**, v. 11, n. 1, jan/jun, 2016.
- FERREIRA NETO, Arthur Maria. Tributação e punição como pressupostos civilizatórios. **Tributação do ilícito**: estudos em comemoração aos 25 anos do Instituto de Estudos Tributários – IET. São Paulo: Malheiros, 2018.
- GALDINO, Flávio. O custo dos direitos. **Legitimação dos direitos humanos**, Rio de Janeiro: Renovar, 2002.
- HARADA, Kiyoshi; MUSUMECCI FILHO, Leonardo; POLIDO, Gustavo Moreno. **Crimes contra a ordem tributária**. 2ª edição, São Paulo: Atlas, 2015.
- JENSES, Michael. **Takeovers**: their causes and consequences. Harvard Business Scholl, *Journal of Economic Perspectives*, vol. 2, n. 1, 1988.

- KNOPFHOLZ, Alexandre. **A denúncia genérica nos crimes econômicos**. Porto Alegre: Nuria Fabris, 2013.
- MARTINS NETO, Carlos. **Dispersão acionária, tomada hostil de controle e poison pills**: breves reflexões. Revista Semestral de Direito Empresarial n. 5, Rio de Janeiro: Forense, 2009.
- MENDONÇA, Andrey Borges; CARVALHO, Paulo Roberto Galvão de. **Lei de drogas**: comentada artigo por artigo. 3ª ed., São Paulo: Editora Método, 2012.
- PEREIRA, Frederico Valdez. Valor probatório da colaboração processual (Delação Premiada). Revista dos Tribunais. Ano 98. Vol. 879. Janeiro/2009.
- QUEZADO, Paulo; VIERGINIO, Jamile. **Delação premiada**. Fortaleza: Gráfica Fortaleza, 2009.
- ROSA, Alexandre Morais da. **Para entender a delação premiada pela teoria dos jogos**: táticas e estratégias do negócio jurídico. Florianópolis: EModara, 2018.
- SABOYA, Keity. *Ne bis in idem* em tempos de multiplicidades de sanções e agências de controle punitivo. **Jornal de Ciências Criminais**, São Paulo, vol. 1, jul. – dez. 2018.

CONTRIBUIÇÕES DOS PROFESSORES DO PROGRAMA DE DESENVOLVIMENTO EDUCACIONAL (PDE) NO ESTADO DO PARANÁ: POSSIBILIDADES E CONTRADIÇÕES NO DEBATE DAS VIOLÊNCIAS E DIREITOS HUMANOS

Maria Cristina Elias Esper Stival

I- INTRODUÇÃO

Apresenta o estudo dos resultados de uma pesquisa que objetivou analisar o Programa de Desenvolvimento da Educacional – PDE, no Estado do Paraná- Brasil, como política de Estado consolidada, que tem como finalidade a formação continuada dos professores da Educação Básica do Estado do Paraná, numa proposta inovadora e diferenciada desde da implementação da Lei nº 103/2004, que efetiva contribuição na prática pedagógica dos profissionais do magistério da educação básica, como subsídios teóricos para aplicabilidade no contexto das escolas públicas paranaenses. Ao identificar os projetos de intervenções desenvolvidos em parceria com a Secretaria de Estado da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior (SETI), Secretaria de Estado de Educação (SEED) e as Instituições de Ensino Superior (IES), públicas do Estado, os profissionais da educação da rede estadual de ensino do estado do Paraná, na sistematização de intenções de pesquisas que fazem menção às questões de violências e direi-

tos humanos, a partir da análise dos 189(cento e oitenta e nova) resumos científicos analisados nas séries Cadernos do PDE/PR, que é constituída pelas Produções Didático-Pedagógicas e Artigos Científicos elaborados pelos profissionais do PDE, distribuídos em sete volumes. O referido material está disponível para busca online por autor(a) ou palavra-chave, possibilitando pesquisa nas 17(dezessete) disciplinas/áreas do currículo da Educação Básica sendo: Pedagogia, Gestão Escolar, Ciências, Física, Biologia, Educação Física, Arte, História, Filosofia, Geografia, Língua portuguesa, Língua Moderna Estrangeira, Matemática, Sociologia, Educação Especial; Educação Profissional e Formação de docentes, Disciplinas Técnicas/Educação Profissional, nos anais entre os anos de 2007 a 2014, em 7(sete) periódicos. O referencial teórico fundamenta-se nas discussões do enfoque do materialismo histórico dialético. A partir dos dados analisados, são apresentados alguns desafios para a pesquisa no campo da política educacional. O plano de trabalho parte do cronograma de execução do referido projeto de pesquisa, com início das atividades em junho de 2016 com o sua concretização em junho de 2017, prevenido 12 meses de efetivo trabalho, distribuídos simultaneamente entre os eixos previstos: pesquisa; ensino e extensão. O cronograma estava sujeitos à alterações de acordo com a supervisão da professora Doutora Maria de Fátima Rodrigues Pereira pesquisadora da Linha de Pesquisa Políticas Públicas e Gestão da Educação, do Programa de Pós-Graduação em Educação: Mestrado e Doutorado da Universidade Tuiuti do Paraná (UTP).

Para isso, no sentido de contribuir com o projeto de pesquisa sob sua coordenação com início em 2012, intitulado: *Políticas de Formação Continuada de Professores: Observando o PDE/ Paraná*, investigação referente ao Plano de Desenvolvimento Educacional: formação continuada em rede do Estado do Paraná – PDE, analisando a culminância referente a construção de projeto de intervenção pedagógica¹¹⁷ elaborado pelos professores participantes do PDE com o mapeamento de 189(cento e oitenta e nova) resumos científicos (ano, área de conhecimento, título, palavras-chave, si-

117 Atividade que será realizada sob a orientação do(a) professor(a) orientador(a) da Instituição de Ensino Superior- IES. Deve partir da delimitação clara da situação-problema, seguida da justificativa, dos objetivos, da fundamentação teórica, das estratégias de ação, do cronograma e das referências. Esses elementos serão apresentados a seguir, devendo ser aprofundados em conjunto com os professores orientadores.

nopse/resumo, autor e orientador da universidade), a partir de suas preocupações e indagações sobre os problemas enfrentados no cotidiano escolar e sob orientação de professores (mestres e doutores) das Instituições Públicas de Ensino Superior do Estado do Paraná (IES)¹¹⁸ e considerar abrangência da formação continuada.

A presente obra abordará uma exposição das inquietações apresentadas na pesquisa de Doutorado em Educação intitulada: Políticas de formação continuada de professores do Estado do Paraná e as violências nas escolas (2003–2010): limites e desafios, concretizada em 2013, com lançamento da referida obra pela Editora CRV em 2015, que analisa as políticas educacionais do Estado do Paraná, no que se refere à formação de professores destinada às questões das violências no contexto escolar. A formação continuada prevista neste período pesquisado, analisa o panorama da educação paranaense, apresentado nova concepção de formação dos profissionais da educação, em busca da melhoria na prática pedagógica e superações no contexto educacional, sendo assim, para entender a abordagem do fenômeno da violência escolar no processo de formação continuada para professores da rede estadual, ofertado pela Secretaria de Estado da Educação do Paraná (SEED), através da Diretoria de Políticas e Programas Educacionais e da Coordenação dos Desafios Educacionais Contemporâneos, voltados ao enfrentamento à violência na escola.

Com a precisão da continuidade da pesquisa, foi submetido o projeto de pesquisa, com a intencionalidade, em atender os requisitos e atribuições descritos no Edital nº8/2016 do Programa de Pós-Graduação em Educação Mestrado e Doutorado da Universidade Tuiuti do Paraná (UTP), sendo publicizado no dia 5 de maio de 2016, pela coordenadora em exercício Prof^a. Dra. Maria Antônia de Souza, que tratava sobre a abertura de inscrição para o processo seletivo e pleito de 1(uma) vaga para realização de pós-doutorado a ser implementada em junho de 2016.

118 Universidade Estadual do Paraná (UNESPAR), Universidade Estadual do Oeste do Paraná (UNIOESTE), Universidade Estadual de Londrina (UEL), Universidade Estadual de Maringá (UEM), Universidade Estadual de Ponta Grossa (UEPG), Universidade Estadual do Norte do Paraná (UENP), Universidade Estadual do Centro-Oeste (UNICENTRO), Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS), Universidade Federal do Paraná (UFPR) e Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR).

Diante do exposto, indicando para supervisionar a presente pesquisa de estágio de docência no pós doutorado, a professora Doutora Maria de Fátima Rodrigues Pereira¹¹⁹ pesquisadora da Linha de Pesquisa Políticas Públicas e Gestão da Educação¹²⁰, do Programa de Pós-Graduação em Educação: Mestrado e Doutorado da Universidade Tuiuti do Paraná (UTP), em virtude de participar na qualidade de membro titular na banca de defesa no Doutorado em Educação nas dependências do Programa de Pós-Graduação em Educação: Mestrado e Doutorado da Pontifícia Universidade Católica do Paraná-PUCPR, defesa realizada em 2013. Para isso, no sentido de contribuir com o projeto de pesquisa sob sua coordenação com início em 2012 e permanece em vigência, intitulado: Política Nacional de Formação dos Profissionais da Educação Básica: perspectivas acerca do Programa de Desenvolvimento Educacional (PDE)¹²¹, no Estado do Paraná: possibilidades e Contradições no debate das violências e dos Direitos Humanos, investigação referente ao Programa de Desenvolvimento Educacional- PDE/PR: formação continuada em rede do Estado do Paraná –, analisando a culminância referente a construção dos projetos de intervenção pedagógica¹²² elaborado pelos profissionais da educação participantes do PDE/PR,

119 Participa do Fórum em Defesa da Formação de Professores no Estado do Paraná, como representante da Associação Nacional pela Formação dos Profissionais da Educação – ANFOPE.

120 A pesquisadora pretende da vaga do pós doutorado, participou no Grupo de Pesquisa 2005 à 2008, como integrante do Programa de Pós-Graduação em Educação: Mestrado e Doutorado da Universidade Tuiuti do Paraná (UTP) tendo o título de mestre em educação em 2007.

121 O PDE é uma política pública de Estado regulamentado pela Lei Complementar nº 130, de 14 de julho de 2010 que estabelece o diálogo entre os professores do ensino superior e os da educação básica, através de atividades teórico-práticas orientadas, tendo como resultado a produção de conhecimento e mudanças qualitativas na prática escolar da escola pública paranaense. O Programa de Desenvolvimento Educacional - PDE, integrado às atividades da formação continuada em educação, disciplina a promoção do professor para o nível III da carreira, conforme previsto no “Plano de carreira do magistério estadual”, Lei Complementar nº 103, de 15 de março de 2004. O objetivo do PDE é proporcionar aos professores da rede pública estadual subsídios teórico-metodológicos para o desenvolvimento de ações educacionais sistematizadas, e que resultem em redimensionamento de sua prática.

122 Atividade que será realizada sob a orientação do(a) professor(a) orientador(a) da Instituição de Ensino Superior- IES. Deve partir da delimitação clara da situação-problema, seguida da justificativa, dos objetivos, da fundamentação teórica, das estratégias de ação, do

a partir de suas preocupações e indagações sobre os problemas enfrentados no cotidiano escolar e sob orientação de professores (mestres e doutores) das Instituições Públicas de Ensino Superior do Estado do Paraná (IES)¹²³ e considerar abrangência da formação continuada.

Portanto, com a pretensão da pesquisa foi submetida em abdicar da bolsa do Programa Nacional de Pós-Doutorado, atendendo a Portaria nº. 086 de 03 de julho de 2013, que regulamenta do Programa Nacional de Pós-Doutorado, que iniciou em junho de 2016 com prorrogação do colegiado do Programa de Mestrado e doutorado até dezembro de 2017. Tendo um segunda reunião realizada pelo colegiado com previsão final de junho de 2018, pelo fato dos processos de submissão e pedidos de licença para estudos apresentados para Secretaria Municipal de Educação de Curitiba-SME, que não foram concedidas para término da pesquisa.

As reflexões acerca do interesse na viabilização da pesquisa intitulada: *Programa de Desenvolvimento da Educacional (PDE), no Estado do Paraná: possibilidades e contradições no debate das violências¹²⁴ e direitos humanos*, direciona duas questões que merecem destaque, por perpassarem pelas inquietações e indagações enfrentadas durante a trajetória profissional e sobretudo a consolidação do PDE/PR nos últimos anos. A primeira, pela relevância social como pesquisadora nos debates e discussões com os profissionais do magistério da educação básica,¹²⁵ que atuam nas escolas públicas pa-

cronograma e das referências. Esses elementos serão apresentados a seguir, devendo ser aprofundados em conjunto com os professores orientadores.

123 Universidade Estadual de Londrina- UEL; Universidade Federal do Paraná-UFPR; Universidade Estadual de Ponta Grossa- UEPG; Universidade Estadual de Maringá- UEM; Universidade Estadual do Oeste do Paraná- UNIOESTE; Universidade Estadual do Centro-Oeste UNICENTRO; Escola de Música e Belas Artes do Paraná; Universidade Tecnológica Federal do Paraná - UTFPR; Universidade Estadual do Norte do Paraná-UENP; Faculdade Estadual de Filosofia, Ciências e Letras de União da Vitória- FAFIUV; Faculdade Estadual de Ciências e Letras de Campo Mourão - FECILCAM e Faculdade Estadual de Filosofia, Ciências e Letras do Paraná-UNESPAR.

124 Categoria (violência), em determinado momento, com a expressão no plural “violências nas escolas” (SCHILLING, 2008), na tentativa de situar a questão nas múltiplas facetas ocorridas no interior das escolas públicas.

125 Em consonância a concepção descrita, nas Diretrizes Curriculares acionais para a Formação Inicial e Continuada dos profissionais do Magistério da Educação Básica. Parecer CNE/CP nº2/2015.

ranaenses, socializando a tese, publicada em 2015, pela Editora CRV, intitulada: Políticas de Formação Continuada de professores do Estado do Paraná e as violências nas escolas (2003–2010): limites e desafios, que nos convida a compreender as políticas de formação continuada dos profissionais da educação da Rede Estadual de Ensino do Estado do Paraná e as violências nas escolas, por meio dos subsídios teóricos, que possibilitaram reflexões e concepções dos profissionais da educação, a fim de analisar a prática pedagógica e as superações dos problemas enfrentados no contexto educacional. E a segunda questão pela leitura e sistematização que possibilitam responder a seguinte inquietação: Quais os problemas existentes no contexto escolar, que vêm sendo pesquisado pelos profissionais da educação no Estado do Paraná, no que tange aos resumos científicos, abordando à questão das violências e direitos humanos, como temáticas voltadas às reais necessidades de enfrentamento dos problemas supostamente presentes na Educação Básica.

II- QUADRO TEÓRICO - POLÍTICAS PÚBLICAS DO ESTADO DO PARANÁ: CONTRIBUIÇÕES DOS ESCRITOS DE GRAMSCI

Demonstrar o ensaio das ideias do pensador italiano Antonio Gramsci, na presente pesquisa, tendo como base teórica seus clássicos, a fim de ilustrar sua concepção de Estado. Retomar a leitura do autor que contribuiu com aspectos sociais, econômicos, políticos e culturais, ressaltou um novo repensar sobre a dinâmica da sociedade, bem como análise no campo educacional.

O Estado do Paraná vivenciou momentos de crises que são vivenciados nas políticas públicas nos anos 1990, tendo uma concepção neste período que consistiu em reformas educacionais nas escolas públicas paranaenses, em busca da eficiência para obter resultados satisfatórios, visando adequar a educação paranaense aos ditames do novo paradigma da acumulação capitalista, para criar mecanismos de controle de avaliação e autonomia do ensino, que teriam que responder aos interesses da lógica do mercado. Nesse sentido, a escola pública é uma instituição que enfrenta inúmeras críticas relatadas pelos profissionais da educação, mesmo tendo compromisso com o ensino público paranaense, fruto dos esforços

nas relações de trabalho, a fim de convertê-la numa prática educativa e democrática. “Crítico os programas e a organização disciplinar da escola significa menos do que nada, se não se levam estas condições” (Q, 12, p. 45). Nesse sentido, as políticas de formação de professores devem estar articuladas, a um projeto coletivo da sociedade paranaense, tendo como proposta norteadora subsídios teóricos e práticos para a vida social dos estudantes das escolas públicas.

Para Gramsci, “Maquiavel jamais diz que pensa ou se propõe ele mesmo a mudar a realidade; o que faz é mostrar concretamente como deveriam atuar as forças históricas para se tornarem eficientes” (Q, 13, 43). Nesse estudo da obra de Maquiavel, resgata a necessidade de distinguir a violência entendida como o uso da força bruta e o conflito o dissenso, gerados pelo antagonismo por seus efeitos benéficos já que, do confronto e da desunião, nascem as boas leis.

Nessa perspectiva, ao destacar elementos necessários para análise do Estado, o aporte teórico utilizado foi: Maquiavel, a política e o Estado moderno (1978); Cadernos do Cárcere (2000); e os Quaderni. A opção teórica pelo autor Gramsci deve-se ao seu legado histórico, considerando uma análise da concepção de Estado e suas contradições sociais que se acirram a partir do século XIX. Nesse século, que apresentou crise burguesa e a contradição existente entre a produção social e apropriação individual do meio de produção posto pela comparação de duas realidades diversas: a italiana e a brasileira. Assim, tais ideias serviram para ilustrar compreender a estrutura de Estado, a fim de esclarecer as políticas educacionais do Estado do Paraná-Brasil.

Para possibilitar a reflexão sobre a dimensão da estrutura do Estado Moderno manifesta-se no modo como produzem e desenvolvem na sociedade as relações econômicas, sociais, políticas e culturais, que empregou determinadas ações punitivas, na busca de garantir os direitos da política vigente da classe dominante. Nesse sentido, Gramsci reconheceu o campo de divergências e contradições vividas no seu momento histórico, sendo assim, dedicou a escrever suas obras, visando à crítica ao Estado vigente e possibilidades de mudanças daquele momento histórico, características e especificidades de cunho educativo, ou seja, uma nova perspectiva de acesso à escola para todos, considerando uma instituição educativa da sociedade civil.

Para isso, as questões teóricas e históricas presentes nos escritos de Gramsci trazem à igualdade nas condições do direito em estudar, numa escola consolidada de ideias para construção do caráter e que seja produtiva para a humanidade. Portanto, as instituições escolares são influenciadas e acabam sendo descaracterizadas do verdadeiro papel social, mesmo tendo revelado limites e possibilidades para um novo processo educacional marcado historicamente nas escolas públicas paranaenses. Para isso, Gramsci ilustra:

Quando se estuda um período histórico, revela-se a grande importância dessa distinção. Tem lugar uma crise que, às vezes, prolonga-se por dezenas de anos. Esta duração excepcional significa que se revelaram (chegaram à maturidade) contradições insanáveis na estrutura e que as forças políticas que atuam positivamente para conservar e defender a própria estrutura esforçam-se para saná-las dentro de certos limites e superá-las (Q, 13, p. 37).

As contradições que emergem num momento de crise podem exigir investir em educação no Estado do Paraná, o projeto educativo que proporcionava seguir os princípios democráticos de uma escola pública paranaense e que atendesse às necessidades dos filhos da classe trabalhadora.

Assim, os escritos de Gramsci apresentam atualmente uma contribuição inovadora para a compreensão da estrutura do Estado e empregam determinadas posturas e discursos, desresponsabilizando o seu verdadeiro papel. A finalidade da escola apresentada na sociedade contemporânea, com seus limites e possibilidades de efetivar um trabalho propriamente pedagógico, considerando como local de construção de um projeto hegemônico das classes dominantes, que seja consolidado uma escola de qualidade, democrática, de massas, universal, pública e gratuita, ou seja, uma escola pública brasileira que acredita na transformação social.

A leitura de Gramsci foi importante como subsídio para a reflexão sobre a educação em determinado momento da história brasileira. E referida leitura ainda apresenta elementos essenciais para o debate, principalmente ante a necessidade de rever as políticas públicas a respeito do sistema escolar. Ressalta-se o papel dos professores e demais funcionários das escolas públicas paranaenses que fazem parte de toda discussão, ou seja, há uma

análise da proposta de política de formação dos profissionais da rede estadual de Ensino do Paraná. Nesse sentido, todos são educadores e, para Gramsci, intelectuais que atuam nas escolas como dirigentes do processo educacional.

A escola unitária requer que o Estado possa assumir as despesas que hoje estão a cargo da família no que toca à manutenção dos escolares, isto é, requer que seja completamente transformado o orçamento do ministério da educação nacional, ampliando-o enormemente e tornando-o mais complexo: a inteira função da educação e formação das novas gerações deixa de ser privada e torna-se pública, pois somente assim ela abarcar todas as gerações, sem divisões de grupos ou castas (Q. 12, p. 36).

Portanto, os professores, ao repensarem a real consciência de sua função política e histórica na educação, compreenderiam a ação educativa. A leitura de Gramsci da situação do intelectual italiano permite refletir sobre a realidade do intelectual no sistema escolar brasileiro. A “Escola Unitária” de Gramsci é a escola do trabalho intelectual e manual que enfatiza a formação não de limitados especialistas, mas a formação de um novo tipo de homem, de intelectuais que sejam especialistas e ao mesmo tempo dirigentes, ou melhor, “especialistas da política”, que sejam capazes de unificar a teoria e a prática, desenvolvendo todo e qualquer tipo de trabalho. Essa escola tem como objetivo a formação dos valores fundamentais do humanismo, isto é, a autodisciplina intelectual e a autonomia moral necessária tanto para os estudos posteriores como para a profissão.

A escola unitária ou de formação humanista (entendido este termo, “humanismo”, em sentido amplo e não apenas em sentido tradicional) ou de cultura geral deveria se propor a tarefa de inserir os jovens na atividade social, depois de tê-los levado a um certo grau de maturidade e capacidade, à criação intelectual e a prática e a uma certa autonomia na orientação e na iniciativa. (Q, 12, 2000, p. 36).

Por isso sua proposta de escola unitária não é uma proposta isolada, mas sim uma proposta fundamentada na coletividade e no compromisso

com a classe operária. Sua proposta de escola unitária faz parte de um projeto maior: construir uma nova ordem de relações sociais de produção.

A consciência política é o objetivo máximo de toda a formação do professor que para isso postula a influência determinante da prática política e a interferência da experiência da militância. O caminhar junto é, para o educador, a forma de crescer e cumprir sua tarefa, de concretizar seu papel de militante como intelectual orgânico com a “função diretiva e organizativa, isto é, educativa, intelectual” (GRAMSCI, 1979, p. 15).

Essa consciência política que se liga por dentro com os grandes anseios populares é um compromisso que não pode se desenvolver sem um ato pessoal dos profissionais da educação (professores, pedagogos e diretores), que os responsabilizam por uma causa: a partir de uma *opção política*. Tal opção política tem sentido enquanto significa uma “tomada de partido” diante da ambivalência da prática pedagógica e enquanto significa uma posição frente a estas ou aquelas forças políticas já presentes no contexto da prática pedagógica como prática ligada à formação da hegemonia.

Portanto, para Gramsci, a concepção de Estado reconheceu as contradições existentes e sua força no controle da vida das pessoas. Assim, a importância das discussões presentes nessas obras para apontar as considerações sobre os limites e contribuições para uma teoria do Estado. “O Estado é todo conjunto de atividades teóricas e práticas com as quais as classes dirigentes justificam e mantêm não somente a sua dominação, mas também conseguem obter a consenso ativo dos governados” (Q. 15, p. 1787).

Evidenciar como contribuição mais importante de Gramsci aquelas observações feitas em sua metodologia sobre *como* investigar na ciência política, assim como, o destaque dado aos intelectuais e à ideologia na análise dos processos históricos. E por último, não vê o Estado apenas como um aparelho de violência/repressão mais um aparato jurídico-político, cuja organização e intervenção varia de acordo com a organização social, política, econômica e cultural da sociedade, em função das correlações de forças entre as frações de classes vigentes. Para Schlesener (2009, p.24) esclarece que, na concepção gramsciana, “é por meio da articulação entre coerção e consenso que o estado dirige a sociedade e concretiza seu papel educador, realizando a hegemonia e implementando um tipo de civilização”. Portanto, na sociedade dividida em classes, “o Estado é todo o complexo de atividades práticas e teóricas com as quais a classe dirigente

justifica e mantém não só o seu domínio, mas consegue obter o consentimento ativo dos governados”. (GRAMSCI,1970 p.87).

Mesmo que Gramsci tenha analisado um referencial histórico da sociedade capitalista de 1920, num contexto repleto de conflitos, acreditava na classe trabalhadora em busca da consciência crítica a partir da realidade posta em rumo ao projeto socialista. Tais reflexões permanecem atuais para a conquista de um projeto de sociedade que privilegie os cidadãos, para formação de homens conscientes e livres. As políticas públicas educacionais refletem, um campo de disputa hegemônica de interesses articulados entre o Estado, sociedade civil, sistema escolar e o setor produtivo. A disputa pela hegemonia política no campo educacional se deve, pela função desempenhada pela educação na socialização do conhecimento e formação da consciência de classe que, intencionalmente, direcionada para a permanência ou mudança do sistema de dominação e desigualdades ao funcionamento do capitalismo.

III-CONSIDERAÇÕES FINAIS

Para entender a formação na perspectiva social é entendê-la e defendê-la como um direito dos profissionais da educação no Estado do Paraná. Para isso, avaliar o PDE/PR que na sua proposta visa superar iniciativas individuais no interior das escolas públicas, objetivando somente um dito aperfeiçoamento próprio e colocá-la e enquadrá-la como políticas públicas para a educação. É, portanto, uma continuidade que deve atender os desafios do cotidiano escolar, da contemporaneidade e do avanço tecnológico em consonância as expectativas de cada instituição de ensino no Paraná. Percebe-se então que, o(a) professor(a) é um dos profissionais que necessita constantemente manter atualizados, aliando à tarefa de ensinar a tarefa de estudar e de refletir sobre sua prática pedagógica. Para concretizar tal fato, transformar essa necessidade em direito é fundamental para o alcance da sua valorização profissional e desempenho mediante ações e práticas exigidas pela sua relevância social.

No contexto escolar, as discussões dos projetos de intervenção percebe-se que a temática em Direitos Humanos ainda são incipientes, mediante os dados levantados de resumos analisados, mesmo assim temos que considerar que apresenta ênfase após a homologação do Parecer CNE/

CEB nº8/2012, que trata sobre as Diretrizes de Educação em Direitos Humanos emanados pelo Conselho Nacional de Educação. A ideia de direitos humanos, deriva do conceito histórico de humanidade, contempla uma dimensão de totalidade histórica, sendo, portanto, de cariz mais valoroso, mais democrático, mais generoso, mais amplo e mais fraterno. Sem a significação de humanidade perde-se-iam referenciais imprescindíveis à própria defesa da condição humana. (SHILLING, 2011, p.112).

Nesse sentido, este ensaio analisa a construção dos projetos de intervenção na perspectiva de uma educação em direitos humanos, que possivelmente os professores orientadores da Universidade tiveram apropriação pela temática, uma vez que o documento repercuti da Educação Básica ao Ensino superior.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília: **Presidência da República**, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em 01/06/2016

BRASIL. Lei n.º 9.394/96 – Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília: **Presidência da República** 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm. Acesso em 15/11/2017.

BRASIL. Ministério da Educação. CNE/CP. Parecer n. 02/2015, aprovado em 9 de junho de 2015 – Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação Inicial e Continuada dos Profissionais do Magistério da Educação Básica. Conselho Nacional de Educação, Brasília. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/CP022002.pdf>. Acesso em 10 de jun de 2017.

GRAMSCI, A. **Maquiavel, a política e o estado moderno**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978.

_____. **Cadernos do Cárcere**. (Ed. de Carlos Nelson Coutinho, Marco Aurélio Nogueira e Luiz Sérgio Henriques). 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, v. 3.

PARANÁ. Lei Complementar nº 103 de 15 de março de 2004 – **Institui e dispõe sobre o Plano de Carreira do Professor da rede estadual de educação básica do Paraná**. Publicado no Diário Oficial nº 6687 de 15/03/2004. Disponível em: Acesso em 13 de julho de 2013. PARANÁ, SEED. Edital nº 37/2004. Disponível em: http://www.cops.uel.br/concursos/seap_2004/Edital_037_2004.pdf. Acesso em 16 de abril de 2017.

PARANÁ. Secretaria de Estado da Educação - SEED. Documento Síntese. Curitiba: **Programa de Desenvolvimento Educacional PDE, 2007**. Disponível em: Acesso em: 20 de outubro de 2017.

PARANÁ. Secretaria de Estado da Educação do Paraná. Superintendência de Educação. **Programa de Desenvolvimento Educacional**. Relatório de Ações PDE- 2006 a 2010. Paraná, 2010a

PARANÁ. Secretaria de Estado da Educação do Paraná. Superintendência de Educação. Coordenação do Programa de Desenvolvimento Educacional- PDE. **Uma nova Política de Formação Continuada e Valorização dos Professores da Educação Básica da Rede Pública Estadual**- Documento Síntese. Curitiba, 2007.

PARANÁ, Resolução 4603 de 22 de outubro de 2013. **Normatiza a execução do Programa de Desenvolvimento Educacional - PDE**, na Rede Pública Estadual de Ensino, no âmbito da Secretaria de Estado da Educação. Curitiba, Paraná: Secretaria de Estado de Governo, 2013. Disponível em: <<http://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/pesquisarAto.do?action=exibir&codAto=106821&indice=1&totalRegistros=1>>. https://www.google.com.br/?gws_rd=ssl#safe=active&q=Decreto+n.+6755%2F2009.

PARANÁ. Lei nº 18.492, de 24 de Junho de 2015 – **Aprovação do Plano Estadual de Educação e adoção de outras providências**. Disponível em: < <http://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/pesquisarAto.do?action=exibir&codAto=143075&codItemAto=869754>>.

SCHILLING, Flávia. **Violência nas escolas**: explicitações, conexões. In: Secretaria de Estado da Educação do Paraná. (Org.). Enfrentamento à violência na escola. Série Cadernos temáticos dos desafios

educacionais contemporâneos, vol.4. Curitiba: SEED-PR, 2008, v. 4, p. 13-21.

- SCHILLING, Flávia. **Educação e Direitos Humanos**. Percepções sobre a escola justa. 1. ed. São Paulo: Cortez Editora, 2014. 156p .
SCHILLING, Flávia. **Direitos Humanos e Educação**. Outras palavras, outras práticas. 2. ed. São Paulo: Cortez Editora, 2011. 271p
- SCHLESENER, Anita Helena. **Direito, estado, educação**: uma leitura de Gramsci. Cadernos de Pesquisa: Pensamento Educacional, Universidade Tuiuti do Paraná. Programa de Pós-Graduação em Educação. Mestrado em Educação, Curitiba: UTP, v.4, n.7, jan./jun.2009.
- STIVAL, M. C. E. **Políticas Públicas do Estado do Paraná**: a violência nas escolas públicas e a ação da Patrulha escolar comunitária. Curitiba: UTP, 2007.
- STIVAL, M. C. E. **Políticas de Formação Continuada de professores do Estado do Paraná e as violências nas escolas (2003-2010)**: limites e desafios. Curitiba, Editora CRV, 2015.

POLÍTICAS PÚBLICAS E A PROTEÇÃO DOS DADOS PESSOAIS: O USO DA TECNOLOGIA DE RECONHECIMENTO FACIAL PELA SECRETARIA DE SEGURANÇA PÚBLICA DO ESTADO DA BAHIA

Érica Nascimento Pinheiro Vargas¹²⁶

INTRODUÇÃO

Um tema atual e com reflexos na sociedade contemporânea, a utilização da tecnologia como ferramenta de políticas públicas, se torna de extrema relevância para a sociedade, contudo essa utilização não pode ser livre de regulação, e tem que ser realizada de acordo com a preservação de direitos individuais constitucionais e infraconstitucionais, o que pode gerar desafios de implementação dessas políticas para a Administração Pública.

O *big data* – ambiente de análise de grande volume de análise de dados, através da utilização de algoritmos –, causou uma revolução no mercado de dados, se tornando uma das principais inovações de sucesso na chamada Era da Informação (PECK, 2020). E, com base no *big data* foram desenvolvidas diversas tecnologias, dentre elas, a inteligência artificial do reconhecimento facial.

126 Advogada e Professora de Direito Digital. Mestranda e Especialista em Direito, Governança e Políticas Públicas – Universidade Salvador (Unifacs). Integrante do Grupo de Trabalho do Tribunal de Justiça da Bahia para Implementação da LGPD no Poder Judiciário Baiano.

A tecnologia de Reconhecimento facial “refere-se à habilidade que softwares de computador possuem de reconhecer e identificar rostos humanos específicos, a partir de fotos ou vídeos”, utilizando-se de conexões de internet e análise de base de dados, a fim de catalogar e detalhar cada indivíduo, processando as “imagens obtidas em um computador, smartphone ou câmara de vigilância”. (COSTA, RODRIGUES, 2019 P. 6).

Dentro do avanço da tecnologia de inteligência artificial, aliada ao aumento da demanda por segurança mundial “fizeram surgir a sociedade da vigilância, que hoje se apresenta como um pan-óptico digital. Nesse contexto, tecnologias de reconhecimento facial destacam-se, enquanto ferramentas empregadas para fins de vigilância, cuja onipresença torna-se cada vez mais evidente”. (NEGRI; OLIVEIRA, COSTA, P. 02)

O Estado da Bahia, em 2018, foi pioneiro no Brasil, em implantar um sistema de reconhecimento facial como política pública de segurança pública e repressão de crimes no Brasil. Um sistema que em 2 anos de utilização vem sendo apresentado como um caso de sucesso pelos Gestores Públicos, contudo, há que ser levantadas questões importantes quanto a utilização dessa tecnologia¹²⁷.

No presente artigo foi utilizada uma revisão de literatura analítica, através do método bibliográfico, pesquisa de doutrina, artigos científicos, notícias jornalísticas, dados de pesquisas, entrevistas, a fim de analisar a aplicação da tecnologia de reconhecimento facial como política pública de segurança pública no Estado da Bahia.

O primeiro tópico trará breves considerações sobre a ferramenta de Reconhecimento facial implantada pela Secretaria de Segurança do Estado da Bahia, bem como, levantará possibilidades de falhas para detecção de faces de pessoas negras e de que forma isso poderá comprometer a avaliação final dessa política. Ainda, abordará a temática da vigilância versus a privacidade das pessoas.

Em seguida, no tópico dois, serão feitas considerações no que tange a aplicação do reconhecimento facial como política pública de segurança pública e a necessidade de proteção aos direitos fundamentais da privacidade e proteção de dados pessoais, através da proteção dos dados sensíveis.

127 Entrevista disponível em: <http://www.casacivil.ba.gov.br/2018/12/1271/Lancado-sistema-de-videomonitoramento-inteligente-de-seguranca.html>. Acesso em: 25/08/2020.

Desta maneira, tentará fazer ponderações, em que a Administração Pública deve deparar em implementar o reconhecimento facial como política pública e os desafios de interopacionalizar os dados, versus o respeito a privacidade e proteção de dados pessoais dos cidadãos.

1. POLÍTICAS PÚBLICAS – RECONHECIMENTO FACIAL UTILIZADA PELA SECRETARIA DE SEGURANÇA PÚBLICA DO ESTADO DA BAHIA.

A Constituição Federal de 1988, concedeu um título específico sobre a Defesa do Estado e das Instituições Democráticas e um Capítulo sobre a Segurança Pública. Segundo o artigo 144 da Carta Magna, “a segurança pública, dever do Estado e responsabilidade de todos, é exercida para preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio [...]” (CF, 1988).

E, através da proposição, implementação e avaliação de Políticas Públicas, o Estado tenta cumprir os seus deveres constitucionais de garantir a Segurança para todos. As Políticas públicas traduzem a ideia de “instrumentos de ação de governo”, “função de governar”, utilização de poder coativo do Estado a serviço de coesão social” (BUCCI, 2006, P. 252)

Especificamente, quanto a política de segurança pública, os recursos públicos e os objetivos devem ser sempre de pacificação social, preservação da democracia e respeito aos direitos fundamentais. E, diante dos avanços tecnológicos, provocados pela evolução da sociedade, da Era Agrícola até a Era da Informação, aliada ao aparecimento de tecnologias disruptivas e grande e veloz expansão do *big data*, o Estado começou a se utilizar de ferramentas tecnológicas para execução de Políticas Públicas de Segurança Pública, com o escopo de prevenção e repressão de crimes.

Nos anos 2000, foi lançado no Brasil, o Plano Nacional de Segurança Pública, considerado um documento pioneiro, após a democracia, no que tange aos estímulos à inovação tecnológica com o escopo de aperfeiçoamento do sistema de segurança pública. (LOPES, 2009, p. 29).

Em 18 de dezembro de 2018, foi lançado pelo então Governador da Bahia, Rui Costa, o projeto Vídeo Policiamento, a ser controlado pela Secretaria de Segurança Pública do Estado da Bahia, através da inteligência artificial de reconhecimento facial, fabricada pela empresa chine-

sa Huawei, implantada em todas as estações do metrô, Aeroporto Luís Eduardo Magalhães, Arena Fonte Nova, Sistema Ferryboat e Terminal Rodoviário de Salvador. Atualmente, o reconhecimento facial também é utilizado em grandes eventos, como Carnaval de Salvador, Micareta de Feira de Santana, Réveillon, dentre outros.¹²⁸

Em entrevista à Secretaria de Comunicação do Estado da Bahia, em 2018, o então Secretário de Segurança Pública Maurício Barbosa, informou que o sistema de reconhecimento facial que seria instalado na Bahia possuía 60 terabytes para processamento e armazenamento de dados e capacidade para analisar duas mil imagens ao mesmo tempo, comparando rostos de pessoas captadas pelas filmagens com o banco de dados, fazendo uma integração com a base de dados de 65 mil pessoas, com mandado de prisão expedido e dados de veículos que foram roubados¹²⁹.

A experiência da Bahia quanto a utilização do reconhecimento facial, foi apresentado pela gestão pública baiana, como um *case* de sucesso de política pública de segurança no Fórum Smart City, realizado na cidade chinesa de Shenzhen, em 15 de maio de 2019¹³⁰.

E, efetivamente, a utilização dessa ferramenta tecnológica trouxe resultados muito importantes para o Estado da Bahia, sendo que, de 18 de dezembro de 2018 até 01 de setembro de 2020, o sistema de Reconhecimento Facial já havia identificado 194 pessoas na Bahia que estavam com mandado de prisão expedido e que foram abordadas pelos Policiais e presas para cumprimento de suas penas.¹³¹

Ocorre que, apesar do sucesso como Política Pública de Segurança Pública no Estado da Bahia, importante destacar que a tecnologia de reconhecimento facial também apresenta falhas e polêmicas, principalmente no que tange ao reconhecimento das pessoas negras e a forma de sua utilização versus o direito à privacidade e proteção de dados pessoais, me-

128 Entrevista disponível em: <http://www.ssp.ba.gov.br/2019/05/5695/Bahia-apresenta-resultado-do-Reconhecimento-Facial-na-China.html>. Acesso em 24/08/2020.

129 Entrevista disponível em: <http://www.casacivil.ba.gov.br/2018/12/1271/Lancado-sistema-de-videomonitoramento-inteligente-de-seguranca.html>. Acesso em: 25/08/2020.

130 Entrevista disponível em: <http://www.ssp.ba.gov.br/2020/09/8319/Reconhecimento-Facial-flagra-foragido-usando-mascara.html>. Acesso em 01.09.2020

131 Entrevista disponível em: <http://www.ssp.ba.gov.br/2019/05/5695/Bahia-apresenta-resultado-do-Reconhecimento-Facial-na-China.html>. Acesso em 24/08/2020.

recendo especial atenção do Gestor Público para preservação dos direitos individuais e fundamentais dos cidadãos.

1.1. DA IMPRECISÃO DO RECONHECIMENTO FACIAL PARA IDENTIFICAÇÃO DE PESSOAS NEGRAS

Por se tratar de uma tecnologia, o reconhecimento facial é constituído por algorítmicos e que, por sua vez, podem apresentar problemas decorrentes de algorítmicos enviesados - *biased artificial intelligences* -.

Esse problema pode acontecer por diversos motivos, como bem explicitado por Negri; Oliveira; Costa (2020, p. 03), trazendo as ideias de Norris, 2003 e Bioni, 2019, como “falta de regulação, monopólios no setor de IA, assimetrias de poder entre empresas e usuários, a distância cultural entre os responsáveis por pesquisas em tecnologia e a diversidade das populações nas quais essa tecnologia é utilizada”.

Em entrevista para o Jornal Correio★, o Diretor de Marketing da Huawei Enterprise Brasil, Rômulo Horta informou que é mais fácil treinar o algorítmico para reconhecer por padrão, desta maneira, o reconhecimento facial na China, por exemplo, seria mais fácil do que no Brasil, em razão do Brasileiro não ter um padrão comum.

Neste contexto, se destaca o posicionamento de Osoba, & Welser, (2017, p. 7):

algorithms tend to be vulnerable to characteristics of their training data. This is a feature of these algorithms: the ability to adapt in the face of changing input. But algorithmic adaptation in response input data also presents an attack vector for malicious users. This data diet vulnerability in learning algorithms is a recurring theme.

E, outro problema comum a esse tipo de tecnologia de reconhecimento facial, ainda recai quanto ao aumento de falhas no reconhecimento facial relativa a pessoas negras e ainda aponta mais falso-positivos tratando de mulheres negras¹³².

132 Estudo disponível em: http://gendershades.org/overview.html?utm_campaign=newsletterIdEA&utm_medium=email&utm_source=Revue%20newsletter. Acesso em 01/09/2020.

Importante trazer à baila que, segundo uma pesquisa do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, realizada em 2018, através do Plano Nacional de Amostra de Domicílios Contínua (PNAD), uma em cada cinco pessoas que moravam no Estado da Bahia se autodeclaravam pretas. A pesquisa ainda conclui que somando-se os autodeclarados pretos e pardos essa população chegou a 81,1% da população do Estado da Bahia, o que pode contribuir para que essa população seja ainda mais vítima de falhas desse tipo de tecnologia¹³³.

Segundo um estudo realizado em 2018 pela Rede de Observatório da Segurança em parceria com Centros de Estudo de violência de Universidades Brasileiras e o Iniciativa Negra (BA), constatou que em um universo de 151 pessoas presas em razão do uso dessa tecnologia, 90% (noventa por cento) foram pessoas negras¹³⁴.

Esses dados acendem a um questionamento e propõe uma reflexão quanto a possibilidade de um racismo algorítmico provocados pelas falhas no sistema de reconhecimento facial de pessoas negras pelos inputs de dados que alimentam os bancos de dados de imagens, inseridos por pessoas com mesmo padrão e sem diversidade cultural.

Em uma entrevista ao site Hypeness, em 2019¹³⁵, a Pesquisadora e Mestre em Cultura e Territorialidade da Universidade Federal Fluminense, informou que o racismo algorítmico ocorre:

quando sistemas matemáticos dou de inteligência artificial são pautados por informações enviesadas/tortas que alimentam e regem seu funcionamento. As consequências são muitas, mas talvez a maior delas seja o aumento das desigualdades, sobretudo em um momento onde estamos cada vez mais tendo muitos dos nossos gostos e políticas mediadas por máquinas, com o avanço da tecnologia.

133 Entrevista disponível em: <https://g1.globo.com/ba/bahia/noticia/2019/05/22/uma-em-cada-5-pessoas-na-bahia-se-declara-preta-aponta-ibge.ghtml>. Acesso em 25/08/2020

134 Entrevista disponível em: <https://www.hypeness.com.br/2019/11/reconhecimento-facial-vira-ameaca-para-negros-maioria-entre-presos/>

135 Entrevista disponível em: <https://www.hypeness.com.br/2019/11/reconhecimento-facial-vira-ameaca-para-negros-maioria-entre-presos/>. Acesso em 01/09/2020

No que tange, a utilização do reconhecimento facial, como política pública, principalmente para uma aplicação a longo prazo na Bahia, deve haver ainda mais cuidados pela Administração Pública, haja vista, que a confiabilidade desse sistema pode ser afetada, considerando que mais de 80% (oitenta por cento) da população da Bahia são autodeclaradas pretas ou pardas e, com isso, ocasionar problemas de identificação das pessoas e refletir em erros e aumento carcerário da população negra e inocente.

Um caso de erro no sistema de reconhecimento facial teve grande repercussão na imprensa da Bahia, ao confundir um cidadão negro, portador de deficiência mental e sem antecedentes criminais, com um foragido da justiça¹³⁶.

Segundo o Superintendente de Gestão Tecnológica e Organizacional da Secretaria de Segurança Pública da Bahia, Coronel Marcos Oliveira, entre as prisões realizadas no Estado da Bahia foi utilizada como similaridade do sistema de reconhecimento facial, entre 81% e 98%, contudo, ressaltou que a abordagem policial a uma pessoa só seria realizada com índice de 90% de similaridade¹³⁷.

Fato é que, por diversas razões, pela sensibilidade e importância do tema, que trata diretamente de Princípios como a Dignidade da Pessoa Humana, importante que os Gestores Públicos, ao fazerem a implementação e avaliação dessa Política Pública se aprofundem no tema para evitar o racismo e a injustiça, afinal “informação é poder e como todo poder pode ser racializado e deve ser controlado” (AMARO, 2019, p. 01).

1.2. DICOTOMIA: VIGILÂNCIA X PRIVACIDADE

Na sociedade do controle e vigilância, do panoptismo de Foucault, da extirpe de vigiar e punir, em que o reconhecimento facial se tornou uma ferramenta tecnológica importante de controle e poder, necessário se discutir a importância do Poder do Estado como controlador dos da-

136 Entrevista disponível em: <https://www.correio24horas.com.br/noticia/nid/entenda-como-funciona-o-reconhecimento-facial-que-ajudou-a-prender-mais-de-100-na-ba/>. Acesso em 24/08/2020.

137 Entrevista disponível em: <https://www.correio24horas.com.br/noticia/nid/entenda-como-funciona-o-reconhecimento-facial-que-ajudou-a-prender-mais-de-100-na-ba/>. Acesso em 24/08/2020.

dos e da Supremacia do Interesse Público versus o direito constitucional à privacidade e inviolabilidade da vida privada previstos no artigo 5º X da Constituição Federal.

Em entrevista à época do lançamento da tecnologia de reconhecimento facial, em 2018, o então Governador da Bahia Rui Costa, assim se manifestou “É uma ferramenta que fará o reconhecimento, não só de criminosos, mas a meta é colocar todos os 15 milhões de baianos, o que poderia ajudar a achar pessoas desaparecidas, por exemplo”.¹³⁸

Importante ainda evidenciar que somente no Carnaval de Salvador de 2020, em quatro dias, foram contabilizados 6,5 milhões de pessoas pelo sistema de reconhecimento facial da Secretaria de Segurança Pública da Bahia¹³⁹.

Portanto, diante dos números levantados e da ideia do Gestor Público de ter meta de reconhecimento facial de 15 milhões de pessoas, a privacidade e a proteção de dados pessoais se torna de ainda de maior relevância, uma vez que, a finalidade da aplicação tecnológica invadiria os espaços e liberdades individuais e a seria ultrajada na medida em que passaria para “pessoa-informação-sigilo” para “pessoa-informação-circulação-controle” (RODOTÀ, 2008, p. 93) do Estado.

Neste esteio, são importantes as considerações de Eduardo Magrani quanto a capacidade de decisão dos algoritmos e a forma de controle e de manipulação desses dados:

Além disso, não basta apenas perceber a capacidade dos algoritmos de agir e decidir como seres humanos. É necessário pensar sobre como a esfera pública está sendo influenciada por esses agentes capazes de moldar, estruturar e mediar a maneira como interagimos. Para uma compreensão adequada deste fenômeno, a análise de uma esfera pública baseada unicamente na racionalidade comunicativa humana é insuficiente, conforme sustentado anteriormente. (MAGRANI, 2019, P. 175)

138 Entrevista disponível em: <http://www.casacivil.ba.gov.br/2018/12/1271/Lancado-sistema-de-videomonitoramento-inteligente-de-seguranca.html>. Acesso em: 25/08/2020.

139 Entrevista disponível em: <http://www.ssp.ba.gov.br/2020/02/7283/Em-quatro-dias-65-milhoes-de-pessoas-passaram-pelos-portais.html>. Acesso em 24.08.2020

Destaca-se que, em alguns países, inclusive nos Estados Unidos, mais especificamente no Estado da Califórnia, berço da tecnologia e famosa pelas empresas do Vale do Silício, houve o banimento da utilização do reconhecimento facial para mecanismos de controle e vigilância das pessoas, haja vista, a prevalência do direito à privacidade e o direito as liberdades individuais das pessoas, sob a justificativa de ameaça a democracia¹⁴⁰.

A tecnologia de reconhecimento facial é muito benéfica, mas pode ter um potencial destruidor de direitos e garantias individuais se não for bem controlada e utilizada. Para Rafael Mafei, professor da Universidade de São Paulo, uma “tecnologia que objetiva o reconhecimento com margens de erros arbitrárias e a depender de como a régua é modificada, as consequências são graves. O reconhecimento facial é tão perigoso quando mal usado que não vale o risco disso ser popularizado. Seria a tecnologia dos sonhos de governos autoritários”.¹⁴¹

Assim, a privacidade não pode estar restrita a dicotomia do público e do privado (BIONI,2018) e, deve ser considerada como um direito fundamental do ser humano (WARREN; BRANDEIS, 1890) e que deve ser respeitado, ainda que, em políticas públicas de segurança pública.

Ademais, além da privacidade, a Administração Pública ainda se depara com outros importantes direitos das pessoas para implementação do reconhecimento facial, qual seja, a proteção dos dados pessoais, como um direito autônomo e que melhor será exposto no tópico a seguir.

2. PROTEÇÃO DE DADOS PESSOAIS E A SEGURANÇA PÚBLICA

Dentro dos desafios e reflexões propostas no presente artigo, importante trazer à baila a utilização da tecnologia de reconhecimento facial para fins de segurança pública e a conciliação desta com a proteção de dados pessoais.

140 Entrevista disponível em: <https://www.bbc.com/news/technology-48276660>. 2019. Acesso em 01/09/2020

141 Entrevista disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2019-09/tecnologias-de-reconhecimento-facial-sao-usadas-em-37-cidades-no-pais>. Acesso em 05/09/2020.

A Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais, Lei nº 13.709/18, conceitua em seu artigo 5º, I o que seriam os dados pessoais como “informação relacionada a pessoa natural identificada ou identificável”, conceito replicado do artigo 4º da Lei nº 12.527/2011 – Lei de Acesso a Informação, ao tratar sobre informação pessoal.

Mister esclarecer que, a Lei de Acesso a Informação – LAI e a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais – LGPD devem ser analisadas de forma conjunta e conciliada, visto que, há que serem ponderados os princípios constitucionais para que os dados sejam disponibilizados pela Administração Pública para outros órgãos da administração direta ou indireta e ainda para terceiros, contudo, de forma a preservar a privacidade e os dados pessoais dos cidadãos, ainda que para fins de segurança pública.

No mesmo artigo 5º, a LGPD subdivide os dados pessoais em sensíveis e anonimizados, sendo que, por definição legal o “dado pessoal sensível é um dado pessoal sobre origem racial ou étnica, convicção religiosa, opinião política, filiação a sindicato ou a organização de caráter religioso, filosófico ou político, dado referente à saúde ou à vida sexual, dado genético ou biométrico, quando vinculado a uma pessoa natural” e que merecem ainda mais proteção pela Administração Pública e entidades privadas.

No Brasil, está em trâmite a Proposta de Emenda Constitucional nº 17/2019 que propõe a inserção da proteção de dados pessoais, inclusive digitais, como direito fundamental autônoma na Constituição Federal de 1988 e em grandiosa decisão, o Supremo Tribunal Federal já se manifestou quanto a natureza dos dados pessoais como um direito fundamental.

A princípio, em simples leitura da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais brasileira – LGPD, Lei nº 13.709/2018, que entrará em vigor, provavelmente ainda em 2020 ou no mais tardar em maio de 2021, em seu artigo 4º, III, a) expõe que essa lei não se aplica ao tratamento de dados, para fins exclusivos de segurança pública, defesa nacional, segurança do Estado e repressão de infrações penais.

A leitura do presente artigo levantou a possibilidade de que pela redação do artigo 4º, III a Lei Geral de Proteção de Dados não se aplicaria ao tratamento de dados realizados pelo reconhecimento facial para fins de segurança pública.

Para José Aras, (2020, p. 156), “por possuir regime jurídico próprio, a autuação do poder público quanto à segurança pública, à defesa nacional,

à segurança de Estado e às atividades de investigação e repressão de infrações penais são expressamente excluídas da incidência da LGPD” e continua sua explanação informando que essa exclusão se justifica em razão do Princípio da Supremacia do Interesse Público.

Contudo, importante ressaltar o posicionamento de que ao fazer uma análise interpretativa da LGPD, a exclusão do tratamento dos dados pessoais previsto no artigo 4º, III, a) –segurança pública –, e parágrafo primeiro, “mesmo em caso de aparente não incidência da Lei, ela exige determinados requisitos (portanto, claro, incide)]” (BLUM, LOPEZ, 2020, p. 173).

Ainda, se considerar que, há a possibilidade da Autoridade Nacional de Proteção de Dados solicitar a Administração Pública um Relatório de Impacto à proteção de dados pessoais para as exceções do inciso III, do artigo 4º, se consolida a aplicação, ainda que parcial da LGPD para questões de segurança pública, defesa nacional, segurança de estado ou repressão de infrações penais.

Segundo o artigo 4º da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais – LGPD, a lei não se aplica ao tratamento de dados pessoais para fins exclusivos de segurança pública, defesa nacional, segurança de estado ou atividades de repressão e investigação de infrações penais, bem como, seus parágrafos:

Artigo 4º

§ 1º O tratamento de dados pessoais previsto no inciso III será regido por legislação específica, que deverá prever medidas proporcionais e estritamente necessárias ao atendimento do interesse público, **observados o devido processo legal, os princípios gerais de proteção e os direitos do titular previstos nesta Lei. (grifos nossos)**

§ 2º É vedado o tratamento dos dados a que se refere o inciso III do caput deste artigo por pessoa de direito privado, exceto em procedimentos sob tutela de pessoa jurídica de direito público, que serão objeto de informe específico à autoridade nacional e que deverão observar a limitação imposta no § 4º deste artigo.

§ 3º **A autoridade nacional emitirá opiniões técnicas ou recomendações referentes às exceções previstas no inciso III**

do caput deste artigo e deverá solicitar aos responsáveis relatórios de impacto à proteção de dados pessoais. (grifos nossos)

§ 4º Em nenhum caso a totalidade dos dados pessoais de banco de dados de que trata o inciso III do caput deste artigo poderá ser tratada por pessoa de direito privado, salvo **por aquela que possua capital integralmente constituído pelo poder público. (grifos nossos).**

Desta maneira, o Poder Público, ainda que trate de dados sobre segurança pública deve obedecer aos Princípios previstos na LGPD, quais sejam: Finalidade, adequação, necessidade, transparência e não discriminação, assim como os direitos de acesso aos dados, correção, anonimização, e eliminação de informações inadequadas (artigo 6, 17 e 18 LGPD), sem em consonância com a preservação dos direitos e garantias fundamentais, a fim de evitar tratamento irregulares de dados pelo Poder Público. (BLUM, LOPEZ, 2020).

O artigo 17 da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais vem a ratificar o direito da pessoa natural titular dos dados pessoais a liberdade, intimidade e de privacidade. O que para Peck (2020, p. 99) é “possível relacionar essa garantia da pessoa natural á titularidade de seus dados à inviolabilidade de sua vida privada, pontuada por meio do artigo 5º, X, da Constituição Federal”.

Ainda, o artigo 18 da LGPD, também seria aplicável aos dados colhidos para fins de segurança pública, no que concerne ao direito dos titulares dos dados pessoais de ter a I, confirmação do tratamento; II – acesso aos dados; III – correção de dados. Já no que concerne aos direitos de portabilidade dos dados, não há compatibilidade com a possibilidade de tratamento do dado pela Administração Pública para fins de segurança pública.

Portanto, considera-se para os fins do presente artigo que a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais incide, ainda que parcialmente quanto ao tratamento de dados pessoais promovidos pelo Estado na promoção e implementação de políticas públicas, a exemplo do reconhecimento facial, para fins de segurança pública vigente no Estado da Bahia.

2.1. Do risco por compartilhamento dos dados pessoais da base de segurança pública

No Brasil está em vigor o Decreto nº 10.046/2019, publicado em outubro de 2019, que tem como escopo criar um Cadastro Base do Cidadão e definir como serão compartilhados os dados pelos órgãos públicos no âmbito nacional.

Uma vez considerada a possibilidade de incidência da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais Brasileira também para fins de segurança pública, importante, fazer algumas considerações sobre a importância do não compartilhamento de dados pessoais da base de segurança pública do estado da Bahia quando da administração da ferramenta de reconhecimento facial.

Como já fora mencionado, a ferramenta de reconhecimento facial utilizada pelo Governo da Bahia é fabricada pela empresa chinesa Huawei. Essa empresa, está envolta, desde o ano de 2019 em algumas polêmicas quanto a segurança dos dados armazenados, uma vez que em maio de 2019, a Huawei foi incluída pelos Estados Unidos em uma lista de empresas que representavam uma ameaça à segurança nacional, na medida em que, segundo o Governo Americano, por ser uma empresa Chinesa está sob a influência e é obrigada a cooperar com o governo chinês.¹⁴²

Muito se discute quanto a confiabilidade da Huawei quanto a segurança dos dados pessoais inseridos em suas tecnologias, uma vez que na China, existe a Lei de Inteligência Nacional, em vigor desde 2017, que determina que as organizações e cidadãos devem ajudar e cooperar com o trabalho de inteligência do Estado¹⁴³, o que poderia tirar a autonomia da empresa ao verificar uma possível possibilidade de compartilhamento de informações de seus bancos de dados com o governo chinês.

Desta maneira, importante que a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais se aplique à segurança pública, principalmente no tocante a esse compartilhamento, haja vista que o compartilhamento de um banco de dados tão robusto de informações dos cidadãos brasileiros pode significar até mesmo uma questão de segurança nacional.

142 Entrevista disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-50468237>. Acesso em 02/09/2020.

143 Entrevista disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-50468237>. Acesso em 02/09/2020.

Em entrevista ao *Jornal Correio**, o Superintendente de Gestão Tecnológica e Organizacional do Governo da Bahia, Marcos Oliveira, informou que não compartilha dados coma Huawei, a não ser que houvesse um acordo de cooperação internacional¹⁴⁴.

A proteção dos dados pessoais sensíveis, dados estes que o Estado tem sobre os cidadãos é algo tão importante que, segundo a Agência Brasileira de Inteligência, a proteção vai além dos dados, abrange a proteção “a proteção física dos locais onde são produzidos, armazenados ou tratados os dados; a proteção das pessoas que gerenciam o local ou que vão manusear os dados e a proteção dos sistemas de informação” (Agência Brasileira de Inteligência, 2016, *apud* GONÇALVES, 2018, p. 525).

Desta maneira, é imprescindível que a Administração Pública também haja com precaução (BIONI, 2018) quando da contratação e utilização dessas tecnologias, a exemplo do reconhecimento facial, que podem ser mais invasivas aos direitos individuais, privacidade, liberdades e proteção de dados pessoais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS:

Na sociedade disruptiva, em que as tecnologias estão cada vez mais avançadas, iniciativas de aliar a tecnologia com a promoção, implementação de políticas públicas de segurança pública e repressão de crimes devem ser consideradas como de extrema importância para a efetivação de direitos, a exemplo da utilização da tecnologia de reconhecimento facial utilizado pelo Estado da Bahia para fins de segurança pública.

Contudo, não há uma carta em branco para utilizar a tecnologia, ademais, muito importante considerar a possibilidade de falhas no sistema de reconhecimento facial para pessoas negras e ainda, um possível racismo algorítmico no sistema como desafios para a Administração Pública na implementação dessa política pública eficiente de segurança pública, principalmente no Estado da Bahia em que mais de 80% (oitenta por cento) das pessoas se autodeclararam negras ou pardas.

144 PACHECO, Clarissa. PALMA, Amanda. In: *Correio 24 horas*. Entenda como funciona o Reconhecimento Facial que ajudou a prender mais de 100 na Bahia. Disponível em: <https://www.correio24horas.com.br/noticia/nid/entenda-como-funciona-o-reconhecimento-facial-que-ajudou-a-prender-mais-de-100-na-ba/>. Acesso em 24/08/2020.

Assim, a utilização do reconhecimento facial, utilizado como política pública de segurança deve sempre atuar com a prevalência da Supremacia do Interesse Público e da segurança nacional, mas com parcimônia, evitando o abuso e controle de poder e sempre em consonância com os direitos fundamentais da liberdade, privacidade e proteção de dados pessoais.

Outro aspecto de extrema importância se referiu a possibilidade de compartilhamento dos dados da base de segurança pública da Bahia com a empresa chinesa Huawei, que está envolta em grandes polêmicas quanto a sua confiabilidade e interferência do governo chinês e, apesar de ter sido negado o compartilhamento pelas autoridades de Segurança Pública da Bahia, importante o destaque que a infração a esta norma poderá inclusive gerar um problema de soberania e segurança nacional.

Para tanto, necessário que a aplicação dos princípios da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais e da precaução na utilização da tecnologia e prestação de contas à sociedade de sua utilização, para que a mesma não desvie sua finalidade de política pública e para que o reconhecimento facial não se torne ferramenta de perseguição e controle governamental.

O presente artigo teve uma finalidade reflexiva, uma vez que pela complexidade do tema e desdobramentos não há condições de ser exaurido no presente trabalho, sendo objeto de estudos posteriores.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMPARO, Thiago. In: **Polícia Algorítmica**. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/colunas/thiago-amparo/2020/01/policia-algoritmica.shtml>. Acesso em 05/09/2020.

ARAS, José. A aplicabilidade da Lei Geral de Proteção de Dados à Administração Pública. **Lei Geral de Proteção de Dados. Novos paradigmas do direito do Brasil**. PONTES, Mayanne. FIGUEIREDO, Pedro Camilo (org.) Salvador. Editora Mente Aberta. junho de 2020.

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE MINAS GERAIS. In: Portal políticas públicas ao seu alcance. **Segurança Pública**. Disponível em: https://politicaspublicas.almg.gov.br/temas/seguranca_publica/enten-

da/informacoes_gerais.html?tagNivel1=302&tagAtual=302. Acesso em 05/08/2020

BARIFOUSE, Rafael. In: BBC Brasil. **Por que 5G da Huawei põe Brasil em saia-justa com China e os EUA.** Disponível em :<https://www.bbc.com/portuguese/brasil-50468237>. Acesso em 02/09/2020.

BIONI, Bruno Ricardo; LUCIANO, Maria; **O Princípio da Prevenção na Regulação da Inteligência Artificial: seriam as leis de proteção de dados o seu portal de entrada?** In: FRAZÃO, Ana; MULHOLLAND, Caitlin (Org.). *Inteligência artificial e direito: ética, regulação e responsabilidade.* São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019.

BLUM, Renato Opice. LOPEZ, Nuria. **LGPD no Setor Público.** Cadernos Jurídicos da Escola Paulista de Magistratura. São Paulo. Ano 21nº 53, p. 171-177, janeiro-março de 2020.

BRASIL. Agência. **Tecnologias de Reconhecimento Facial são utilizadas em 37 cidades do país.** Jonas Valente. Publicado em 19.09.2019. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2019-09/tecnologias-de-reconhecimento-facial-sao-usadas-em-37-cidades-no-pais>. Acesso em 05/09/2020.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito Administrativo e Políticas Públicas.** São Paulo. Saraiva, 2006.

CASTELLS, Manuel. **A Galáxia Internet: Reflexões sobre Internet, Negócios e Sociedade.**2004

COSTA, Ramon Silva; OLIVEIRA, Samuel Rodrigues. **O uso de tecnologias de reconhecimento facial em sistemas de vigilância e suas implicações no direito à privacidade.** Revista de Direito, Governança e Novas Tecnologias. Belém. V. 5, nº 2. Pág 1-21. Julho/dezembro 2019

LEE, Dave. **San Francisco is the first US city to ban facial recognition.** Disponível em: <https://www.bbc.com/news/technology-48276660>. 2019. Acesso em 01/09/2020

FOUCAULT, Michel. **Vigiar e punir: nascimento da prisão**. Ed. Petrópolis: Vozes. 1996.

HUAWEI DO BRASIL. **Política de Privacidade**. Disponível em: <https://huaweidobrasiltelecomunicacoes.pandape.com.br/Privacy>. Acesso em 24/08/2020.

G1 BAHIA. **A cada 5 pessoas uma se declara preta, aponta IBGE**. Disponível em: <https://g1.globo.com/ba/bahia/noticia/2019/05/22/uma-em-cada-5-pessoas-na-bahia-se-declara-preta-aponta-ibge.ghtml>. Acesso em 25/08/2020.

GONÇALVES, Tania Carolina Nunes Machado; VARELLA, Marcelo D. **Os desafios da Administração Pública na disponibilização de dados sensíveis**. Revista Direito FGV, v. 14, n° 2. São Paulo, maio-agosto 2018.

GOVERNO DO ESTADO DA BAHIA. **Lançado sistema de videomonitoramento inteligente de segurança**. Disponível em: <http://www.casacivil.ba.gov.br/2018/12/1271/Lancado-sistema-de-videomonitoramento-inteligente-de-seguranca.html>. Acesso em: 25/08/2020.

GOVERNO DO ESTADO DA BAHIA. **Reconhecimento Facial flagra foragido usando máscara**. Disponível em: <http://www.ssp.ba.gov.br/2020/09/8319/Reconhecimento-Facial-flagra-foragido-usando-mascara.html>. Acesso em 01.09.2020

GOVERNO DO ESTADO DA BAHIA. **Em quatro dias 6,5 milhões pessoas passaram pelos portais**. Disponível em: <http://www.ssp.ba.gov.br/2020/02/7283/Em-quatro-dias-65-milhoes-de-pessoas-passaram-pelos-portais.html>. Acesso em 24.08.2020

GOVERNO DO ESTADO DA BAHIA. **Reconhecimento Facial é destaque no primeiro semestre**. Disponível em: <http://www.ssp.ba.gov.br/2019/08/6179/Reconhecimento-Facial-e-destaque-no-primeiro-semester-.html>. Acesso em 24.08.2020

GOVERNO DO ESTADO DA BAHIA . **Bahia apresenta resultado do Reconhecimento Facial**. Disponível em: <http://www.ssp>.

ba.gov.br/2019/05/5695/Bahia-apresenta-resultado-do-Reconhecimento-Facial-na-China.html. Acesso em 24/09/2020.

GOVERNO DO ESTADO DA BAHIA. **Reconhecimento facial completa um ano e é destaque nacional.** Disponível em: <http://www.ssp.ba.gov.br/2019/12/6981/Reconhecimento-Facial-completa-um-ano-e-e-destaque-nacional.html>. Acesso em 24/08/2020

INTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. Salvador Panorama. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ba/salvador/panorama>. Acesso em 03/09/2020.

LOPES, Edson da Silva. **Política e segurança pública: uma vontade de sujeição.** Rio de Janeiro. Contraponto. 2009.

MAGRANI, Eduardo. **Entre dados e Robôs.** Arquipélago Editorial. Disponível em: <http://eduardomagrani.com/wp-content/uploads/2019/07/Entre-dados-e-robo%CC%82s-Pallotti-13062019.pdf>. Acesso em 02/09/2020.

MASSACHUSSETTS INSTITUTE OF TECHNOLOGY. **Gender Shades Project.** Disponível em: http://gendershades.org/overview.html?utm_campaign=newsletterIdEA&utm_medium=email&utm_source=Revue%20newsletter. Acesso em 01/09/2020.

MOREIRA, Patrícia Prieto. **Tratamento e Uso compartilhado de dados pessoais pela administração pública na execução de políticas públicas.** In: LGPD e Administração Pública. Coordenadores. Pozzo, Augusto Neves Dal; MARTINS, Ricardo Marcondes. Revista dos Tribunais. São Paulo. 2020. P. 275-292.

NEGRI, Sérgio Marcos Carvalho de Ávila; OLIVEIRA, Samuel Rodrigues de; COSTA, Ramon Silva. **O uso da tecnologia de reconhecimento facial baseadas em inteligência artificial e à proteção de dados.** Revista de Direito Público, Brasília, vol. 17,, n 93, 82-103, , maio-junho 2020.

OSOBA. Osonde. A., & Welser IV, W. **An intelligence in our image: The risks of bias and errors in artificial intelligence.** Rand Corporation. 2017.

PACHECO, Clarissa. PALMA, Amanda. In: Correio 24 horas. **Entenda como funciona o Reconhecimento Facial que ajudou a aprender mais de 100 na Bahia**. Disponível em: <https://www.correio24horas.com.br/noticia/nid/entenda-como-funciona-o-reconhecimento-facial-que-ajudou-a-prender-mais-de-100-na-ba/>. Acesso em 24/08/2020.

RODOTÀ, Stefano. **A vida na sociedade da vigilância: a privacidade hoje**. Rio de Janeiro: Renovar. 2018.

SILVA, ROSANE Leal da; SILVA, Fernanda dos Santos Rodrigues da. **Reconhecimento Facial e Segurança Pública: Os perigos do uso da tecnologia no sistema penal seletivo brasileiro**. Disponível em: <https://www.ufsm.br/app/uploads/sites/563/2019/09/5.23.pdf>. Acesso em 06/09/2020.

VALENTE, Jonas. In: Correio 24 horas. **Tecnologias de reconhecimento facial se popularizam e levantam debate**. Disponível em: <https://www.correio24horas.com.br/noticia/nid/tecnologias-de-reconhecimento-facial-se-popularizam-e-levantam-debate/>. Acesso em 06/09/2020

VIEIRA. Kauê. In: Hypheness. **Reconhecimento facial vira ameaça para negros; maioria entre presos**. Disponível: <https://www.hypheness.com.br/2019/11/reconhecimento-facial-vira-ameaca-para-negros-maioria-entre-presos/>. Acesso em 01/09/2020.

WARREN, Samuel. BRANDEIS, Louis de. **The right to Privacy**. *Havard Law Review*, vol. 4, nº 5, (DC 15, 1890), pp. 183-220. Disponível em: <https://www.cs.cornell.edu/~shmat/courses/cs5436/warren-brandeis.pdf>. Acesso em: 01/09/2020.

ARTIGOS – TRABALHO

TRANSIÇÃO DO TRABALHO PARA A APOSENTADORIA: UM ESTUDO EXPLORATÓRIO E BIBLIOGRÁFICO

*Jozadake Petry Fausto Vitorino*¹⁴⁵

INTRODUÇÃO

No Brasil, o envelhecimento populacional está relacionado com o aumento da expectativa de vida e a diminuição da taxa de fecundidade e mortalidade, sendo considerado “um ‘jovem país de cabelos brancos’” (VERAS, 2009, p. 549). No qual, a cada ano, incorpora-se 650 mil novos idosos à população (VERAS, 2009).

O envelhecimento humano é inevitável, se faz presente na vida de todos e envolve questões como: classe social, sexo, história de vida e o contexto socioeconômico em que se está inserido. Contudo, a maioria das pessoas¹⁴⁶ que chegam à velhice não encontram garantidos seus direitos, portanto, não usufruem com a qualidade necessária a nova etapa da vida pós-trabalho, aposentadoria. Diante disso, este artigo tem por objetivo discorrer a respeito da importância de ter um planejamento para esse momento da vida.

145 Assistente Social pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) e especialista em Políticas Sociais Integradas pela Universidade Estácio de Sá (Florianópolis/SC). Pós-graduada em Saúde Pública pela Universidade EducaMais (São Paulo). Membro do Núcleo de Estudos da Criança, Adolescente e Família (NECAD/UFSC).

146 Na década de 1970, pesquisas apontaram um número expressivo de pessoas com mais de 60 anos de idade em nossa sociedade, iniciando-se, então, os grupos de convivência e de atividades físicas voltados para a questão de saúde, a fim de atingir esse público-alvo.

Conforme Zanelli, Silva e Soares (2010), romper relações de trabalho ocasiona impacto na vida dos trabalhadores, variando de pessoa para pessoa. Nesse contexto, o impacto proveniente das mudanças advindas do rompimento das relações de trabalho significa muito mais do que o término da carreira e a substituição de hábitos no dia-a-dia, implica na escolha de novas alternativas.

Muito embora, ao longo da existência da vida economicamente ativa (voltada ao mercado de trabalho), tem-se, no modo de produção capitalista, a força de trabalho apropriada pelo capital — tornando-a uma mercadoria —, é pelo trabalho que garante-se a sobrevivência. Além disso, por meio do trabalho, cria-se vínculos e interage-se com os demais seres humanos dentro da sociedade em que vivemos.

Metodologicamente, optou-se, neste artigo, pelo estudo exploratório, de aporte bibliográfico e qualitativo. A pesquisa é exploratória quando possibilita ao pesquisador ter maior familiaridade com o assunto a ser pesquisado. Já a pesquisa bibliográfica, constitui-se pela busca de materiais (artigos e livros) científicos publicados por outros autores. De acordo com Gil (2002, p. 44), “boa parte dos estudos exploratórios pode ser definida como pesquisa bibliográfica”. Portanto, tanto uma como a outra aprimoram o campo de ideias e intuições para algo concreto, o preparo para a saída do mundo do trabalho à aposentadoria.

Diante disso, para que não haja arrependimentos sobre as escolhas feitas para a tão esperada aposentadoria — sabendo-se, inclusive, dos limites impostos pela realidade do mundo do trabalho no Brasil —, podendo vivê-la com dignidade, e não com ansiedade e temor, seja por fatores financeiros, de saúde ou de vida social, a aposentadoria deve ser encorajada com planejamento sobre as opções de escolhas quando o momento chegar.

Cabe ressaltar que, para o trabalhador que se encontra em fase de transição, a aposentadoria se apresenta como a última fase da carreira, esteja ele orientado ou não para a vida pós-carreira, e esse rompimento representa mudanças significativas na vida pessoal e social do indivíduo. Sendo que a falta de preparação e planejamento no período em que antecede a aposentaria pode ocasionar frustrações ao aposentado, dificultar a adaptação do indivíduo às novas circunstâncias e ocasionar conflitos em relação à sua existência.

Ademais, cabe acrescentar que a transição para a aposentadoria é vivida de acordo com as experiências de cada trabalhador, pois estes apresentam-se com características únicas e particulares. E, graças aos avanços na medicina, às políticas públicas e à ampliação do acesso à informação para a sociedade, o Brasil é, hoje, em consequência dessas conquistas, um país que se encaminha para uma ampliação da população mais velha, necessitando, portanto, de preparação para poder ter uma velhice mais segura e ativa, a bela velhice.

1 O TRABALHO E A APOSENTADORIA NO MUNDO CONTEMPORÂNEO

Desde o nascimento, somos educados e ensinados sobre a importância trabalhar, e muito, para poder adquirir autonomia financeira, inclusive na vida pós-trabalho. De acordo com Bulla e Kaefer (2003),

O ser humano cresce se preparando para o trabalho e necessita dele, não só por uma questão de sustentabilidade, como de crescimento pessoal. Para o homem, o trabalho representa a própria vida, ainda mais em uma sociedade capitalista em que o homem sem o trabalho é considerado improdutivo, sendo excluído socialmente. Os estudos comprovam que o trabalho representa um valor muito importante para as pessoas, o que dificulta o afastamento, para o gozo da aposentadoria [...]. Sendo assim, o esclarecimento e o debate sobre questões ligadas ao trabalho e à aposentadoria podem contribuir para se viver melhor o processo de envelhecimento e de aposentadoria, pois a longevidade é possível para um número cada vez maior de pessoas (BULLA; KAEFER, 2003, p. 5).

A discussão sobre os motivos pelos quais os indivíduos permanecem durante mais tempo no local de trabalho pode variar. Ademais, diversos pensadores têm pesquisado sobre a importância do sentido e do significado do trabalho na vida dos sujeitos. No entanto, para entender melhor a ideia de trabalho, cabe destacar que, desde os primatas, o trabalho era realizado em grupo. Contudo, ao longo da história, o seu significado foi assumindo diferentes compreensões.

1.1 Aposentadoria: breve contexto histórico

No Brasil, a aposentadoria passou a ser aplicada como um meio de garantir a sobrevivência dos trabalhadores mais idosos. A ideia era reduzir a pobreza, circunstância em que muitos se encontravam, pois eram minoria os que conseguiam chegar à idade de 70 anos para aposentar-se. Inicialmente, a aposentadoria foi pensada como uma “esmo-la”, no entanto, hoje, é um direito legal, conquistado pelos trabalhadores por meio da luta dos sindicatos, possibilitando aos aposentados alcançarem um novo estágio de suas vidas (FONTOURA; DOLL; OLIVEIRA, 2015).

Assim, os benefícios sociais a que os idosos fazem jus são direitos conquistados pelos próprios trabalhadores por meio de muitas lutas e movimentos sociais ao longo da história. Os benefícios, além de serem um direito conquistado, objetivam repor a renda, proporcionam inclusão, proteção social às pessoas com idade avançada e, conseqüentemente, tiraram muitos idosos da pobreza extrema na velhice e resguardam os direitos humanos, porém, esses benefícios sociais ainda não contemplam todos os que deles necessitam.

Segundo Faleiros (2014, p. 9), “a geração atual de idosos pode inserir-se em programas de proteção social num processo de conquista do direito à aposentadoria ao longo do Século XX”, sendo assegurados pela Constituição Federal de 1988 (CF/88)¹⁴⁷. Para o autor, a aposentadoria é estruturada pelo trabalho ao longo da vida e faz parte do seguro social, tendo caráter contributivo e sendo assegurada pela Previdência Social. A Previdência Social¹⁴⁸, por sua vez, integra a Seguridade Social, juntamente

147 “Na CF/88, a legislação foi modificada, e o valor do benefício passou a ser de um salário mínimo, a idade para o homem requerer o benefício deixou de ser de 65 anos, mudando para 60 anos, e 55 anos para as mulheres. Entretanto, o que realmente teve grande impacto é que diminuiu a pobreza entre as pessoas com idade avançada no meio rural, pois o benefício foi instituído para o indivíduo, e não mais exclusivamente para o chefe do domicílio (homem), estendendo-se para homens e mulheres” (CAMARANO; FERNANDES, 2016, p. 268).

148 “Art. 1º - A Previdência Social, mediante contribuição, tem por fim assegurar aos seus beneficiários meios indispensáveis de manutenção, por motivo de incapacidade, desemprego involuntário, idade avançada, tempo de serviço, encargos familiares e prisão ou morte daqueles de quem dependiam economicamente” (BRASIL, 1991, p. 1).

com a Saúde e Assistência Social, sendo a Seguridade Social um dos maiores avanços no campo dos direitos sociais.

Os objetivos da Seguridade Social na CF/88 são de assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social (art. 194 da CF/88), garantindo segurança ao trabalhador assalariado em casos de desemprego, doenças, morte, velhice e/ou acidentes, auxílio-natalidade, entre outros benefícios que permitem a justiça social (BRASIL, 1988). Mediante a isso, é importante dizer que

A CF, em seu art.165, §5º, determina que a lei orçamentária anual compreenderá os orçamentos: fiscal, o de investimentos e o da seguridade social. O legislador, de forma inovadora, determinou a criação de um orçamento com recursos próprios e exclusivos para as políticas da seguridade social, distinto daquele que financia as demais políticas de governo. Mas o orçamento da Seguridade Social virou “letra morta” na Constituição. Todos os governos que passaram pelo Palácio do Planalto desde 1988 não transformaram o dito constitucional em ação efetiva (BOSCHETTI; SALVADOR, 2006, p. 6).

No Brasil, a aposentadoria sucedeu-se da Lei Eloy Chaves (1923), que estabeleceu-a como instrumento legal a partir da criação das Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAPs) nas empresas ferroviárias, as quais contemplavam os trabalhadores das ferrovias com a aposentadoria por tempo de contribuição e por invalidez, com pensão por morte e assistência médica. Esses benefícios foram estendidos aos portuários e marítimos em 1926. Nessa época, a nação brasileira era marcada por pressões sociais, exigindo-se mudanças no país, de uma política agrária para a industrialização, o que ocasionaria alterações profundas no sistema previdenciário.

Segundo Camarano e Fernandes (2016), a Lei Eloy Chaves (1923) é um marco legal na trajetória histórica da Previdência Social brasileira, uma conquista dos trabalhadores voltada, principalmente, para os trabalhadores do setor privado. Foi, a partir de 1930, que o Estado e os trabalhadores passaram a se interessar pelo Sistema Previdenciário brasileiro. Assim, o sistema de financiamento da Previdência Social estabelecido na Constituição Federal promulgada em 1934 está em vigor até os dias de hoje.

Além disso, a “Lei Orgânica da Previdência Social (Lops)”, de 1960, unificou os benefícios, sendo considerada uma mudança expressiva, um avanço em favor do previdenciário (CAMARANO; FERNANDES, 2016, p. 267).

Já no ano de 1970, foram instituídos benefícios de assistência social vitalícios para pessoas com idade acima de setenta anos ou acometidas por invalidez permanente que não recebessem nenhum benefício social e que habitassem em residências cuja renda mensal *per capita* fosse menor que quatro salários mínimos. Esse benefício era de “meio salário mínimo” e, embora fosse um benefício assistencial, o beneficiário deveria ter pelo menos um ano de contribuição ou então que tivesse trabalhado por cinco anos em qualquer atividade sem proteção da previdência social, na época (CAMARANO; PASINATO, 2004). Entretanto, esse benefício foi alterado, por ocasião da promulgação da CF/88, passando a ser estipulado o valor de um salário mínimo e idade mínima de sessenta e oito anos (BRASIL, 1988).

A partir de 1974, os trabalhadores do meio rural com idade acima de 65 anos e inválidos em qualquer idade passaram a receber o benefício de meio salário mínimo — entretanto, era ofertado somente para o “chefe do domicílio” (homem) — e de setenta e cinco por cento para as aposentadorias, em caso de invalidez do trabalhador rural. O benefício era pago pelo “Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural — Funrural”, na época, subordinado ao Ministério do Trabalho e Previdência Social, financiado mediante a contribuição de 2,5% pagos pelo comprador do produto na primeira venda da produção (CAMARANO; FERNANDES, 2016, p. 268).

Conforme Camarano e Fernandes (2016, p. 268), em 1993, pela Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), foram estabelecidos “benefícios assistenciais *stricto sensu*” — chamados de “amparos assistenciais” —, identificados por Benefícios de Prestação Continuada (BPCs). Ademais, no Estatuto do Idoso (2003), reduziu-se a idade mínima de 68 para 65 anos para requerer o benefício dos BPCs (BRASIL, 1993). Todavia, a LOAS mudou o caráter vitalício desses benefícios, que, nos dias de hoje, são reavaliados a cada dois anos, a fim de averiguar se as condições que os determinaram ainda existem.

Por fim, Faleiros (2014, p. 17) aponta que “novos desafios estão surgindo” como consequência da “política do neoliberalismo, da transição

demográfica, do aumento da longevidade, da incidência de doenças degenerativas e da mudança na família”.

1.2 Reflexão sobre o trabalho

Segundo Netto e Braz (2012), é através do trabalho que o homem interage e estimula forças da natureza, melhora seus conhecimentos e, por conseguinte, se torna um ser social em constante desenvolvimento. Conclui-se, então, que o trabalho é um processo mútuo entre o homem e a natureza.

Nesse sentido, o trabalho — como uma atividade humana de intercâmbio entre o homem e a natureza — se constitui um facilitador para a construção do ser social e do ser profissional, fazendo com que o sujeito se reconheça e seja reconhecido pelo outro, uma vez que o homem se produz e reproduz o tempo todo, além disso, pode-se dizer que o sujeito se modifica pelo trabalho e relações interpessoais dentro do contexto no qual está inserido.

No mundo do trabalho, o indivíduo, ao aceitar ser contratado, contribui para o desenvolvimento social, político e econômico do seu país. Ao envelhecer dentro do ambiente de trabalho, se aproxima da aposentadoria, no entanto, nesse momento, necessita continuar ser respeitado, valorizado e, ainda, preparado para a vida pós-trabalho, visando um equilíbrio emocional, financeiro, familiar e, principalmente, a preservação de sua dignidade.

Em relação ao significado do trabalho, Lessa e Tonet (2011, p. 21 – 22) afirmam:

Ao transformar a natureza, o indivíduo também transforma a si próprio e à sociedade: 1. todo trabalho produz uma nova situação, na qual novas necessidades e novas possibilidades irão surgir; 2. todo ato de trabalho modifica também o indivíduo, pois este adquire novos conhecimentos e habilidades que não possuía antes, bem como novas ferramentas que também antes não possuía; 3. todo ato de trabalho, portanto, dá origem a uma nova situação, tanto objetiva quanto subjetiva. Essa nova situação, possibilitará aos indivíduos novas prévias ideias, novos projetos e, desse modo,

novos atos de trabalho, os quais modificam a realidade, dão origem a novas situações [...].

Ademais, em se tratando de trabalho, a teoria marxista possibilita a compreensão do movimento do capital e o significado do trabalho atribuído no capitalismo, sobretudo, sua direção no mundo atual, servindo também para orientar e revolucionar a caminhada na luta social. Diante disso, pode-se afirmar que “os homens são o que eles se fazem a cada momento histórico” (LESSA; TONET, 2011, capa), sendo que,

à medida que diminui o número dos detentores do capital, à medida que eles usurpam e monopolizam todas as vantagens deste período de evolução social, cresce a miséria, a opressão, a escravidão, a exploração [...] A apropriação do trabalho e a centralização de seus recursos materiais chegaram a um ponto em que este invólucro se partirá em estilhaços. A hora da propriedade capitalista soou [...] (MARX, 2004, p. 97–98).

No entanto, o trabalho é considerado como o principal meio de manutenção da vida na sociedade, e é por meio dele que grande parte dos indivíduos consegue alcançar a sua autonomia, *status* social, bens materiais, satisfação pessoal e a aposentadoria. Ou seja, ele é um elemento importante para que o homem consiga se manter e satisfazer grande parte das suas necessidades, sejam elas individuais ou em grupo. Além de ser um meio de produção e reprodução da força de trabalho, ele também se constitui um processo de construção de relações sociais.

1.3 A transição do trabalho para a aposentadoria

Após anos dedicados ao trabalho, desligar-se dele poderá representar uma ruptura nos referenciais do sujeito, sendo que a perda do convívio com o trabalho poderá ocasionar, por vezes, dificuldades emocionais e angústias. Contudo, projetos relacionados a tarefas agradáveis e de horários flexíveis levam o trabalhador a alcançar uma aposentadoria mais tranquila e prazerosa, podendo desfrutar de mais tempo com a família e amigos.

De acordo com Barbosa e Traesel (2013, p. 215–216),

A fase da transição da vida laboral para a aposentadoria envolve lutos pertinentes à trajetória profissional do sujeito, como perda do ‘status’, crise na identidade profissional, diminuição das relações sociais e dos vínculos efetivos. Esses lutos podem desencadear conflitos psicológicos, sociais, econômicos, culturais e na subjetividade do sujeito, considerando que essa etapa do desenvolvimento humano tende a ser considerada improdutiva pela sociedade.

Nessa vertente, Zanelli (2000, p. 159) afirma que a transição para a aposentadoria

É um momento em que a pessoa se defronta consigo mesma. O desafio é descobrir, aceitar e assumir novas atividades e novos significados para a vida. Acredita-se que a transição que ocorre na aposentadoria pode ser facilitada sobremodo quando se promovem situações ou vivências no contexto organizacional, enquanto a pessoa ainda executa suas atividades de trabalho. É possível preparar a pessoa para novas possibilidades de ação, que é óbvio [...]. As condições de vida, entendidas como adaptação saudável, e as exigências anteriores, consignadas no repertório de cada um, podem orientar as mudanças necessárias.

Por outro lado, ao se aposentar, chega-se o momento de reconhecimento da proximidade da velhice. Ademais, com o advento da aposentadoria, há uma diminuição na renda (salário do aposentando), ou seja, “a aposentadoria provoca queda dos rendimentos, o que deteriora o padrão de vida desse segmento populacional, que, além disso, é o mais atingido pela inflação” (PEREIRA, 2007, p. 249).

Portanto, ao pensar em aposentar-se, o trabalhador necessita reorganizar seu tempo, a fim de preencher as lacunas existentes na vida pós-trabalho. Sendo que a decisão de permanecer na instituição ou aposentar-se irá depender de cada pessoa, uma vez que, ao longo dos anos trabalhados, o indivíduo terá adquirido inúmeras experiências e detém conhecimentos acumulados diante da própria rotina de trabalho e da troca de conhecimentos com os outros colegas todos os dias.

Com base nisso, Soares e Costa (2011, capa) afirmam que, “aposentar-se pode ser muito mais difícil do que escolher uma profissão ou in-

gressar no primeiro emprego. Significa afastar-se ou despedir-se de algumas expectativas e possibilidades, realizadas ou não”.

Assim, cabe refletir sobre os benefícios da aposentadoria, que, segundo Fraiman (1988, p. 102),

Enquanto significados desejados, temos a aposentadoria como: tempo de **liberdade** (*de ação, de compromissos, de responsabilidades, de horários*); **usufruto** (*colheita fértil de ações passadas, renda, família, passeios e viagens*); **resgate** (*dedicação àquilo que um dia ficou para trás, em 2º ou 3º plano, como um algo ou atividade, interesse, hobby passível de ser desenvolvido na época do tempo liberado do trabalho*); **autonomia** (*maior possibilidade de controle e decisão sobre o próprio destino*) de dedicar-se ao que se gosta realmente.

Além disso, a decisão sobre continuar trabalhando ou aposentar-se se torna ainda mais difícil já que, na maioria das vezes, somos reconhecidos pela nossa profissão:

A profissão é uma das categorias para identificar alguém. Geralmente, em nossa sociedade, a pergunta mais comum depois do nome está relacionada ao que essa pessoa faz, em que ela trabalha ou qual é a sua profissão. É através da profissão, ocupação, função, atividade ou emprego que os indivíduos exercem, que muitos se reconhecem (GOMES, 2008, p. 57).

No entanto,

além de um sujeito se deparar com sua crise de identidade e conflito em relação à sua existência como ser social, ele deverá enfrentar, em breve, uma nova etapa do desenvolvimento humano: a velhice (BARBOSA; TRAESEL, 2013, p. 217).

Sendo assim, segundo Barbosa e Traesel (2013, p. 220), “a pré-aposentadoria parece ser um momento propício para reflexões e planejamentos sobre a própria identidade, as expectativas e prioridades para o futuro do sujeito”. A aposentadoria está associada a mudanças no modo de vida, que, se não forem cuidadas, podem ter diversas implicações na qualidade de vida dos aposentados.

Os programas de preparação para a aposentadoria nos próprios locais de trabalho, se fossem implantados onde não têm e ampliados nos locais que utilizam dessa estratégia, teriam impactos positivos no processo de organização das saídas do mundo do trabalho. De acordo com França e Soares (2009, p. 741)

No final do século passado, testemunhamos o boom das aposentadorias incentivadas. Hoje os países reconhecem o valor da mão de obra mais velha que pode ser tão atualizada, motivada e habilidosa quando a capacidade e a experiência que já possuem. Assim, a aposentadoria deve ser uma livre escolha, embora o planejamento seja fundamental para a adaptação nessa transição.

Ou seja, “se a aposentadoria pode ocasionar mal-estar, doenças e infortúnios, certamente, também é propícia aos prazeres, às descobertas e ao desenvolvimento de potencialidades” (ZANELLI; SILVA; TORDERA, 2013, p. 654).

A esse respeito, Soares e Costa (2011) ainda acrescentam:

Para alguns, a aposentadoria está relacionada à velhice, assim vinculada à ideia de aposentar-se aos seus sentimentos de importância frente o fim da vida. Nesse caso, há dificuldade de elaborar novos projetos. Como consequência, há aqueles que negam a aposentadoria e continuam no trabalho; há aqueles que, obrigados a se aposentar, não conseguem ver nada de bom na aposentadoria, prendendo-se ao passado (SOARES; COSTA, 2011, p. 64).

Dessa forma, a preparação para a aposentadoria deve ser considerada com base na hipótese de contrapartida de novas oportunidades, logo, deve ser planejada, mas, principalmente, tida como um momento oportuno para a realização de algo esperado e de novos projetos de vida. Todavia, para que isso aconteça, é necessário que o trabalhador tenha certa segurança financeira, que só será adquirida a partir do planejamento prévio.

De acordo com Escobar e Moura (2016, p. 50),

As políticas públicas e os programas de atenção voltados para os idosos possuem papel importante na visibilidade adquirida por esse

segmento, retirando o idoso do esquecimento e do silêncio, possibilitando a eles uma condição social mais justa. Para atender essa realidade e os desafios que acompanham são necessários instrumentos legais que garantam proteção social e ampliação de direitos às pessoas idosas.

Seguindo esse pensamento, nota-se que o contexto da aposentadoria está em constante mudança, já que as pessoas estão vivendo cada vez mais e com saúde. É, de fato, o início de uma nova era, a da contemporaneidade. Portanto, diante desse novo cenário, é necessário criar condições para que os idosos sejam inseridos na sociedade e possam viver com dignidade e respeito. Ademais, deveria se pensar a aposentadoria como um firmamento de identidade e não como crise, pois a grande tarefa se cumpriu, sendo esse agora um direito e não um favor.

Entende-se que a competência de exercer liberdades fundamentais se faz pela plena efetivação de todos os direitos humanos, isso inclui as pessoas idosas poderem manter suas habilidades físicas e mentais, aproveitando também as suas habilidades para o trabalho, promovendo dessa forma a sua inclusão social. No entanto, para a manutenção dessas condições, são fundamentais ações preventivas, assistenciais e de reabilitação e, quando possível, promover a recuperação dessa capacidade. Sendo que a promoção do envelhecer saudável e a conservação da máxima disposição funcional dessas pessoas significam a valorização da autonomia e a salvaguarda do seu bem-estar físico, social e mental, que, em última análise, as mantêm sempre comunicativas e ativas. Contudo, a realidade contemporânea desigual, sobretudo, a brasileira, tem mostrado que o caminho ainda é muito longo para que se tenha a velhice como “melhor idade”.

1.4 A saída do mercado de trabalho e a importância de ter novos projetos

Conforme dito anteriormente, para alguns, a saída do mercado de trabalho não é tarefa simples, é algo custoso, seja porque a sua condição de aposentado financeiramente não será tão favorável, por esse indivíduo ter um bom relacionamento com os colegas de serviço, ou até mesmo pelo fato de sentir-se satisfeito no local de trabalho.

Sendo assim, entende-se que a aposentadoria não deve estar relacionada ao fim das atividades e a um momento de inutilidade, mas ligada à continuidade de novos projetos, a fim de proporcionar novas experiências e idealizações. Para Soares e Costa (2011, p. 76),

Os projetos financeiros relacionam-se com a organização das finanças pessoais e familiares para alcançar nova estabilidade devido às perdas salariais na aposentadoria, redução de gastos para manter o padrão de vida, e a busca por nova atividade que traga retorno financeiro.

No entanto,

A adaptação à aposentadoria depende de diversos fatores. Sob o ponto de vista psicossocial, é fundamental que sejam analisadas as atitudes dos trabalhadores diante das perdas e os ganhos que acompanham essa transição, de forma que os ganhos possam ser reforçados e o impacto das perdas sejam contornados através de planejamento (FRANÇA; SOARES 2009, p. 743).

Sendo que,

[...] a aposentadoria se reflete proporcionalmente e diretamente no ambiente de trabalho, na família e na coletividade em que a pessoa vive. Além de marcar a vida ativa do trabalhador por 30 ou 35 anos, junto com a aposentadoria está a constatação pessoal do envelhecimento (GUGEL, 2016, p. 231).

Portanto, é comum que, dentro das organizações, alguns indivíduos, mesmo tendo o tempo legal necessário para se aposentarem, sejam convidados a permanecer no mesmo local de trabalho, e eles, mesmo estando aptos para a aposentadoria, às vezes, preferem continuar a desenvolver as mesmas atividades. Afinal, muitos deles, após anos de atuação profissional, passam a viver suas experiências de trabalho como se a vida fosse o trabalho e vice-versa, logo, não planejam ou pensam em realizar novos projetos com vistas à vida futura — a aposentadoria. Lembrando que a decisão de aposentar-se deve ser individual e respeitada.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A aposentadoria é ao mesmo tempo um “mérito e um desafio” para o aposentando. Por ser uma nova fase de vida, converte-se em encontrar outras fontes de renda e de valorização pessoal.

No mundo contemporâneo, ela é vivenciada de maneiras distintas, pois está relacionada à trajetória profissional e pessoal de cada trabalhador, possuindo também relação com o processo de envelhecimento e como cada pessoa lida com isso, considerando-se, principalmente, suas características individuais, como: condições de moradia, situação financeira, personalidade etc.

O processo de envelhecimento e a conquista da aposentadoria deveriam ser vistos como consequência natural e de luta da vida do trabalhador, entretanto, dependem, sobretudo, do enfrentamento e da aceitação dessa nova realidade, trazendo consigo algumas implicações. Todavia, essas fases podem se tornar menos dolorosas e muito mais agradáveis, dependendo do planejamento prévio e dos olhos com que são vistas.

Os aposentados que não se organizaram em relação à sua saída do trabalho tornam mais difícil a adaptação na aposentadoria, pois não conseguem enxergar grandes perspectivas de vida. No entanto, diante desse novo cenário, precisam refazer aspectos individuais, para poder, daí por diante, enfrentar os novos desafios relacionados ao envelhecimento e à aposentadoria.

A aposentadoria não deve estar diretamente ligada ao fim das atividades, mas considerada continuidade de novos projetos, a fim de proporcionar experiências novas de amizade, de metas e de objetivos ou, até mesmo, experiências melhores que as anteriores. Portanto, o planejamento nessa etapa de transição é fundamental.

Dessa forma, diante do crescimento do número de idosos no mercado de trabalho, é preciso construir alternativas para essa fase de transição entre o trabalho e a vida pós-trabalho, com o intuito de reduzir os impactos que a aposentadoria causa na vida pessoal e social dos indivíduos, considerando a “perda dos espaços e *status*” que a aposentadoria ocasiona.

Sendo assim, é necessário pensar políticas públicas e sociais (integradas) que venham atender às demandas sociais, garantindo a sua proteção e ampliação de seus direitos, entre elas, a segurança, a autonomia, o aces-

so à informação, a mobilidade e, principalmente, a saúde preventiva. Até porque os indicadores sociais apontam para uma sociedade brasileira envelhecida no futuro bem próximo. Portanto, traçar um *plano de ação (de vida)*, com metas e objetivos bem definidos sobre o que fazer e como fazer e, principalmente, saber lidar com o tempo e condições objetivas disponíveis é fundamental para a nova etapa da vida. Pois assim, o **planejamento** poderá possibilitar que a aposentadoria seja vivida como um **prêmio ou benefício** de forma segura, ativa e muito mais feliz.

REFERÊNCIAS

BARBOSA, Tamires Machado; TRAESEL, Elisete Soares. Pré-aposentadoria: um desafio a ser enfrentado. **Barbarói**, Santa Cruz do Sul, p. 215-234, 2013. Disponível em: <https://online.unisc.br/seer/index.php/barbaroi/article/view/2053/2728>. Acesso em: 2 ago. 2020.

BOSCHETTI, I.; SALVADOR. E. O financiamento da seguridade social no Brasil no período 1999 a 2004: quem paga a conta?. *In*: MOTA *et al.* (org.). **Serviço social e saúde: formação e trabalho profissional**. São Paulo: Cortez Editora, 2006, p. 49-72.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. **Decreto nº 4.682, de 24 de janeiro de 1923**. Crea, em cada uma das empresas de estradas de ferro existentes no país, uma caixa de aposentadoria e pensões para os respectivos empregados. Rio de Janeiro, RJ: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/historicos/dpl/DPL4682-1923.htm. Acesso em: 2 ago. de 2020.

BRASIL. **Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991**. Dispõe sobre os Planos de benefícios da Previdência Social e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8213cons.htm. Acesso em: 2 ago. 2020.

BRASIL. **Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993**. LOAS — Lei Orgânica da Assistência Social. Dispõe sobre a organização da As-

sistência Social e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8742.htm. Acesso em: 2 ago. 2020.

BULLA, Leonia Capaverde; KAEFER, Carin Otilia. Trabalho e aposentadoria: as repercussões sociais na vida do idoso aposentado. **Revista Virtual Textos & Contextos**, Porto Alegre, n. 2, p. 1-8, 2003. Disponível em: <http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/fass/article/view/957/737>. Acesso em: 2 ago. 2020.

CAMARANO, Ana Amélia; FERNANDES, Daniele. A Previdência Social Brasileira. In: ALCÂNTARA, Alexandre de Oliveira; CAMARANO, Ana Amélia; GIACOMIN, Karla Cristina (org.). **Política Nacional do Idoso: Velhas e novas questões**. Rio de Janeiro: IPEA, 2016. p. 265-296. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/161006_livro_politica_nacional_idosos.PDF. Acesso em: 2 ago. 2020.

CAMARANO, Ana Amélia; PASIONATO, Maria Tereza. O envelhecimento populacional na agenda das políticas públicas. In: CAMARANO, Ana Amélia (org.). **Os novos idosos brasileiros: Muito além dos 60?** Rio de Janeiro: IPEA, 2004. p. 253-292. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/Arq_29_Livro_Completo.pdf. Acesso em: 2 ago. 2020.

ESCOBAR, Karin Alves do Amaral; SOUZA, Flávia Aparecida de. Análise de políticas sociais para idosos no Brasil: um estudo bibliográfico. **Cadernos UniFOA**, Volta Redonda, RJ, n. 30, p. 47-55, abr. 2016.

FALEIROS, Vicente de Paula. Envelhecimento no Brasil do Século XXI: transições e desafios. **Argumentum**, Vitória, ES, v. 6, n. 1, p. 6-21, jun. 2014. Disponível em: <http://periodicos.ufes.br/argumentum/article/view/7952/5738>. Acesso em: 2 ago. 2020.

FRAIMAN, Ana Perwin. Reflexões sobre a Aposentadoria. In: FRAIMAN, Ana Perwin (ed.). **Coisas da Idade**. São Paulo: Hermes, 1988.

- FONTOURA, Daniele Santos; DOLL, Johannes; OLIVEIRA, Saulo Neves de. O Desafio de Aposentar-se no mundo Contemporâneo. **Educação e Realidade**, Porto Alegre, v. 40, n. 1, p. 53-79, 2015. Disponível em: <http://seer.ufrgs.br/index.php/educacaoe realidade/article/view/45774>. Acesso em: 2 ago. 2020.
- FRANCA, Lucia Helena de Freitas Pinho; SOARES, Dulce Helena Penna. Preparação para a Aposentadoria como parte da Educação ao Longo da Vida. **Psicol. cienc. prof.**, v. 29, n. 4, p. 738-751, 2009. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S1414-98932009000400007>. Acesso em: 2 ago. 2020.
- GIL, Antônio Carlos. Como Classificar as Pesquisas? In: GIL, Antônio Carlos. **Como Elaborar Projetos de Pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002. p. 44. Disponível em: http://www.uece.br/nucleodelinguasitaperi/dmdocuments/gil_como_elaborar_projeto_de_pesquisa.pdf. Acesso em: 2 ago. 2020.
- GOMES, Adriana. **Mudança de Carreira e Transformação da Identidade**. São Paulo: Lcte, 2008.
- GUGEL, Maria Aparecida. O direito ao trabalho, a preparação e a conquista da aposentadoria. In: ALCÂNTARA, Alexandre de Oliveira; CAMARANO, Ana Amélia; GIACOMIN, Karla Cristina (org.). **Política Nacional do Idoso: Velhas e novas questões**. Rio de Janeiro: IPEA, 2016. p. 231. Disponível em: http://www.en.ipea.gov.br/agencia/imagens/stories/PDFs/livros/livros/161006_livro_politica_nacional_idosos_capitulo8.pdf. Acesso em: 2 ago. 2020.
- LESSA, Sergio; TONET, Ivo. **Introdução à filosofia de Marx**. 2 ed. São Paulo: Expressão Popular, 2011.
- MARX, Karl. **A origem do Capital**. São Paulo: Centauro, 2004.
- NETTO, José Paulo; BRAZ, Marcelo. **Economia Política: Uma introdução crítica**. 8. ed. São Paulo: Cortez, 2012.
- PEREIRA, Potyara A. P. Formação em Serviço Social, Política Social e Envelhecimento Populacional. **Ser Social**, Brasília, DF, n. 21, p.

241-257, jun. 2007. Disponível em: http://periodicos.unb.br/index.php/SER_Social/article/view/265/135. Acesso em: 2 ago. 2020.

SOARES, Dulce Helena Pereira; COSTA, Aline Bogoni. **Aposenta-Ação**: aposentadoria para ação. São Paulo: Vetor, 2011.

VERAS, Renato. Envelhecimento populacional contemporâneo: demandas, desafios e inovações. **Rev. Saúde Pública**, v. 43, n. 3, p. 548-54, 2009. Disponível em: <http://www.scielosp.org/pdf/rsp/v43n3/224.pdf>? Acesso em: 2 ago. 2020.

ZANELLI, José Carlos. O programa de preparação para aposentadoria como um processo de intervenção ao final de uma carreira. **Revista de Ciências Humanas**, Florianópolis, p. 157-176, 2000. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/revistacfh/article/view/25796/22594>. Acesso em: 2 ago. 2020.

ZANELLI, José Carlos; SILVA, Narbal; SOARES, Dulce Helena Penna. **Orientação para aposentadoria nas organizações de trabalho**: Construção de projetos para o pós-carreira. Porto Alegre: Artmed, 2010.

ZANELLI, José Carlos; SILVA, Narbal; TORDERA, Núbia. Orientação para Aposentadoria e Gestão de pessoas nas Organizações. *In*: BORGES, Livia de Oliveira; MOURÃO, Luciana (org.). **O Trabalho e as organizações**: atuações a partir da psicologia. Porto Alegre: Artmed, 2013. p. 644-668.

CONJUNTURA DO TRABALHADOR: A CENTRALIDADE DO TRABALHO NA CONTEMPORANEIDADE

*Marcel Pereira Pordeus*¹⁴⁹

INTRODUÇÃO

O sentido do trabalho vem se modificando ao longo da história, na sociedade capitalista e atual, as transformações ocorrem de forma emergente no mundo do trabalho. Os novos modelos de organizações e gestão impactam diretamente no trabalhador, pois trazem mudanças significativas na ordem de construção do sentido criado na relação sujeito e trabalho. Desta forma, o trabalho passa a exercer papel fundamental não só para fonte de renda, mas age como forma de inserção social, e delimita como o indivíduo se relaciona e se posiciona no mundo, apontando a importância para o significado do exercer a função/cargo, sendo as relações estabelecidas a partir do trabalho, fundamentais, haja vista a partir dela o indivíduo se representa além da esfera profissional, interage com as demais pessoas, bem como tem possibilidade de atingir seu projeto de vida (ZANELLI, 2004).

Para tal discussão, consideramos o sistema econômico estabelecido atualmente, o capitalismo, e as mudanças constantes quanto às reestruturações realizadas no ambiente organizacional a partir do avanço tecno-

149 Mestrando em Planejamento e Políticas Públicas pela Universidade Estadual do Ceará (UECE). Graduando em Gestão Pública, pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUC-PR). Graduado em Letras: Português / Literaturas pela Universidade Federal do Ceará (UFC).

lógico. Através dessas duas variáveis podemos perceber a maior valoração pelo trabalho, bem como a mudança de sentido que se tem ao exercer um ofício, logo o sentido dado ao trabalho depende não somente da representação que se tem, mas principalmente da noção de centralidade do trabalho em detrimento de outras atividades e funções que possui (MORIN, 2009).

Nesse sentido, podemos entender como a relação entre identidade do trabalhador e sentido do trabalho resulta percepções, sentimentos e sentidos na subjetividade do indivíduo a partir das situações vividas atreladas ao trabalho, nos auxiliando a compreender que a forma como este se posiciona em sociedade é modificada em consequência deste papel social, bem como o que ele (trabalhador) faz é passível de gerar sentimentos sobre si e sobre o mundo (SOARES; VIEIRA, 2009).

Inicialmente esta pesquisa objetivou compreender através da revisão literária, as transformações que transcorreram sentido do trabalho e a sua possível perda de centralidade na vida dos indivíduos como meio de identificação. Posteriormente, pretendeu-se evidenciar, com suporte em uma visão sociológica, o lugar do sentido do trabalho atribuído na relação trabalho versus indivíduo na atualidade, inferindo sobre a insegurança ontológica experienciada por essa relação. Podemos observar que tais fatores podem trazer ao sujeito medo, depressão, assim como incapacidade de buscar alternativas para si, por encontrar-se em situação de risco quanto a forma de se identificar e de manutenção, daí utilizarmos o termo conjuntura do trabalhador.

Deste fato, as temáticas identidade e sentido do trabalho obtiveram maior apreço no foco de estudos devido à vivência na área organizacional desde o início da graduação. Como também o contato diário com os mais diversos trabalhadores em suas funções celetistas ou autônomas, permitiu observar a importância da representatividade do papel social “trabalhador” e perceber como o sujeito se coloca no mundo quando este está intimamente ligado com o trabalho que faz ou organização que compõe. Logo, o presente artigo destina-se a estudantes da área das Ciências Políticas, Ciências Sociais, Psicologia, bem como áreas afins com o intento de auxiliar a compreensão quanto à valoração do trabalho pelo indivíduo e suas transformações quanto a centralidade deste.

1. IDENTIDADE DO TRABALHADOR E SENTIDO DO TRABALHO

Ao longo da história, desde os modelos concebidos pela Grécia, Idade Média e o Renascimento, o valor atribuído ao trabalho se remodelou, ganhando força principalmente entre os períodos da Reforma Protestante à Sociedade Industrial, que inauguraria o Capitalismo (BENDASSOLLI, 2017).

A Revolução Industrial que iniciou em meados do século XVIII, trouxe para a sociedade uma nova forma de trabalhar aliada à tecnologia. Com a Revolução Industrial, temos o chamado parcelamento do trabalho, ou seja, cada indivíduo pratica seu conhecimento em apenas uma etapa da produção da matéria-prima, e não mais no todo. Os constantes avanços tecnológicos e a reorganização econômica desencadearam consequências diretamente ao trabalhador, um novo cenário é apresentado ao homem vinculado ao capitalismo. Uma mudança radical quanto à noção de trabalho, que a partir de então, estará intimamente ligada à sua produção (ZANELLI, 2004).

Segundo Marx (1983) *apud* Zanelli (2004, p. 29), “[...] o grande número de operários disponíveis para exercer função para produção e a chamada cooperação entre o capitalista e trabalhador, foram os principais fatores para que houvesse vigor na iniciativa da produção capitalista. Marx, que tem produção intensa relativa a esse período, auxilia trazendo conceitos importantes para entender a crítica que é feita desde a primeira Revolução Industrial e ao capitalismo, sendo extremamente atual e contemporâneo.

Podemos compreender principalmente nesse período que no capitalismo há uma visão utilitarista do trabalho, a fim de obter o maior nível de produção. Devido às instalações de novas máquinas, a produtividade crescia, e agora, por meio da “tecnologia” de sua época, o trabalhador estava sujeito a produzir mais e de melhor forma, acentuando a divisão do trabalho, agregando valor e lucro aquele que detinha a estrutura para produção, o capitalista (ZANELLI, 2004).

O retorno dado a partir da produção, apenas pela produção do trabalhador, traz à tona o que Marx define como alienação, o modo pelo qual o trabalho seguiria apenas como um exercício da função sem a vocação

em si ou significado, restrita a concluir a necessidade externa, tanto daquele que detém os meios de produção, como para o produtor que terá o retorno do que produziu. Desta forma, entendemos que no capitalismo o trabalhador é o meio pelo qual o capitalista conseguirá os resultados que necessita e posicionamento no mercado (BENDASSOLLI, 2007).

Durante as reestruturações vivenciadas, podemos sinalizar transições importantes ao que concerne ao primeiro modelo que conhecemos por produção, e que foram extremamente criticados por Marx, pelo perfil de sociedade que ali se formava submetido à mais-valia e alienação do trabalho. Nessa etapa, preocupa a forma pela qual caminha a condução de relação da sociedade, já que o homem aparece como figura de mercadoria para o capitalismo, vendendo sua força de trabalho (BENDASSOLLI, 2007; ARAUJO *et al.*, 2005).

Vemos que o modelo utilitarista do capitalismo precisa ao longo da história de maiores adaptações para que consiga submeter o trabalhador às condições já explicitadas. Assim, com objetivo de gerar sentido para além do trabalho reprodutor de mercadoria, as ideologias de Adam Smith e Weber perpassam no intuito de relatar o trabalho como fonte vital para a manutenção da vida humana (ZANELLI, 2004).

Essas ideologias não excluem os conceitos trazidos por Marx, de alienação e mais-valia, ao contrário, reafirmam a procura pela melhor forma de explicar a necessidade de produção, a fim de controlar e conferir sentido a massa trabalhadora, assim como dá ao trabalho uma centralidade sem saída.

Com efeito, como aponta Antunes (2015), a preocupação com os modos e tentativas de gestão sempre foram pertinentes, e o surgimento das teorias administrativas e a organização científica do trabalho demonstraram também a procura pela adequação e melhoria do controle de produção, sendo a cada nova teoria experimentada, novos preceitos utilizados para a condução e forma de trabalho, alterando conseqüentemente a relação do trabalhador e o vínculo ao seu trabalho.

Com efeito, da organização científica do trabalho, iniciado por Frederick Winslow Taylor, assim como modelos paralelos e posteriores, tais como: o Fordismo e Toyotismo, se concentravam nas melhores formas de controle para maior produção. O taylorismo identificou melhores mecanismos para extrair máximo resultado dos trabalhadores, deixando obsti-

nadamente de lado a subjetividade do indivíduo quanto a sua identificação daquilo que é produzido repetidamente para gerar a produção em massa. Já o fordismo, iniciado por Henry Ford, realizava além do controle do ritmo de trabalho, o gerenciamento e controle sobre a vida laboral e fora do trabalho de seus empregados (ZANELLI, 2004).

Nesse sentido, tanto o taylorismo como o fordismo reafirmaram as características da produção alienada, bem como sustentaram a valoração da renda para a manutenção de vida do sujeito. É nesse contexto que o toyotismo se contrapôs ao modelo taylorista e fordista, Antunes (2015) sugere que, ainda tendo a mesma necessidade de produção capitalista, o toyotismo responde às entregas de produção a partir da demanda de mercado e a necessidade de consumo. Assim, devolve a certo ponto ao trabalhador a possibilidade de multifuncionalidade, já que o autoriza a atuar em várias etapas da construção do mesmo produto.

Não será objeto do presente artigo concentrar-se nas teorias administrativas ou nas formas de gerenciamento, mas sim ratificar as características pertinentes ao modelo contemporâneo. Para tanto, se faz importante citar que a partir da flexibilidade do toyotismo, que ao mesmo tempo em que inseriu o trabalhador em diversas etapas da produção, também culminou no exercício de trabalho de um número menor de trabalhadores. Gerando conseqüentemente a necessidade de mantê-los em regime de horas extras, em subcontratar “terceiros” e/ou temporários, assim como tendencialmente excluiu postos de trabalho, pois intensificou a exploração de trabalho sobre o mesmo indivíduo. É importante citar que os fatores explicitados são aspectos atuais e perduraram durante os séculos XX e XXI, assim como aponta Zanelli (2004) e complementa Antunes (2015).

As transformações ocorridas e as formas de trabalho disponíveis aos operários que ainda viviam sob condições de trabalho impróprias, sem regulamentações ou garantias sobre a produção, resultaram também em movimentos importantes para a classe trabalhadora. Destacamos o nascimento da atividade sindical nesse período e os constantes movimentos em prol de melhorias para o trabalhador, que alcançaram força para a regulamentação das condições de trabalho, diminuição na jornada de trabalho e organização de regras, gerando avanços expressivos durante os próximos períodos na reestruturação do trabalho (ZANELLI, 2004).

1.1 Contrariedades na relação sujeito e centralidade do trabalho

É compreensível destacarmos que a centralidade do trabalho na vida dos indivíduos é estimulada, uma vez que existe uma orientação do próprio campo da educação quanto à formação do homem para o mercado de trabalho, incitando assim o sistema de produção, bem como estruturando e organizando tanto o tempo de trabalho, como o tempo fora dele, o chamado tempo livre. Essa orientação estabelece ao indivíduo a busca pelo emprego, por vezes a necessidade de sua qualificação, seja para exercer o trabalho de conhecimento ou de produção, estruturando e respondendo socialmente ao que se espera do sujeito, o status de estar empregado (BENDASSOLLI, 2007; MARTINS, 2013).

Contrapondo a essa orientação para o trabalho, na globalização se acentua cada vez mais a precarização, gerando instabilidade na manutenção do trabalho assalariado que são seguidas a partir das necessidades e expectativa das empresas, bem como crescentemente alia-se a novas formas de emprego, sejam os trabalhos temporários, informais, ou pela terceirização, que conseqüentemente flexibiliza principalmente o modo de ser do trabalhador, sua identificação e o vínculo com o seu trabalho (ANTUNES, 2015).

É fato que no capitalismo há uma valorização do tempo de trabalho, e uma super desvalorização do tempo livre, já que o capitalismo considera o tempo livre como improdutivo. No entanto, o chamado tempo livre também é por muitas vezes considerado como tempo de consumo, bem como é visto também como fonte criativa ou ócio criativo. Dessa forma, o tempo livre reafirma a necessidade do trabalho para a manutenção do consumo como fonte de lazer, torna-se ainda possibilidade de produção, já que ainda é fonte para o capital (MARTINS, 2007; ANTUNES, 2015).

Entendemos ainda que o trabalho tenha tido o ápice de seu status como principal fonte de valor para a identidade do indivíduo, e que hoje se pregue, a partir da pós-modernidade – já não há mais vias de consagrá-lo como único meio de identificação e sim como uma das fontes de construção dessa identidade – o trabalho ainda continua sendo um importante definidor do homem enquanto este estiver produtivo (BENDASSOLLI, 2007).

E, ainda que surja o termo e defesa da “morte” do trabalho ou o fim do trabalho, este ainda se mostra como permanente norteador ou como principal fonte de valor de troca, tendo ainda uma relação de identificação com o trabalho que se faz presente ainda que em uma relação ambígua, assim como compreende Bendassolli (2007, p. 25):

[...] na tradição ocidental fomos levados a nos perceber mediante o trabalho que realizamos; mas paradoxalmente, agora parece ser a insegurança e ambiguidade que caracterizam nossa experiência com ele. Atuando em conjunto, o discurso pós-moderno do fim das certezas, dos fundamentos e das verdades últimas e investidas anti-burocráticas e desinstitucionalizantes das empresas pós-industriais e seu modelo de trabalho e emprego, geram problemas complexos no campo da construção das subjetividades pós-modernas. Mal-estar, insegurança e medo são apenas alguns dos exemplos dos sintomas mais comuns da relação homem-trabalho em nossos dias.

Assim, nessa perspectiva à qual se relaciona homem e trabalho, a globalização propiciou a desconstrução do homem para a construção do homem pós-moderno, fragmentado, que busca além do trabalho a sua realização em vários âmbitos. Percebemos ainda que nessa relação atual que predomina características como autonomia, e a autorresponsabilidade pela empregabilidade, tem gerado simultaneamente ao trabalhador uma necessidade de controle sobre estar empregado, seguido de uma angústia quanto a essa experiência que se torna insegura ou intocável, já que precisa sempre alcançar resultados, buscando alcançar expectativas da organização, seja através do reconhecimento ou da permanência e estabilidade de seu emprego.

Conseguimos identificar tais impactos cada vez mais se verificarmos a proporção e o aumento do desemprego e a instabilidade pelo qual passa grande parte dos trabalhadores registrados, assim como aqueles submetidos às formas precarizadas. No primeiro semestre de 2020, no Brasil, foi registrado mais de 12,7 milhões de desempregados, segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), e sustentado a partir do indicador disponibilizado pela Confederação Nacional da Indústria, ao medir no mesmo período o aumento do índice do medo do desemprego, sendo

considerado o segundo maior índice histórico por conta da pandemia por Covid-19.

Logo, mediante supracitado contexto, como pedir que o indivíduo não se relacione de forma íntima com seu trabalho, quando ainda se confere a ele propriedade de manutenção de sua própria vida? Como se sentem tais trabalhadores assalariados que por muitas vezes se veem às margens do desemprego ou em busca de novas formas de trabalho flexibilizadas? Agora vistos como únicos responsáveis pela busca e condução de seu trabalho, precisam escolher como se relacionar com ele, e justificar-se em um dos *ethos* presentes? Qual escolher? Entendemos que, neste contexto, estamos experimentando o fenômeno de insegurança ontológica usada por Bendassolli para caracterizar o sentimento de angústia, incerteza e de pouca apropriação da relação com o trabalho que vivem os trabalhadores atuais.

O termo insegurança ontológica foi introduzido pelo psiquiatra Robert Laing, assim como afirma Bendassolli (2007, p. 262) “[...] referia-se a um processo existencial em que o indivíduo nutre uma mortífera dúvida consigo mesmo a respeito de seu valor [...]”. Segundo Laing (1963) *apud* Bendassolli (2007, p. 262):

Os sinais ou sintomas de insegurança ontológica incluem a ausência de um senso de continuidade biográfica e temporal do eu uma preocupação excessiva com o medo dos riscos possíveis à própria existência, sobretudo considerando um ambiente exterior e “objetivamente” perigoso ou cheio de mudanças [...].

Tais implicações se assemelham ao contexto atual pelo qual estão passando os trabalhadores na experiência atual, ao entender as novas mudanças nas formas de trabalho, bem como ao vivenciar as crises do capitalismo que cada vez mais enxugam os quadros corporativos. Se direcionarmos a busca da subjetividade do sujeito ao seu papel social de trabalhador, nos perguntamos cada vez com qual *ethos* poderíamos nos identificar e acreditar em qual seria seguro para adequar-se (BENDASSOLLI, 2007).

Desta forma, poderíamos avaliar o conceito de insegurança ontológica na perspectiva do autor em dois momentos, primeiro, o trabalhador não pode se distanciar mais da sua identificação com o trabalho, porque esta não lhe é mais disponível, haja vista a existência de tantas outras formas para se constituir como sujeito na pós-modernidade. Segundo, há

então uma procura incessante por uma maneira de descrever-se e justificar suas ações, que oportunamente estão ligadas ao seu trabalho, que é o meio que se dá possibilidade de manutenção da vida e também age como fonte de realização pessoal, no sentido de vocação (BENDASSOLLI, 2007).

Identificamos que atravessamos uma perspectiva sinuosa quanto ao valor e às formas de trabalho, por isso, entendemos que tais mudanças e o modelo atual flexibilizado e instável que é dado ao trabalhador, corrobora para que haja insegurança, falta de confiança, dificuldades em encontrar um norte que justifique seu trabalho, assim como assuma uma preocupação com os riscos de ter ou perder o trabalho (BENDASSOLI, 2007; ANTUNES, 2015).

Podemos dizer o sentido do trabalho é agora apresentado a partir da introdução do elemento “risco”. Quer dizer, o trabalho até pode ser uma base importante para a construção, de identidade; no entanto, quanto mais alguém depender dele para construir sua identidade, mais deverá estar cômico de que sua biografia profissional poderá ser, a qualquer momento (mesmo que se “prepare” da melhor forma possível) interrompida (BENDASSOLLI, 2007, p. 206).

Ou seja, mesmo que na sociedade atual tenhamos conhecimento das crises do capitalismo ao qual muitos países passam, não somente o Brasil, nos vemos ainda direcionados a buscar um emprego, e ao mesmo tempo não depender dele para nos representarmos socialmente. Tal ambiguidade na qual se constata essa relação, traz a muitos trabalhadores condições emocionais “[...] marcadas de ansiedade, depressão, medo e, no limite, bloqueio da capacidade de ação” (BENDASSOLLI, 2007, p. 266). Mediante esse contexto, é fato que há dificuldades para que se entenda se há ou não uma centralidade do trabalho, e qual espaço ideal para se dar ao trabalho, quando o baseamos em várias possibilidades de identificação de acordo com aquilo que mais se valoriza, assim como apresentamos na perspectiva de *ethos* do trabalho.

Ocorre então insegurança ontológica quando não é possível harmonizar uma determinada descrição que seja coerente para si e para os outros significativos que cercam o indivíduo e o reconhecem-

ou que com ele “conversam”. Nesse caso, o sujeito fica provisória ou extensamente privado de recorrer a uma descrição coerente de si mesmo e de suas ações. [...] defendemos que os vários ethos do trabalho impõem dificuldades nesse processo de coordenação, cuja melhor ou pior solução vai depender da disposição e dos recursos do indivíduo em questão. A coexistência dos vários ethos do trabalho e suas diferentes práticas simbólicas, institucionais e materiais, é condição propícia para dificultar o processo de construção narrativa da identidade (BENDASSOLLI, 2007, p. 265-266).

Sendo assim o homem, não constrói a sua identidade tão somente por ele, mas torna-se um homem social e histórico, onde os mais variados contextos e momentos vivenciados articulam-se na construção de sua identidade. A partir disso, e para o presente artigo, consideramos essencial discorrer acerca da identidade do trabalhador na experiência atual, já que como visto o homem constrói sua identidade por meio das representações das atividades que mantém, assim como a partir da sua cultura e tempo vivido.

Discutir sobre a identidade do trabalhador, é refletir sobre o papel social estabelecido na sociedade e sua representatividade, do trabalhar, como explicita Arent (1891 *apud* SEGABIZANAZZI, 2007, p. 4) referenciando-se a importância do *homo faber* no mundo contemporâneo, assinala que: “[...] ao tentar dizer “quem é”, a própria linguagem induz a dizer “o que alguém é”, reservando um lugar privilegiado ao papel de trabalhador”. Reafirma também que a partir das ações do sujeito, este é conhecido e representado por aquilo que faz, no caso do trabalhador, a partir de sua atividade laboral.

Desta forma, pode-se apresentar a identidade do trabalhador como uma extensão daquilo que o indivíduo é (ser), e quanto ao que faz como atividade laboral, de forma que esta representação implica diretamente na constituição do eu e na sua forma de ser no mundo. Como afirma Ciampa (1894, p. 67): “[...] estamos constatando talvez uma obviedade: nós somos nossas ações, nós nos fazemos pela prática (a não ser por gozação, você chamaria “trabalhador” alguém que não trabalhasse?)” Percebe-se através da perspectiva e conceitos apresentados que, é através do próprio trabalhador e do estudo quanto à experiência atual que podemos nortear acerca de sua construção e sua identidade, entendendo quais condições ela está

sendo constituída e assim inferirmos sobre sua importância, centralidade e, conseqüentemente, representatividade.

Mediante ao exposto, ao destacarmos quanto a importância do trabalho na constituição do eu, verificamos que os novos modelos de organização e gestão impactam diretamente o trabalhador, pois trazem mudanças significativas na ordem de construção do sentido criado na relação sujeito e trabalho. O trabalho passa a exercer papel fundamental não só como fonte de renda, mas age como forma de inserção social e delimita como o indivíduo se relaciona e se posiciona no mundo, apontando a importância para o significado do exercer a função/cargo, assim como destaca Zanelli (2004, p. 476):

As atividades de trabalho são fundamentais na construção das interações humanas. Isso nos permite afirmar que as transformações no mundo do trabalho ao longo dos séculos acarretam diversas formas de subjetivação (desenvolvimento emocional e cognitivo das pessoas) e de constituição dos agrupamentos humanos e da sociedade como um todo. No plano psicológico, além da esfera profissional, as pessoas são afetadas em seus valores, auto estima e projeto de vida.

Assim como explica Morin (1995, p. 118):

O sentido que um indivíduo dá ao seu trabalho depende de vários fatores: da representação que ele faz do trabalho (o que é trabalho para ele), da centralidade do trabalho em sua vida na comparação com outras atividades que valoriza, das funções que o trabalho preenche em sua vida e, sobretudo o sentimento de coerência que ele obtém da realização de seu trabalho.

Logo, é a partir da compreensão de que o sentido do trabalho é pertinente como uma das formas ao qual o sujeito se identifica, e que a centralidade do trabalho é percebida apenas em sua individualidade e subjetividade, é que poderemos destacar que essa relação também afeta características próprias deste papel na constituição do ser, já que a institucionalização do sujeito é enfraquecida e somente a ele é dada a responsabilidade por sua manutenção, assim como afirma Bendassolli (2007, p. 233): “[...] o

trabalho torna-se uma narrativa entre outras. Seu elo com a identidade é enfraquecido, embora não desaparecido”.

Entendemos ainda assim, que há uma espera quanto ao sujeito e sua representatividade, e que por muitas vezes sua identidade está atrelada àquilo que faz, e conseqüentemente é. Percebemos também que há relevância no sujeito quanto a sua manutenção, que se dá também por meio do papel social que exerce, e seu valor de troca. Ainda que as mudanças quanto o sentido do trabalho fossem pontuais, compreendemos cada vez mais que o homem tem íntima necessidade de estar em atividade, pois esse continua sendo uma das esferas que o permite identificar-se, tão forte quanto as outras narrativas que o trabalho compete.

METODOLOGIA

A metodologia utilizada foi a pesquisa bibliográfica, empregada para elencar análise e compreensão do tema proposto. A pesquisa teve como premissa analisar pesquisas a partir do aporte teórico já produzido, logo, através dos levantamentos e estudos realizados, postular acerca do assunto proposto articulando discussão (GIL, 2002).

Dessa forma, intentou-se a partir do material selecionado, explorar as perspectivas sobre a identidade do trabalhador, sentido do trabalho, e centralidade do trabalho, de forma que se torne possível elencar e compreender a problemática auferida.

Com o intuito de sustentar a discussão proposta, bem como reunir conceitos chaves relativos à centralidade do trabalho e sentido do trabalho, o livro *Trabalho e Identidade em Tempos Sombrios*, de Pedro Fernando Bendassolli, teve maior relevância, já que este tem por objetivo retomar a construção histórica quanto à valorização do trabalho na vida do indivíduo, assim como discorre quanto da subjetividade do trabalhador e a relevância do sentido do trabalho na construção da identidade na experiência atual do sujeito. Foi utilizado ainda para base do artigo o capítulo *Identidade*, escrito pelo psicólogo Antônio da Costa Ciampa, pertencente ao livro *Psicologia Social: o homem em movimento*, o livro *Adeus ao trabalho?*, de Ricardo Antunes, que relaciona criticamente a história do trabalho, *Psicologia e Gestão*, de Estelle Morin, além de artigos oportunos disponibilizados pela base SciELO, selecionados por meio da relevância para discussão dos temas propostos.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

Percebemos que o sentido do trabalho vai para além da manutenção do indivíduo, posto que abrange também sua forma de se relacionar em sociedade, do construto de sua própria identidade, quanto a valores e objetivos pessoais, assim como reafirma Bendassolli (2007, p. 193): “[...] ao mesmo tempo que oferece ao indivíduo uma renda, fundamental para a sobrevivência e a obtenção de status, o trabalho oferece rotinas, organiza o tempo, estabelece relacionamentos e oferece aos indivíduos um senso de pertencimento a projetos de valor e reconhecimento sociais.”

O sentido do trabalho vem sendo estudado a partir da História, Sociologia, Antropologia e outras áreas, todavia, através da revisão literária, ancorados na perspectiva psicológica, temos a passagem importante de Fox (1980) *apud* Morin (2007, p. 117), ao expor variáveis relevantes que ratificam que “[...] o trabalho possui na vida do indivíduo um vasto significado, desde o sentimento de pertencimento; o status e o vínculo com a sociedade; a possibilidade de definir sua identidade; ritmar e organizar a vida cotidiana; a possibilidade de transcender através da atividade executada”, que seja para o indivíduo significativa.

A partir da pesquisa realizada pelo *Meaning of Work International Research Team- Mow*, que atuou em oito países e teve mais de quinze mil participantes no período de seis anos, revelou mudanças quanto ao espaço concedido ao sentido do trabalho, que tem sido cada vez mais compartilhado com outros âmbitos da vida do indivíduo. Bendassolli (2007, p. 198) ressalta que: “[...] seus resultados mostram que o trabalho está competindo hoje com outras instâncias da vida-família, entretenimento, lazer passivo e ativo etc.”, bem como dependem de pessoa para pessoa. Diante disso, entendemos que afirmar que não há mais importância do sentido do trabalho para a construção do indivíduo, seria negar que este papel é sim um facilitador para as interações e manutenção da vida, assim como na atualidade também não podemos conferir a ele tão somente como única via de construção (MORIM, 2001; BENDASSOLLI, 2007; ANTUNES, 2015).

A construção da identidade do trabalhador nos pós-modernidade – ao qual passa por reestruturações advindas das crises econômicas vivenciadas no sistema capitalista – tem ocasionado instabilidade e cada vez mais

enxugam postos de trabalho, nos faz perceber como a compreensão da centralidade do trabalho é orientada a partir da perspectiva de novas narrativas na construção das identidades, em que é possível sugerir diversos *ethos* ao qual o indivíduo se apoia para ancorar o espaço dado ao sentido do trabalho para si na atualidade (MORIN, 1995; BENDASSOLI, 2007).

Para aqueles que precisam e se mantêm apenas do emprego assalariado, como ocorre com muitos trabalhadores, estes que experimentam a insegurança ontológica na atividade laboral, se submetem a uma corrida de mercado que dá espaço àqueles que possuem os melhores cursos e aperfeiçoamentos, que incorporam com mais rapidez a cultura e estilo da empresa, ou que fazem o perfil e suprem as expectativas da organização, buscando ser alvo de destaques organizacionais a custo de muito trabalho, a fim de manter-se em uma perspectiva de “estabilidade” (BENDASSOLI, 2007).

Se afirmamos que não há centralidade do trabalho na vida e na construção de identidades dos sujeitos, damos a eles a liberdade ou autonomia para se descreverem a partir de qualquer outra narrativa, mas quais narrativas? Nossa compreensão é de que os vários *ethos* ainda envolvem o trabalho, e são mais que possibilidades para a orientação e vida fora e dentro do trabalho, já que o trabalho ainda é o objeto de mercadoria do capitalismo. Pois, ainda há a exigência de compromisso e de preparação do sujeito para que se mantenha empregado ou desempregado, a fim de ser preparado quanto primeiramente ter fonte de renda para sua própria manutenção, seja a partir dos modos precarizados de trabalhos ou das novas formas de trabalhos, e aqui citamos a possibilidade autônoma ou empreendedora (BENDASSOLLI, 2007; ANTUNES 2015).

Para manter seu emprego, assim como afirma Bendassolli (2007, p. 295-296), temos um “[...] número crescente de indivíduos sobrecarregados com o trabalho e culpados pelo tempo correspondente que não é dedicado à família ou a vida pessoal”, logo, não podemos negar a expectativa gerada em torno do manter-se empregado. Entendemos então que, assim como defendido por Antunes (2015) e Bendassolli (2007), não podemos afirmar ainda que somos independentes do exercício laboral, mesmo que cada vez mais a flexibilidade das novas formas de trabalho submeta mais trabalhadores, e que a presença da ambiguidade caracterize as relações atuais com o emprego.

Entendemos então que, por necessidade capitalista, não há como termos uma sociedade de trabalhadores sem trabalho. E, que apesar desta realidade devastar atualmente a grande maioria de trabalhadores que crescentemente estão em condições instáveis, e conseqüentemente experimentam a insegurança ontológica a partir das experiências atuais, precisam reorganizar-se através do *ethos* que melhor compete para perceber suas habilidades, assimilar a sua busca pessoal e necessidades, e estar por fim empregado.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A maioria dos estudos promove as características atuais de autonomia e responsabilidade do sujeito quanto a possibilidade de descrever-se a partir de sua individualidade, apoiados nas suas necessidades, preferências e propósitos. Assim, como ratificam que o trabalho é forte aliado e age como uma das instâncias que orientam também o tempo fora e dentro do trabalho. Apesar da centralidade do trabalho mostrar-se enfraquecida, percebemos que os variados *ethos* assumem papel fundamental para que o sujeito se identifique e justifique suas ações quanto ao trabalho, diante de suas preferências como supracitado.

Com efeito, é fato que o sentido do trabalho para o sujeito, quando desmembrado a tantas possibilidades de apropriação, causam a este ambigüidade ao se relacionar com o trabalho. Damos espaço para que o sujeito se sinta livre ou inteiramente responsável quanto ao tipo de espaço que o trabalho terá na descrição de si, ao mesmo ponto que o mantemos sob a necessidade socialmente esperada de estar empregado, de forma que a sua atividade será importante fator para o tempo fora do trabalho, o chamado tempo livre. Conseqüentemente, não podemos isentar o indivíduo no tocante a angústia e dificuldade em sentir seguro em determinados momentos da história, circunstâncias essas que podem ser marcadas por crises e transformações quanto às novas formas de trabalho. É relevante citar que indicadores como o medo do desemprego e as taxas de desemprego aumentam a cada ano no Brasil, assim como um mercado competitivo insere constantemente as novas formas de trabalho precarizados, terceirização, exclusão de postos de trabalho e o crescente número de trabalhadores autônomos. Somando-se a isso, com a pande-

mia que enfrentamos por Covid-19, o Brasil enfrenta um de seus piores recessos no âmbito do trabalho.

Conquanto, apesar de pessimista a situação ao qual se encontra grande parte dos trabalhadores contemporâneos que experimentam em suas vivências a insegurança ontológica, há dificuldades numa melhor relação da narrativa do trabalho em suas vidas, pois, ao passo que são considerados emancipados das instituições, se veem intimamente sujeitos a elas. É importante questionarmos até que ponto damos a possibilidade do sujeito se representar socialmente através das demais narrativas, haja vista entendermos que apesar do enfraquecimento da centralidade do trabalho, não há definitivamente sua substituição por outra narrativa que se assemelhe às características ao qual desenvolvem o trabalho.

Compreendemos que a desmontagem e desconstrução do valor do trabalho são perfeitamente pertinentes, considerando relevante a continuidade de tal discussão, entendendo as transformações que atravessam o trabalho e sua conjuntura no cenário atual. Concluímos que, assim como nos auxiliou o aporte teórico, não há como existir trabalho sem trabalhadores, ainda que precarizado, pois o trabalho ainda se posiciona como uma das dimensões que traz ao sujeito a possibilidade de exercício de vocação, seja na busca de realização pessoal ou de sua existência, com o intento de oportunizar seu sustento.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANTUNES, Ricardo. **Adeus ao trabalho?**: ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho. 16. ed., São Paulo: Cortez, 2015.

ARAÚJO, S. M.; CINALLI, D. L. **O trabalho e mundo da vida**: a racionalidade capitalista presente na técnica, ciência e tecnologia. Disponível em: <<https://periodicos.utfpr.edu.br/revistagi/article/view/141/137>>. Acesso em: 05 ago. 2020.

BENDASSOLLI, P. F. **Trabalho e identidade em tempos sombrios**. Aparecida/São Paulo: Ideias & Letra, 2007.

ZANELLI, J. C.; BORGES-ANDRADE, J. E.; BASTOS, A. V. B. (Org.). **Psicologia, organizações e trabalho no Brasil**. 2. ed. Porto Alegre: Artmed, 2014. 616 p.

POLÍTICA PÚBLICA DE MANUTENÇÃO DO EMPREGO E DA RENDA: ANÁLISE DA GARANTIA PROVISÓRIA DE EMPREGO PREVISTA NA LEI N. 14.020/2020

*Adelmo José Pereira*¹⁵⁰

INTRODUÇÃO

A garantia provisória de emprego é uma das medidas estabelecidas no programa emergencial de manutenção do emprego e da renda, política pública voltada para o enfrentamento da pandemia da *Coronavirus Disease 2019* (COVID-19).

Com efeito, a COVID-19 *é uma doença respiratória que apareceu pela primeira vez no final de 2019 na cidade de Wuhan, capital e maior cidade da província de Hubei*, localizada na região central da China. A alta taxa de contágio e a velocidade de sua disseminação, que não respeitou fronteiras e acabou por se espalhar por vários países do mundo, levou a *World Health Organization/Organização Mundial da Saúde (WHO/OMS)* a declarar a pandemia do vírus com o fim de que se adotassem as medidas sanitárias necessárias para tratar os doentes e conter a escalada de contaminações e mortes.

150 Advogado. Mestrando em Direito pela Universidade Nove de Julho (UNINOVE). São Paulo-SP, Brasil.

No Brasil, a pandemia da COVID-19 não tardou a ser reconhecida como um estado de calamidade pública. Em decorrência disso, foi editada a Lei n. 14.020, de 6 de julho de 2020, fruto da conversão da Medida Provisória (MPv) n. 936, de 1º de abril de 2020, que estabeleceu uma garantia provisória de emprego como um dos instrumentos da política pública de manutenção do emprego e da renda.

Por conta disso, o presente artigo científico tem por objetivo averiguar as características dessa garantia provisória de emprego e verificar se ela se presta, de fato, a prevenir a dispensa sem justa causa durante o período de calamidade pública.

Dessa forma, para se atingir o objetivo proposto, na primeira parte deste trabalho, apresentar-se-ão os aspectos gerais concernentes à pandemia da COVID-19; em seguida, discorrer-se-á, brevemente, acerca do programa emergencial de manutenção do emprego e da renda, oportunidade em que se abordarão as disposições legais atinentes à garantia provisória de emprego e à indenização devida ao trabalhador em caso de dispensa sem justa causa; por fim, serão analisadas as questões controversas que envolvem a referida garantia provisória e a sua (in) eficácia em evitar a dispensa sem justa causa durante o período de crise sanitária.

1 A PANDEMIA DA COVID-19

Causada pelo *Severe Acute Respiratory Syndrome Coronavirus 2* (SARS-CoV-2), a COVID-19 é uma doença infecciosa que tem como agente patológico um vírus da família do coronavírus (FERRARI, 2020, p. 1). Ela foi classificada pela WHO/OMS como uma pandemia em 11 de março de 2020, pois, naquela oportunidade, mais de 118 mil pessoas haviam sido contaminadas em 114 países ao redor do mundo, com um número total de 4.291 mortos (WHO, 2020).

No Brasil, o primeiro caso de COVID-19 foi identificado em 26 de fevereiro de 2020 no Estado de São Paulo, local onde também ocorreu o primeiro óbito em 17 de março do mesmo ano. Por conta disso, o Congresso Nacional, por meio do Decreto Legislativo n. 6, de 20 de março de 2020, declarou a pandemia como um estado de calamidade pública, com efeitos até 31 de dezembro de 2020.

À época, já se estimava que a epidemia poderia ter um “crescimento exponencial” (MOREIRA, 2020, p. 2) em terras brasileiras, previsão que tem se confirmado desde então, pois, segundo dados oficiais do Ministério da Saúde, em 17 de agosto de 2020, contabilizavam-se 3.359.570 infectados e 108.536 mortos (BRASIL, 2020a).

No afã de combater a disseminação do vírus, o governo federal e os governos estaduais entraram em conflito a respeito de quem teria competência para tomar medidas de combate à patologia, algo que levou o Supremo Tribunal Federal, no âmbito da Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 6.341-DF, a reconhecer a competência concorrente de todos os entes federativos para o fim de promover ações de combate a pandemia da COVID-19 (BRASIL, 2020b). Explicitou-se na decisão, ainda, que a União poderia legislar sobre o tema, mas desde que respeitasse a autonomia dos Estados, municípios e do Distrito Federal.

Por conta disso, desde então, governadores e prefeitos têm estabelecido medidas extremas com o fim de frear a onda de contaminações e mortes, tais como o isolamento e o distanciamento social, o uso obrigatório de máscaras em locais públicos e o fechamento do comércio e de fábricas considerados não essenciais.

Em decorrência, especialmente, da determinação do fechamento de locais de trabalho, com o objetivo de viabilizar uma política pública de proteção ao emprego, o governo federal criou o Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda, cujas disposições serão explanadas na próxima seção deste trabalho.

2 PROGRAMA EMERGENCIAL DE MANUTENÇÃO DO EMPREGO E DA RENDA

Inicialmente, observa-se que, ante os limites impostos ao presente trabalho, serão abordados apenas os sujeitos, as medidas adotadas e a forma de cálculo da redução salarial e da indenização previstos no intitulado programa, tendo em vista a importância deles para a discussão a que se propõe.

2.1 Aspectos gerais

O Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda é uma política pública instituída com a finalidade combater os efeitos danosos causados pela pandemia da COVID-19 no âmbito das relações laborais.

Com efeito, a crise sanitária instaurada pela disseminação do vírus fez com que muitos empresários, proibidos de exercer as suas atividades, encerrassem-nas ou dispensassem os seus empregados até o retorno da normalidade. Essa situação de urgência levou o governo federal a instituir o referido programa por meio da MPv n. 936/2020, posteriormente convertida na Lei n. 14.020/2020.

Cumprе anotar que a lei trouxe algumas inovações em relação à medida provisória, é certo, porém, que o núcleo central do programa foi mantido. A despeito disso, as relações jurídicas constituídas sob os auspícios da MPv n. 936/2020 continuam regidas por ela, conforme o disposto no art. 24, da Lei n. 14.020/2020, algo que está em consonância com o princípio constitucional de irretroatividade das leis (art. 5º, XL, da Constituição Federal promulgada em 5 de outubro de 1988 (CF/1988)) e o do *tempus regit actum*.

Assim, o objetivo do programa, nos termos do art. 2º, da Lei n. 14.020/2020, é preservar o emprego, a renda dos trabalhadores e garantir a continuidade das atividades laborais e empresariais, bem como reduzir o impacto social decorrente das consequências do estado de calamidade pública e de emergência de saúde pública.

O programa visa atingir os i) empregados que recebem até R\$ 2.090,00, caso o seu empregador tenha tido uma receita bruta superior à R\$ 4,8 milhões no ano-calendário de 2019; ii) empregados que recebem até R\$ 3.135,00, na hipótese do seu empregador ter tido uma receita bruta igual ou inferior à R\$ 4,8 milhões no ano-calendário de 2019 (inciso I e II do art. 12, da Lei n. 14.020/2020); e iii) empregados portadores de diploma de nível superior e que percebam salário mensal igual ou superior a R\$ 12.202,12, valor equivalente a duas vezes o teto dos benefícios do Regime Geral de Previdência Social (inciso III do art. 12, da Lei n. 14.020/2020).

Em relação aos demais empregados, as medidas de que trata o art. 3º, da Lei n. 14.020/2020, somente poderão ser adotadas por meio de

negociação coletiva, salvo as hipóteses dos incisos I e II do § 1º, do art. 12 dessa mesma lei, que admitem o acordo individual escrito como meio de sua adoção.

Ainda, é de se ressaltar que as medidas emergenciais não se aplicam aos entes federativos, aos órgãos da administração pública direta e indireta, às empresas públicas e sociedades de economia mista, inclusive às suas subsidiárias, e aos organismos internacionais (parágrafo único do art. 3º, da Lei n. 14.020/2020).

Assim, o programa previu medidas que autorizaram a redução de jornada e salário em até 25%, 50% e 70% (art. 7º, III, da Lei n. 14.020/2020), bem como a suspensão temporária do contrato de trabalho (art. 8º, da Lei n. 14.020/2020), sendo que, de forma inicial, foi estabelecido o prazo máximo de 90 dias para o acordo de redução e de 60 dias para o de suspensão. Posteriormente, esses prazos foram aumentados até o limite de 120 dias (arts. 2º e 3º, do Decreto n. 10.422, de 13 de julho de 2020).

Ao firmar qualquer um desses acordos, o empregado fará jus ao recebimento de um valor correspondente ao Benefício Emergencial de Preservação do Emprego e da Renda (BEPER) a ser pago pelo Governo Federal, cuja base de cálculo é o valor mensal do seguro-desemprego a que o empregado teria direito, calculado nos termos do art. 5º, da Lei n. 7.998, de 11 de janeiro de 1990.

No que diz respeito ao cálculo do valor da redução salarial, ele deve ser feito a partir da média salarial dos últimos três meses multiplicada pela porcentagem em que será reduzido o salário (25%, 50% ou 70%). O BEPER, por sua vez, deve ser calculado da seguinte maneira: i) trabalhadores que recebem até R\$ 1.599,61: salário médio dos últimos três meses multiplicado por 0,8 (alíquota do seguro-desemprego para essa faixa salarial), o resultado obtido deve ser multiplicado pela porcentagem da redução acordada; ii) trabalhadores que recebem entre R\$ 1.599,62 e R\$ 2.666,29: o valor que passar de R\$ 1.599,61 deve ser multiplicado por 0,5%, a esse resultado, soma-se R\$ 1.279,69 e, depois, multiplica-se pela porcentagem da redução; e iii) trabalhadores que recebem acima de R\$ 2.666,29: multiplica-se o valor fixo de R\$ 1.813,03 (valor do teto do seguro-desemprego) pela porcentagem da redução.

Exemplificativamente, considere-se um trabalhador que teve média salarial nos últimos três meses de R\$ 1.500,00 e firmou um acordo de

redução de jornada e salário no importe de 25% pelo prazo de 90 dias. O cálculo do desconto salarial será: $1.500 \times 0,25 = 1.125$; o cálculo do BEPER, por sua vez, será: $(1.500 \times 0,8) \times 0,25 = 300$. Assim, o empregador pagará R\$ 1.125,00 e o BEPER será de R\$ 300,00. Em decorrência disso, durante 90 dias, o salário – reduzido no importe de R\$ 75,00 – do empregado será de R\$ 1.425,00.

Destaca-se que, conforme autorização do *caput* e do § 1º do art. 11 da Lei n. 14.020/2020, por meio de negociação coletiva, patrões e empregados poderão celebrar a redução proporcional de jornada de trabalho e salário ou a suspensão temporária do contrato de trabalho em percentuais diferentes daqueles apresentados alhures.

Por fim, observa-se que a legislação confere ao empregado uma garantia provisória de emprego pelo mesmo período no qual a jornada e o salário foram reduzidos ou o contrato de trabalho ficou suspenso, algo que será mais bem delineado a seguir.

2.2 Garantia provisória de emprego e indenização

O simples recebimento do BEPER confere ao trabalhador uma garantia provisória no emprego, conforme disposto no art. 10, da Lei n. 14.020/2020.

Esse dispositivo legal estabelece dois tipos de garantias para os empregados que firmarem um acordo de redução de jornada de trabalho e salário ou de suspensão temporária do contrato de trabalho. A primeira, que pode ser considerada a garantia principal, está prevista no inciso I do art. 10, da Lei n. 14.020/2020, e ela vale durante todo o período de redução ou suspensão.

A outra, está prevista nos incisos II e III do mesmo dispositivo legal e ela abrange o período imediatamente posterior ao fim do acordo, ou seja, após o restabelecimento da jornada de trabalho e do salário ou o encerramento da suspensão temporária do contrato de trabalho, e tem duração idêntica ao prazo previsto no pacto firmado anteriormente, ela seria, então, uma garantia complementar.

Em decorrência disso, se, por exemplo, pactuar-se uma redução ou suspensão pelo prazo de 30 dias, há garantia provisória de emprego (a principal) durante todo esse período e, quando findar o acordo, o em-

prego ainda estará garantido (de forma complementar) por um período idêntico.

Ainda, o inciso III do art. 10, da Lei n. 14.020/2020, trouxe uma disposição – que não existia na MPv n. 936/2020 – para ser aplicada especificamente às empregadas gestantes. Com efeito, a garantia provisória de emprego complementar para essas trabalhadoras será contada somente a partir do término do período da garantia estabelecida na alínea “b” do inciso II do *caput* do art. 10 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT).

Em decorrência disso, deve-se, primeiro, observar a garantia provisória de emprego estabelecida no dispositivo constitucional que veda a dispensa arbitrária ou sem justa causa da empregada gestante, desde a confirmação da gravidez até cinco meses após o parto, e, somente após o fim desse período, começar a contar o tempo da garantia provisória complementar prevista no programa emergencial.

A despeito da garantia provisória de emprego prevista no *caput* do art. 10, da Lei n. 14.020/2020, se o empregador dispensar sem justa causa o trabalhador, será devida, além das verbas rescisórias previstas na legislação trabalhista, uma indenização equivalente ao salário a que o obreiro teria direito de receber no período de garantia provisória no emprego.

Os incisos I a III do § 1º do art.10, da Lei n. 14.020/2020, graduam o percentual dessa indenização da seguinte forma: i) no caso de redução da jornada igual ou superior a 25% e inferior a 50%, a indenização seria equivalente a 50% do salário que o trabalhador teria direito nesse período; ii) na redução igual ou superior a 50% e inferior a 70% a indenização seria equivalente a 75% do salário; e, finalmente, iii) na hipótese de redução igual ou superior a 70% ou suspensão temporária do contrato de trabalho a indenização seria equivalente a 100% do salário do obreiro.

Vale observar que o § 2º do art. 10, da Lei n. 14.020/2020, excepciona a observância da garantia provisória de emprego e da indenização, caso o empregado se demita ou seja dispensado por justa causa.

Derradeiramente, destaca-se que o art. 17, V, do mesmo diploma legal, veda a dispensa sem justa causa do empregado pessoa com deficiência durante o estado de calamidade pública.

Dessarte, os institutos jurídicos estabelecidos no *caput* e no § 1º do art. 10, da Lei n. 14.020/2020, visam preservar postos de trabalho durante o

período de crise sanitária. A efetividade quanto a isso e as questões controversas que os envolvem serão mais bem analisadas na próxima seção.

3 A GARANTIA PROVISÓRIA DE EMPREGO E A INDENIZAÇÃO PREVISTAS NO PROGRAMA DE MANUTENÇÃO DO EMPREGO E DA RENDA: QUESTÕES CONTROVERSAS

3.1 Garantia provisória de emprego: Aspectos conceituais

A garantia provisória de emprego é um instituto jurídico que, diante de determinadas situações consideradas relevantes, tem por finalidade proteger o trabalhador contra o encerramento do vínculo empregatício de maneira arbitrária ou sem justa causa.

Ela se contrapõe à estabilidade, cujo objetivo é tornar perene o contrato de trabalho, sem possibilidade de rompimento, ou, no mínimo, “assegurar a manutenção indefinida no tempo do vínculo empregatício” (DELGADO, 2006, p. 1.242). A despeito disso, não é difícil encontrar na literatura jurídica autores que se referem às situações de garantia provisória de emprego como “estabilidades temporárias” ou “estabilidades provisórias” (CAVALCANTE; JORGE NETO, 2019, p. 826), expressões que, conforme Maurício Godinho Delgado (2006, p. 1.249), são contraditórias, mas que possuem bastante receptividade tanto na doutrina quanto na jurisprudência.

Assim, garantia provisória de emprego pode ser definida como

a vantagem jurídica de caráter transitório deferida ao empregado em virtude de uma circunstância contratual ou pessoal obreira de caráter especial, de modo a assegurar a manutenção do vínculo empregatício por um lapso temporal definido, independentemente da vontade do empregador. (DELGADO, 2006, p. 1.249).

Essa garantia provisória é reservada pelas normas jurídicas trabalhistas para alguns tipos de empregados em virtude de “causas especiais que as motivam e somente persistem enquanto existirem referidas causas” (ROMAR, 2019, p. 572-573). É o que ocorre, por exemplo com: os “cipeiros”

eleitos (art. 10, II, “a”, do ADCT; e art. 165, da Consolidação das Leis trabalhistas (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei n. 5.452, de 1º de maio de 1943); a empregada gestante (art. 10, II, “b”, do ADCT); a empregada em gozo de licença-maternidade (art. 7º, XVIII, da CF/1988); e o empregado acidentado (art. 118, da Lei n. 8.213, de 24 de julho de 1991), entre outras situações descritas nas leis e nos instrumentos de negociação coletiva.

Assim, durante o período dessa garantia provisória de emprego, a eventual dispensa do empregado somente pode ocorrer mediante a constatação de justa causa (art. 482, da CLT) ou falta grave (art. 493, da CLT).

Por conta disso, se um empregado detentor de uma garantia dessa natureza não se conformar com a sua dispensa durante o período garantido, ele poderá, sob o fundamento de que ela ocorreu de forma arbitrária ou sem justa causa, ajuizar uma reclamação trabalhista com o fim de buscar a sua reintegração ao antigo emprego (LEITE, 2020, p. 700). É certo, por óbvio, que o empregador terá o ônus de provar a licitude da dispensa, conforme art. 818, II, da CLT.

Se a dispensa for considerada irregular, a reintegração poderá ser determinada inclusive de forma liminar. Ela somente não ocorrerá se for considerada impossível ou inviável de ser feita, o que converterá o direito ao emprego em uma indenização pecuniária que, em regra, abrangerá a remuneração e todos os benefícios devidos no período garantido ainda não usufruído. É importante salientar que o bem da vida protegido pelo ordenamento jurídico é o emprego e não a indenização (LEITE, 2020, p. 707), de maneira que o pedido principal sempre será o de reintegração.

A garantia provisória de emprego, então, pode ser considerada “um direito fundamental conferido ao empregado” (LEITE, 2020, p. 687), de maneira que ela se consubstancia em um verdadeiro limitador ao poder discricionário do patrão em encerrar o contrato de trabalho, uma vez que ele não tem qualquer opção: deve respeitar o período de garantia de emprego, sob pena de reintegração do empregado ou de condenação ao pagamento de uma indenização.

Dessarte, apresentados os aspectos conceituais da garantia provisória de emprego, a seguir, serão analisadas as particularidades da novel garantia estabelecida pelo programa emergencial para o período de calamidade pública.

3.2 Garantia provisória complementar: Antecipação do final do acordo e prazo para o restabelecimento do contrato de trabalho

Independentemente do momento em que se dá a antecipação do final do acordo de redução ou suspensão, o período pactuado originalmente deve ser estritamente observado para fins de garantia provisória de emprego complementar.

Isso porque não há na legislação de regência qualquer menção a qual seria o prazo de garantia provisória de emprego complementar a ser considerado na hipótese do empregador decidir por antecipar o final do acordo e retomar a normal execução do contrato de trabalho.

Por conta disso, se as partes firmarem um acordo de redução de jornada e salário pelo prazo de 30 dias e o patrão antecipar o seu final em 10 dias – hipótese em que o acordo terá vigido por apenas 20 dias –, devem ser considerados para fins de garantia provisória de emprego complementar os 30 dias acordados. Essa interpretação está em plena consonância com o disposto nos incisos II e III do art. 10, da Lei n. 14.020/2020 (“Art. 10 Fica reconhecida a garantia provisória no emprego [...] II – [...] por período equivalente ao acordado [...]”, mesma redação contida no inciso III desse dispositivo legal).

Ainda, encerrado ou antecipado o final do período de redução de jornada e salário ou de suspensão do contrato de trabalho, o § 1º do art. 7º e o § 3º do art. 8º, ambos da Lei n. 14.020/2020, conferem o prazo de até dois dias corridos para que o referido instrumento seja restabelecido. No entanto, nem esses dispositivos nem o art. 10 do mesmo diploma esclarecem se esses dois dias também são abrangidos pela garantia provisória de emprego.

Assim, poder-se-ia considerar que, ao se pactuar uma suspensão temporária do contrato de trabalho por 30 dias, encerrado esse prazo ou comunicada a antecipação do seu encerramento, o referido contrato deveria ser restabelecido em até dois dias e, somente após a efetiva retomada, a garantia complementar de 30 dias se iniciaria. Nessa interpretação, o empregado não teria qualquer garantia de emprego nesses dois dias.

Entretanto, nessa hipótese, o empregador poderia se aproveitar dessa “janela” para efetuar a dispensa sem justa causa do obreiro e, dessa ma-

neira, não lhe pagar a indenização prevista no § 1º do art. 10, da Lei n. 14.020/2020.

Diante disso, tendo em conta o princípio *in dubio pro operario* – que juntamente com o princípio protetor buscam atenuar a desigualdade havida entre o trabalhador e o empregador (CAVALCANTE; JORGE NETO, 2019, p. 120) –, deve-se considerar que esses dois dias necessários para a retomada do contrato de trabalho também estão cobertos pela garantia provisória de emprego.

Em virtude disso, no exemplo dado, o empregado teria uma garantia provisória total de 62 dias – 30 dias relativos ao acordo de suspensão; dois dias, concernentes ao prazo para a retomada do contrato de trabalho, se utilizados, naturalmente; e 30 relativos à garantia de emprego complementar.

Dessarte, restabelecido o contrato de trabalho de trabalho por antecipação do final do acordo, o prazo nele previsto de redução de jornada e salário ou de suspensão deve ser observado para fins de garantia provisória complementar que abrange, também, os – até – dois dias necessários para a retomada do pacto laboral.

3.3 A natureza jurídica e a efetividade da indenização

A indenização prevista no § 1º do art. 10, da Lei n. 14.020/2020, tem natureza jurídica de multa e o seu valor não impede a dispensa sem justa nem compensa o empregado pela sua ocorrência.

Com efeito, o dispositivo legal acima mencionado, não esclarece como seria feito o cálculo do valor da indenização estabelecida para a hipótese de dispensa sem justa causa durante o período de garantia provisória de emprego.

Ao se referirem ao *quantum* devido pelo empregador, os incisos do § 1º do art. 10, da Lei n. 14.020/2020, limitam-se a empregar a expressão: “[...] do salário a que o empregado teria direito no período de garantia provisória no emprego, [...]”, de maneira que a base de cálculo dessa indenização poderia ser apenas um único salário do empregado no valor estabelecido no acordo de redução e devido no período de garantia não usufruído.

Em decorrência disso, exemplificativamente, se se acordar a redução de 25% da jornada e do salário e ocorrer a dispensa sem justa causa durante o período de garantia provisória, a indenização a ser paga seria equiva-

lente a 50% de um único salário calculado conforme o acordo de redução. Observe-se que a lei não diferencia a garantia principal (inciso I do art. 10, da Lei n. 14.020/2020) da complementar (incisos II e III, da mesma lei), de forma que, para fins indenizatórios, bastaria a dispensa sem justa causa durante qualquer um desses períodos garantidos.

Entretanto, essa não parece ser a melhor interpretação para os dispositivos que tratam da indenização, pois o valor aferido ao final seria irrisório, ou seja, incapaz de compensar o trabalhador pela perda do emprego durante o período de garantia provisória e, como “gasto extra”, também não criaria maiores dificuldade para o rompimento do vínculo de emprego.

Por conta disso, é de rigor considerar que, apesar de utilizar a expressão “salário”, o legislador quis se referir à remuneração total do trabalhador no período de garantia provisória. Em decorrência disso, havendo a dispensa sem justa causa, deve-se considerar todo o período de garantia – tanto o principal quanto o complementar –, inclusive aquele já cumprido pelo empregado (BOMFIM *et alii*, 2020, p. 18), para o fim de se apurar qual seria a remuneração total devida nesse período e, somente após, aplicar-se o percentual indenizatório correspondente.

Compensa-se, dessa forma, com uma base de cálculo maior o fato da lei ter adotado uma indenização baseada em um mero percentual do salário (BOMFIM *et alii*, 2020, p. 18).

Nesse rumo, se um empregado, por exemplo, firmar um acordo de redução de jornada e salário em 25% pelo prazo de 30 dias e for dispensado no 29º dia, primeiro, deve-se apurar o valor total do salário do período de garantia provisória (principal e complementar) para, depois, aplicar-se o percentual indenizatório de 50%. Veja-se que, mesmo nessa hipótese, o valor da indenização será relativamente baixo.

É de se notar, então, que essa “indenização” não é igual àquela arbitrada nas demais hipóteses de garantia provisória de emprego, que, com o fim de compensar o dano causada pela dispensa sem justa causa, consubstancia-se no pagamento de todos os salários e benefícios devidos no período garantido não usufruído.

Assim, a indenização constante dos incisos do § 1º do art. 10, da Lei n. 14.020/2020, tem muito mais as características de uma sanção pecuniária, tal como a multa equivalente a 40% dos depósitos constantes na conta do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), devida na hipótese

de dispensa sem justa causa (art. 18, § 1º, da Lei n. 8.036, de 11 de Maio de 1990), pois, da mesma forma que essa multa fundiária, ela apenas acrescenta um “gasto extra” na rescisão contratual.

Por conta disso, o disposto no art. 10, § 1º, da Lei n. 14.020/2020, trata-se de uma sanção pecuniária imposta ao empregador com o fim de “encarecer” – um pouco – a rescisão contratual. O seu valor, entretanto, é insuficiente para desestimular a dispensa sem justa causa e para compensar o empregado pela perda do emprego durante o período de garantia provisória.

3.4 A facultatividade da garantia provisória de emprego prevista no art. 10, da Lei n. 14.020/2020

A garantia provisória de emprego prevista no Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda se consubstancia em uma disposição de observância meramente facultativa, de maneira que ela não garante o emprego efetivamente.

A afirmativa decorre do fato de que, apesar do art. 10, da Lei n. 14.020/2020, estabelecer essa espécie de garantia para os trabalhadores que firmarem o acordo de redução de jornada e salário ou suspensão do contrato de trabalho, o § 1º desse dispositivo legal admite que o empregador despeça o empregado sem justa causa mesmo durante esse período ao fixar uma indenização a ser paga juntamente com as verbas rescisórias. Essa previsão “para alguns retira sua natureza de genuína garantia de emprego” (BOMFIM *et alii*, 2020, p. 16).

Significa dizer, então, que o programa emergencial apenas aumenta – um pouco, conforme subseção n. 3.3, *supra* – o dispêndio do empregador que dispensa sem justa causa durante o período considerado como de garantia de emprego. Assim, entabulado o acordo de redução ou suspensão, pertence única e exclusivamente ao patrão a decisão de observar a garantia de emprego ou pagar a indenização fixada por lei.

Se optar por dispensar o empregado, o obreiro sequer poderá aforar uma reclamação trabalhista com o fim de pleitear a sua reintegração ao antigo emprego ou uma indenização maior do que a prevista na legislação, pois, ante as disposições contidas no § 1º do art. 10, da Lei n. 14.020/2020, faltar-lhe-ia interesse de agir para tanto. Isso porque a garantia provisória

prevista nessa lei não garante o emprego, uma vez que o seu descumprimento apenas obriga ao pagamento de uma indenização. Por conta disso, o trabalhador somente poderia entrar em juízo se acaso constataste alguma irregularidade no cálculo e/ou no pagamento da verba indenizatória.

A garantia do emprego prevista no art. 10, da Lei n. 14.020/2020, então, se não observada, apenas obrigará ao pagamento de uma indenização, mas, definitivamente, não evitará a rescisão do contrato de trabalho. Situação bastante semelhante àquela que envolve a já mencionada multa de 40% dos valores depositados na conta do FGTS, cuja finalidade é onerar a dispensa para o empregador e compensar economicamente o empregado pela perda do emprego, mas que não tem o condão de evitar o fim do contrato de trabalho (ROMAR, 2019, p. 571).

Em decorrência disso, verifica-se que a única e verdadeira garantia provisória de emprego prevista no programa emergencial veiculado por meio da Lei n. 14.020/2020, refere-se, exclusivamente, ao empregado com deficiência, pois, “[...] em autêntica ação afirmativa” (BOMFIM *et alii*, 2020, p. 26), o art. 17, V, da mencionada lei, não faz qualquer tipo de concessão ao vedar a sua dispensa sem justa causa.

Assim, a não observância desse comando, autoriza o empregado com deficiência a ajuizar uma reclamação trabalhista e pleitear a sua reintegração ao emprego e, subsidiariamente, caso isso não seja possível ou viável, a conversão desse direito em um indenização equivalente a 100% do salário e dos benefícios a que ele teria direito de receber no período legalmente garantido.

Dessa forma, verifica-se que, com exceção das regras concernentes ao empregado com deficiência, a garantia provisória de emprego, prevista no programa emergencial, tem caráter meramente facultativo, pois, mesmo durante o período considerado garantido, o empregador tem a discricionariedade de manter o contrato de trabalho ou dispensar o empregado sem justa causa, hipótese em que lhe é imposto o dever de pagar a indenização tabelada pelos incisos do § 1º do art. 10, da Lei n. 14.020/2020.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A COVID-19 é uma doença infecciosa extremamente grave capaz de contaminar e levar a óbito pessoas de todas as faixas etárias, sendo que a

alta taxa de contágio obrigou os governos locais a adotarem medidas de enfrentamento que acabaram por impactar negativamente os mais diversos setores da economia do país.

Em decorrência disso, o governo federal editou a Lei n. 14.020/2020, cuja origem remonta à MPv n. 936/2020, para o fim de instituir o Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda e, assim, evitar ou reduzir a dispensa de empregados, o fechamento de postos de trabalho e o encerramento de atividades empresariais.

O indigitado programa autorizou a realização de acordos de redução de jornada e salário e de suspensão temporária do contrato de trabalho, criou o BEPER e a garantia provisória de emprego para o empregado que entabulasse qualquer um desses acordos. Além disso, o § 1º do art. 10, da Lei n. 14.020/2020, estabeleceu o pagamento de uma indenização na hipótese do empregador não observar o período de garantia provisória e efetuar a dispensa sem justa causa do trabalhador. Ainda, o § 1º do art. 7º e o § 3º do art. 8º do mencionado diploma determinaram que, encerrado o período de redução/suspensão ou antecipado o seu fim, o contrato de trabalho deveria ser retomado no prazo de até dois dias corridos.

No que diz respeito a antecipação do final do acordo, independentemente do momento em que isso ocorra, deve-se observar exatamente o prazo nele fixado para fins de garantia complementar. Quanto aos dois dias necessários para a retomada da normalidade contratual, ante o princípio *in dubio pro operario*, é de se considerar que esses dias também devem ser somados ao total do período garantido.

Em relação à indenização, ante o silêncio da lei, a remuneração devida ao empregado durante todo o período de garantia (principal e complementar) deve compor a base de cálculo sobre a qual incidirão os percentuais previstos nos incisos do § 1º do art. 10, da Lei n. 14.020/2020.

Por fim, observa-se que o simples fato do programa prever uma indenização para o caso de não se observar o período de garantia provisória denota a sua natureza facultativa, pois o empregador tem a discricionariedade de manter o empregado ou arcar com o pagamento do referido valor indenizatório.

Diante de tudo o que foi exposto, conclui-se que a garantia provisória de emprego, prevista no art. 10, da Lei n. 14.020/2020, criada no âmbito de uma política pública de manutenção de postos de trabalho e de salário,

não se presta a evitar a dispensa sem justa causa dos trabalhadores durante o período considerado de calamidade pública. Isso porque, ao estabelecer uma indenização para os casos de sua não observância, a referida lei simplesmente criou um “gasto extra” para o patrão que, por certo, não impede esse tipo de dispensa nem, tampouco, compensa o empregado adequadamente pela perda do emprego.

REFERÊNCIAS

- BOMFIM, Vólia *et alii*. **Lei 14.020/2020**: Comparada e comentada. 2020. Disponível em: <https://www.sincovaga.com.br/wp-content/uploads/2020/07/Lei-14020-2020-Comparada-e-Comentada-Volia-Bomfim-Dallegrave-Neto-Rafael-Martins-Iuri-Pinheiro.pdf>. Acesso em: 13 ago. 2020.
- BRASIL. Ministério da Saúde. **COVID-19**: Painel coronavírus. 2020a. Disponível em: <https://covid.saude.gov.br/>. Acesso em: 17 ago. 2020, 18h45.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal pleno). Medida cautelar na ação direta de inconstitucionalidade n. 6.341-DF (0088693-70.2020.1.00.0000). 2020b. Requerente: Partido Democrático Trabalhista (PDT). Relator Ministro Marco Aurélio, 15 abr. 2020. **Diário da Justiça** n. 111. Brasília, DF, 7 maio 2020. Votação por maioria. Disponível em: <http://stf.jus.br/portal/diarioJustica/verDiarioProcesso.asp?numDj=111&dataPublicacaoDj=07/05/2020&incidente=5881265&codCapitulo=2&numMateria=7&codMateria=3>. Acesso em: 5 ago. 2020.
- CAVALCANTE, Jouberto de Quadros Pessoa; JORGE NETO, Francisco Ferreira. **Direito do trabalho**. 9. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2019.
- DELGADO, Maurício Godinho. **Curso de direito do trabalho**. 5. ed. São Paulo: LTr, 2006.
- FERRARI, Filipe. COVID-19: Dados atualizados e sua relação com o sistema cardiovascular. **Arquivos brasileiros de cardio-**

logia, São Paulo-SP, maio 2020. ISSN 1678-4170. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0066-782X2020005007206&lng=pt&nrm=iso. Acesso em: 21 maio 2020.

LEITE, Carlos Henrique Bezerra. **Curso de direito do trabalho**. 12. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

MOREIRA, Rafael da Silveira. COVID-19: Unidades de terapia intensiva, ventiladores mecânicos e perfis latentes de mortalidade associados à letalidade no Brasil. **Cadernos de saúde pública**, Rio de Janeiro-RJ, v. 36, n. 5, e00080020, p. 1-12, maio 2020. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-311X2020000505007&lng=pt&nrm=iso. Acessos em 21 maio 2020.

ROMAR, Carla Teresa Martins. **Direito do trabalho**. 6. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019. Coleção esquematizado.

WORLD HEALTH ORGANIZATION (WHO). **Coronavirus disease (COVID-19) pandemic**. 2020. Disponível em: <http://www.euro.who.int/en/health-topics/health-emergencies/coronavirus-covid-19/novel-coronavirus-2019-ncov>. Acesso em: 20 maio 2020.

AS METAMORFOSES E O CRESCIMENTO DO TRABALHO INFORMAL: DO MASCATE AO GALEGO.

Rebeca Marques de Melo¹⁵¹

INTRODUÇÃO

Antigamente o homem trabalhava apenas para garantir sua sobrevivência, como também às técnicas e os meios que desenvolveu para auxiliar seu trabalho tinham essa finalidade. Com o desenvolvimento das sociedades e o aperfeiçoamento das técnicas de produção, o homem passou a produzir mais do que o necessário para sua existência, surgindo então o excedente.

O excedente permitiu ao Homem, a troca de mercadoria e assim o trabalho não parou de se desenvolver. Ao instituir o trabalho como algo necessário à sua sobrevivência o homem no seu processo de evolução foi atribuindo ao termo trabalho características como: escravo, formal e informal que em suma retratam a exploração do homem pelo homem. Contudo se faz necessário, dizer que o trabalho informal surgiu com a noção de trabalho formal já que antes não havia contrato e muito menos leis trabalhistas, trabalho era apenas trabalho.

O processo de industrialização permitiu o desenvolvimento do mercado de trabalho, além de mudanças significativas nos modos de produ-

151 Assistente social, Faculdade Cearense.

ção, no século XX as classes trabalhadoras passam a existir devido à implantação do contrato de trabalho, que estabelecia os direitos e deveres na relação entre patrões e empregados.

Nas décadas de 1930 a 1940, durante o governo de Getúlio Vargas, foi implantado no Brasil, a CLT (Consolidação das Leis Trabalhistas), sendo a carteira de trabalho sua principal representante; Direitos como salário mínimo, férias anuais e outros foram estabelecidos por lei e desta maneira a legislação trabalhista deixava bem clara e detalhada as condições mínimas para uma relação justa de trabalho.

Pouco a pouco a concepção de trabalho formal e informal foi sendo definida no país, sendo os funcionários públicos os primeiros a serem reconhecidos como trabalhadores formais, e os trabalhadores rurais um dos últimos.

Desta forma os trabalhadores que não possuem sua carteira de trabalho assinada ou nos termos de hoje vínculo empregatício, ou seja, o pipoqueiro, o churrasqueiro, o galego e muitos outros que trabalham por conta própria, sendo por falta de emprego ou dificuldades em se encaixar no mercado de trabalho constituem a classe dos trabalhadores informais.

Os direitos trabalhistas são assegurados apenas aos trabalhadores formais, portanto o trabalhador informal não é contemplado com o auxílio doença, férias, décimo terceiro e muitos outros benefícios garantidos apenas aqueles que possuem carteira assinada. Portanto é com a consolidação das leis trabalhistas, na era Vargas que o trabalho informal e formal surge.

Os anos 70, retrata um Brasil mais consciente em relação à posição de trabalho formal e informal, aonde trabalho formal é aquele em que o trabalhador tem registro na carteira de trabalho e o trabalho informal aquele em que o trabalhador não tem vínculo nenhum, e ainda é a única solução para aqueles que fracassaram no mercado formal.

Nos dias atuais nos deparamos com o Micro Empreendedor Individual (MEI), categoria criada a fim de formalizar os micro empreendedores, ou seja, aqueles que não possuíam condições de abrir uma empresa devido as enormes despesas junto aos órgãos fiscalizadores. O chamado empreendedorismo é difundido e atrelado ao MEI enquanto contribuinte individual, que passa a ter direito a benefícios previdenciários e a empregar funcionários.

A figura do “galego”, termo mais conhecido no Nordeste do país. Sendo o Brasil um país com grandes extensões de terra, os vendedores

ambulantes recebem denominações diferentes embora suas características sejam iguais. No estado do Rio de Janeiro o vendedor ambulante e conhecido como Camelô e no estado do Ceará como Galego. Este já foi reconhecido como mascate, e ao longo da história recebeu diversas nomenclaturas.

É entendido que o galego é uma figura protagonista do surgimento do trabalho informal e que sua presença é cada vez menor, devido ao maior acesso que, hoje, as pessoas tem aos produtos, por outros meios, que não a venda de porta em porta, assim como por uma maior facilidade de pagamento, que não viabiliza o dinheiro de forma imediata, e também pela maior necessidade de variadas mercadorias que impõe o Capitalismo, assim como pela concorrência desleal que esses sofrem com os pequenos mercadinhos que abundam nos bairros, onde se vende de tudo um pouco.

1. Objetivos

Objetivo geral

- Compreender o processo de evolução no mundo do trabalho informal.

Objetivo específico

- Identificar aspectos culturais na evolução do trabalho informal.
- Descrever características do trabalho informal.
- Aprofundar o estudo sobre o trabalho informal e suas transformações.

1.1. Metodologia

O trabalho foi realizado a partir de uma pesquisa etnográfica, sendo esta metodologia aplicada através de entrevistas em uma empresa que tem como funcionários vendedores ambulantes, que se denominam galegos. Segundo Mattos, 2011:

A etnografia como uma abordagem de investigação científica para demonstrar como esta abordagem de pesquisa traz algumas contribuições importantes ao campo das pesquisas qualitativas, especialmente aquelas que se interessam pelos estudos das desigualdades sociais e dos processos de exclusão. (MATTOS, 2011, p.49)

O termo “Galego” pode ter várias conotações. Mais no Brasil será distinguido a partir da localização regional. Em relação a nossa pesquisa constatamos que essa denominação se deu a partir do fato de, sermos cearenses e descendentes de índios, com características bem específicas (cor de cabelos e olhos escuros), quando nos deparávamos com pessoas de características diferentes (olhos e cabelos claros, e peles avermelhadas), o que era o caso dos vendedores ambulantes que vinham de outras regiões, principalmente do Sul, os chamávamos de Galegos. Porém, se tratando de outras regiões esse termo pode ter diferentes significados, como: emigrantes espanhóis e portugueses.

A etnografia como abordagem de investigação científica traz algumas contribuições para o campo das pesquisas qualitativas, em particular para os estudos que se interessam pelas desigualdades sociais, processos de exclusão e situações sóciointeracionais, por alguns motivos entre eles estão: Primeiro, preocupa-se com uma análise holística ou dialética da cultura, isto é, a cultura não é vista como um mero reflexo de forças estruturais da sociedade, mas como um sistema de significados mediadores entre as estruturas sociais e as ações e interações humanas. (MATTOS, 2011, p.50)

A empresa na qual a entrevista foi aplicada, funciona como uma espécie de financiadora do trabalho informal, ela trabalha com supervisores de venda que viajam pelo interior do estado em busca de realizar a venda dos produtos fornecidos por ela de porta em porta, favorecendo assim o surgimento do trabalho informal nessas localidades, onde pequenos comerciantes adquirem os produtos para revender em seus comércios, ou mesmo em suas residências. Segundo Antunes e Alves, 2004:

A classe trabalhadora no século XXI, em plena era da globalização, é mais fragmentada, mais heterogênea e ainda mais diversificada. Pode-se constatar, neste processo, uma perda significativa de direitos e de sentidos, em sintonia com o caráter destrutivo do capital vigente. O sistema de metabolismo, sob controle do capital, tornou o trabalho ainda mais precarizado, por meio das formas de subemprego, desemprego, intensificando os níveis de exploração para aqueles que trabalham. (ANTUNES; ALVES, 2004, p.335)

Os “galegos modernos” trabalham em regime formal, em detrimento daqueles que compram os produtos para revenda e que não possuem garantias trabalhistas. O pagamento das mercadorias é feito mediante nota promissória, com prazos determinados para prestação de contas. A mercadoria não vendida é devolvida e cerca de 25% fica com o cliente em forma de comissão ou brinde. Segundo Antunes, 2006:

Estas mutações criaram, portanto, uma classe trabalhadora mais heterogênea, mais fragmentada e mais complexificada, dividida entre trabalhadores qualificados e desqualificados, do mercado formal e informal, jovens e velhos, homens e mulheres, estáveis e precários, imigrantes e nacionais, brancos e negros etc, sem falar nas divisões que decorrem da inserção diferenciada dos países e de seus trabalhadores na nova divisão internacional do trabalho. (ANTUNES, 2006, p.184)

Os supervisores de venda, relatam que a maioria desses clientes são mulheres, cerca de 90%, com idade entre 40 e 70 anos, a maioria é alfabetizada, mas grande parte não sabe ler ou escrever. A empresa possui 12 carros, e cada carro atende em média 600 clientes. Os clientes recebem orientações com relação as prospecções de vendas e pagamentos e o lucro para empresa é certo, segundo os entrevistados. Segundo Minayo, 2007:

Entrevista, tomada no sentido amplo de comunicação verbal, e no sentido restrito de coleta de informações sobre determinado tema científico, é a estratégia mais usada no processo de trabalho de campo. Entrevista é acima de tudo uma conversa a dois, ou entre vários interlocutores, realizada por iniciativa do entrevistador. Ela tem o objetivo de construir informações pertinentes para um objeto de pesquisa, e abordagem pelo entrevistador, de temas igualmente pertinentes com vistas a este objetivo. (MINAYO, 2007, p.64)

Podemos observar, que as metamorfoses no mundo do trabalho são as mais variadas possíveis, e que o trabalho informal do galego permanece até os dias atuais se reinventado de acordo com as demandas do mercado.

1.1.1 As Metamorfoses e o crescimento do trabalho informal

Houve um múltiplo processo de transformações no mundo do trabalho após tudo o que ocorreu durante e depois dos diversos fatos históricos como a Revolução Industrial e a Segunda Guerra Mundial, assim veio à ampliação do trabalho assalariado e juntamente com os seus possíveis benefícios também vieram todas aquelas insatisfações que esse novo sistema causava aos trabalhadores que estavam reféns desse novo modo de produção, pois antes foram acostumados a um trabalho fatigante, onde todos os dias necessitavam de ir em busca de novos postos de trabalho, já que não existia serviço para todos e os operários viviam em meio de plena incerteza.

Devido a essas expressivas expansões vieram também às consequências, como a subproletarização reforçada pelos capitalistas e que na verdade era o motor desse novo sistema imposto, onde era necessário que existisse o exército industrial de reserva para que houvesse um bom funcionamento do modo de acumulação capitalista, assim impedindo as reivindicações dos trabalhadores e promovendo o decréscimo atenuante dos salários.

A subproletarização pode ser muito bem exemplificada no crescimento dos setores de terceirização, serviços e no trabalho temporário que subcontratam esses trabalhadores sem lhes oferecer seus devidos direitos, afim de reduzir os custos, perdendo o vínculo trabalhista com um número x de funcionários, confirmando deste modo o desemprego e a precarização do trabalho como a estrutura desse modo de produção e acumulação.

É a partir deste momento que se incorpora o trabalho feminino no mundo produtivo devido a sua presente necessidade e sua mão de obra barata, com isso excluindo os mais jovens e os mais velhos do mercado de trabalho.

O decréscimo do operariado fabril sofreu uma grande evolução devido às inúmeras crises econômicas se efetivando em diversos países, eliminando assim milhares de postos de trabalho, em 1990 na Itália, por exemplo, houve uma redução de mais de 30%. No Japão, ocorriam inclusive diversas especulações de que mais cedo ou mais tarde o número de trabalhadores iria ser reduzido a zero e o trabalho manual praticamente não iria existir. No Canadá, a previsão era de que a redução seria de 25% e assim 35 milhões de pessoas iriam perder seus empregos até o final do

século. Os países mais importantes no mundo da industrialização tinham cerca de 40% da população capaz para o trabalho em seu quadro, hoje não passam de 30%, ou seja, uma redução bastante significativa para esse mercado até então dominador.

A revolução tecnológica deu ainda mais significantes passos para esse processo de redução do proletariado fabril e industrial manual, principalmente nos países de capitalismo avançado, essa tendência informal começou a alavancar e juntamente com ela a precariedade do trabalho e dos serviços, com isso a retrocesso de todos os direitos que se almejava alcançar. A automação do processo de produção foi a grande alavanca para tudo isso, pois a meta era de reduzir ao máximo o número de trabalhadores chamados de trabalhadores precários parciais. Com isso também o aumento da exploração parcial por parte dos capitalistas aos subordinados a ele.

Ocorreu, portanto uma generalização no capitalismo chamado de contemporâneo com a presença feminina como arma fundamental desse processo de modernização e com o aumento da subproletarização, juntamente com a presença de máquinas em todo e qualquer lugar, o setor de terceirização subiu para quase 60% do total de ocupações existentes, essa redução trouxe uma consequência que perdura até os dias de hoje com a diminuição do quantitativo de operários e com o aumento quase que proporcional à mão de obra desqualificada, com o crescimento da tecnificação de algumas áreas o conhecimento ficou restrito e também fez com que os profissionais ficassem taxados como de nível inferior e de especialidades diferentes, variando de setor para setor e de ramo para ramo. Segundo Antunes (2008):

“... A transformação de capacidades intelectuais para a maquinaria informatizada, que se converte em linguagem máquina própria da fase informacional, através dos computadores, acentua a transformação de trabalho vivo em trabalho morto. Mas não pode eliminá-lo.” (ANTUNES, 2008, p.54)

Porém, para que essa relação trabalho e produção continuasse o capitalista não poderia eliminar a atividade manual como o previsto, já que essa era a lógica do capital, produção e consumo, se não existisse maneira de se obter renda por parte do proletariado como os produtos iriam sair

da prateleira. O trabalho vivo precisaria existir para que o trabalho morto fosse colocado em prática. E assim todo o sistema perdurasse constante e inabalável até certo ponto.

Em matéria especial para o jornal folha de São Paulo, Ricardo Antunes descreve a situação vivenciada pelas modificações no mundo do trabalho, sua tecnificação e intensificação da exploração dos trabalhadores:

Como o capital não pode eliminar o trabalho vivo do processo de mercadorias, sejam elas materiais ou imateriais, ele deve, além da incrementar sem limites o trabalho morto corporificado no maquinário tecno-científico, aumentar a produtividade do trabalho de modo a intensificar as formas de extração do sobretrabalho em tempo cada vez mais reduzido.(ANTUNES, 2000)

Dessa forma, Antunes retrata a mais valia. Sendo ela produto da produção capitalista, possuindo maior valor de troca e por consequência exigindo mais trabalho e assim, agregando um sobrevalor sob a mercadoria produzida. (IAMAMOTO,2008)

Sendo assim, segundo Iamamoto e Carvalho (2013). “Por isso, interessa ao capitalista aumentar a duração e intensidade do trabalho, seja prolongando a sua jornada(mais-valia absoluta), seja potenciando o trabalho acima do grau médio(mais-valia relativa).”

É o trabalho excedente, junto com a produção também excedente que indicam a obtenção de lucro do capital. De acordo com Iamamoto e Carvalho (2013). “todos os métodos de potenciação da força de trabalho são métodos de incrementar a produção de mais-valia elemento constitutivo da acumulação.”

1.1.2 O Trabalho Informal no Mundo Capitalista

No século XXI a classe trabalhista se diferencia daquela que existia no início da industrialização devido às novas organizações produtivas do capital, porém, mantém-se como classe que não é dona dos meios de produção e por isso vende sua força de trabalho.

Ao final do Estado de Bem Estar Social, os trabalhadores industriais, proletariados, estáveis, herdeiros do Taylorismo e Fordismo, diminuiriam

drasticamente, abrindo espaço para um mercado informal, sem vínculos empregatícios. Esse trabalhador estável, devido a fatores como a desconcentração do espaço físico industrial, flexibilidade do mercado e substituição da mão de obra humana por maquinaria, o que gerou um grande número de desempregados, ficou cada vez mais raro, levando esses que ficaram de fora do mercado formal a procurar alternativas de sustento.

Essa desestruturação do capital atingiu vários países, dentre esses os da América Latina, considerados subordinados da industrialização, que também foram atingidos por um retrocesso desse trabalho industrial, com a precarização dos serviços, aumento do desemprego e do trabalho informal. Segundo Antunes (2004):

Com a desestruturação crescente do Welfare State nos países do norte e com a ampliação do desemprego estrutural, os capitais transnacionais implementam alternativas de trabalho crescente desregulamentadas, informais, de que são exemplo as distintas formas de terceirização.” (ANTUNES, 2004, p.337)

Nesse contexto houve um grande aumento na presença feminina no trabalho industrial, devido aos seus baixos salários, e as empresas as absorviam buscando maior lucro e menos despesas. Causando uma maior concentração de homens desempregados. Houve uma busca maior por capacitação dos trabalhadores, para que fossem absorvidos por esse novo modo industrial estes teriam que apresentar um nível técnico maior. Esses trabalhadores mais preparados foram também, absorvidos por esse mercado semi-informal terceirizado de venda de serviços. Tudo isso contribuiu para o estreitamento dos laços entre o mercado formal e informal, onde um acaba dando suporte e incentivo ao outro.

A automação das empresas, a modificação dos processos gerenciais, onde um empregado passa a assumir multifunções; e as privatizações, resultaram em um grande número de desempregados nas ruas, que para se sustentar, começaram a vender objetos, muitas vezes feitos em casa, como bolos, doces, ou brinquedos, a fazer também os chamados “bicos”, entre outras coisas para conseguir prover a si e a própria família.

Nesse mercado de venda de serviços houve um crescimento nos trabalhos domésticos (diarista, doméstica, jardineiro, porteiro, etc.), assim como de reparos, avulsos, entre outros.

Com a criação da Telemática (computação e internet), criou-se ainda, outro tipo de mercado informal de vendas de produtos e serviços, onde muitas vezes estes não têm um espaço físico, apenas virtual, e contam com somente um funcionário e dono, que pode inclusive ser registrada em cartório.

A Telemática contribui para a globalização das empresas e multinacionais, que podem ter uma matriz no país de origem e várias filiais em outros, que tenham menores impostos e mão de obra mais barata, sem vínculos fortes, ou formais empregatícios, podem ser também terceirizados, os chamados, subempregos.

Esse novo tipo de trabalhador incorpora todas essas formas desajustadas de produção, com seus novos vínculos trabalhista e empregatício, sendo esses precários ou inexistentes, formais ou informais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Partindo de um extenso contexto em que o “mercado de trabalho” é o agente principal da economia, e que é considerado em muitos casos informal, nos dias atuais, podemos destacar que essa informalidade não foi extinta. Atualmente, as empresas também englobam esse mercado que se evidencia tanto diretamente como indiretamente.

De um lado, pessoas trabalham formalmente, ou seja, dentro da regulamentação das Leis Trabalhistas, mas não satisfeitas com sua remuneração, procuram meios para suprir essa necessidade atuando no mercado informal. Por outro, empresas legalizadas promovem o surgimento desse trabalho, pois, garantem que o trabalho informal aconteça, uma espécie de financiadores de “Galegos”. Baseado nesta segunda ideia e na entrevista realizada fica constatado que a figura do “galego” não foi banida, mas substituída pela modernização do mercado que disponibiliza com mais facilidade as mercadorias.

Nas cidades, podemos encontrar, por exemplo, vendedores ambulantes em múltiplos lugares, sem ao menos ter a dificuldade de localizados. No caso das regiões interioranas, como o processo de desenvolvimento se dá de forma mais lenta, é possível notar a presença dos trabalhadores informais (Galego) de maneira mais arcaica, as famosas vendas de porta em porta.

O número de trabalhadores em condição de informalidade vem caindo nos últimos anos nas regiões metropolitanas brasileiras. Segundo Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), em 2019, 41,4% dos trabalhadores são informais. A informalidade inclui trabalhadores sem carteira assinada, que somam 11,6 milhões, trabalhadores domésticos sem carteira, num total de 4,5 milhões, empregadores sem CNPJ (810 mil), por conta própria sem CNPJ (24,5 milhões) e trabalhadores familiares auxiliares (1,97 milhão). Os números ainda indicam uma quantidade muito grande de trabalhadores sem acesso a direitos básicos, mostrando que ainda há um longo caminho a ser percorrido.

O trabalho informal torna-se uma solução viável para quem não consegue se inserir dentro do mercado de trabalho formal. Ao mesmo tempo em que se encontra dificuldade para participar do mercado de trabalho formal, é possível se inserir no mercado informal, de maneira individual ou a partir de empresas legalizadas.

Sabe-se que, essa inserção se dá de várias formas, e nenhuma delas parece ser fácil. Os trabalhadores informais precisam lidar com a falta de capital, de espaço, de credibilidade, com a concorrência de grandes, médias e outras pequenas ou micro empresas. Além de todos esses fatores, ele precisa aprender a lidar com os custos do seu negócio e esperar que o mesmo prospere, pois o lucro costuma demorar, já que este não é detentor dos meios de produção e nem da matéria prima que utiliza para o seu fazer profissional.

O cenário de pluralidade do comércio, em que o trabalho se diversifica e se moderniza a todo instante, a presença do galego fica cada vez mais distante das regiões metropolitanas, e futuramente das regiões interioranas também, pois, todo mundo terá acesso as mercadorias de maneira rápida e barata. Mais a presença do trabalho informal dificilmente será finalizada. Ela se transforma, se ressignifica através das redes sociais, dos grupos de venda, de aplicativos, entre outros meios. A figura do galego estará presente na memória, bem como, nos trabalhos informais ainda existentes.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANTUNES, Ricardo. **Adeus ao trabalho? ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho/** Ricardo L.

Antunes. – 12. Ed. – São Paulo: Cortez; Campinas, SP: Editora da Universidade Estadual de Campinas, 2006.

_____, Ricardo; ALVES, Giovanni. **As mutações no mundo do trabalho na era da mundialização do capital**. Educação & Sociedade, Campinas, v. 25, n. 87, p. 335– 351, 2004.

_____, Ricardo. **Material e imaterial**. Especial para a Folha. São Paulo, domingo, 13 de agosto de 2000. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/mais/fs1308200004.htm#:~:text=Como%20o%20capital%20n%C3%A3o%20pode%20extra%C3%A7%C3%A3o%20do%20sobretudo%20em>. Acesso em: 22.ago.2020

IBGE. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua**. Notas Metodológicas Volume 1. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Rio de Janeiro. 2018.

IAMAMOTO; CARVALHO, R. **Relações sociais e Serviço Social no Brasil: um esboço de interpretação histórico-metodológica**. 39.Ed. São Paulo: Cortez, 2013.

MATTOS, CLG. **A abordagem etnográfica na investigação científica**. In MATTOS, CLG., and CASTRO, PA., orgs. Etnografia e educação: conceitos e usos [online]. Campina Grande: EDUEPB, 2011. pp. 49-83. ISBN 978-85-7879-190-2. Available from SciELO Books.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **Pesquisa social: teoria, método e criatividade** (M.C.S. Minayo, org.). Petrópolis: Vozes, 2007.

NITAHARA, Akemy. Informalidade cai, mas atinge 38 milhões de trabalhadores, 2020. Disponível em: [https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/202003/informalidade-cai-mas-atinge-38-milhoes-detrabalhadores#:~:text=A%20informalidade%20inclui%20trabalhadores%20sem,\(1%2C97%20milh%C3%A3o\)](https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/202003/informalidade-cai-mas-atinge-38-milhoes-detrabalhadores#:~:text=A%20informalidade%20inclui%20trabalhadores%20sem,(1%2C97%20milh%C3%A3o)).

O LUCRO E O DESMONTE DOS DIREITOS DO TRABALHADOR: TERRENO FÉRTIL PARA A PERPETUAÇÃO DAS FORMAS DE TRABALHO ADOTADAS NO PERÍODO PANDÊMICO

*Isabella Gouveia de Oliveira*¹⁵²

INTRODUÇÃO

O presente artigo busca analisar e proporcionar uma reflexão acerca das políticas setoriais de trabalho e o constante e histórico desmonte que as mesmas vêm sofrendo. Dessa forma, será abordado o quanto a visão distorcida acerca das políticas públicas somada ao interesse estatal em enfraquecer as mesmas, especificamente as políticas setoriais de trabalho, por diversas razões, podem acarretar em um desmonte de conquistas históricas frente a uma significativa aceitação da população de uma forma geral. A contrarreforma do governo Temer é marco do desmonte dos direitos trabalhistas, cultivando um terreno fértil para o desastre da pandemia frente às questões relativas ao trabalho, na medida em que as mudanças na legislação não enfrentam novos problemas, mas sim ressaltam os que já se faziam presentes.

152 Graduada em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio) e integrante do grupo de pesquisa “Trabalho, Políticas Públicas e Serviço Social” (TRAPPUS) do Departamento de Serviço Social da PUC-Rio.

Frente às percepções um tanto quanto desumanas, colocam-se em risco perspectivas futuras de trabalho que podem configurar um novo mundo do trabalho ainda mais precário e desprovido de direitos, que esconde as verdadeiras intenções do capital, que é reflexo do capitalismo neoliberal, e que prioriza o lucro acima de tudo.

1. A política pública vista como bem-estar

A política pública é elemento imprescindível na sociedade, especialmente quando está presente na realidade uma enorme desigualdade econômica e social, como é o caso brasileiro. Apesar das políticas públicas serem programas e ações que deveriam garantir direitos assegurados constitucionalmente, é comum que as mesmas sejam vistas como privilégios ou bem-estares que são “cedidas” pelos governos estadual, municipal e federal. É claro que a implementação destas pode estar atrelada a uma medida governamental provida da intenção de contentar a classe trabalhadora, de evitar conflitos, manifestações e inquietações, o que não exclui o fato destas ainda serem direitos da população e obrigação estatal, e não um bem-estar.

As políticas setoriais de trabalho não estão isentas dessa concepção, e são igualmente vistas como bem-estar por grande parte dos trabalhadores e da população em geral. A permanência dessa ideia pode estar atrelada a alguns fatores, como a situação em que grande parte dos trabalhadores se encontra. A falta de acesso à informações é um elemento que pode manter essa ideia ativa, e o trabalhador não deve ser culpabilizado por tal desconhecimento, já que esse é propositalmente implantado a partir da exaustão física e mental proporcionada pelas grandes jornadas de trabalho, a preocupação em sobreviver, quitar despesas, e ter acesso a direitos sociais mínimos, como saúde, alimentação e moradia. O constante discurso estatal, por meio de diversas autoridades governamentais, de que tais políticas foram, generosamente, implantadas, também pode influenciar e manter essa percepção. No contraponto, há governos, como o de Jair Bolsonaro, que diminuem a importância destas e atacam programas sociais com o argumento de que podem estimular a vagabundagem, apesar de usufruírem destes para campanhas políticas, como o que o governo federal chamou de “13º do Bolsa-Família” e a ideia de implantação do “Renda Brasil”, golpe sujo do governo Bolsonaro, mas que não cabe estender-se no momento.

Assim, a ideia de tais políticas setoriais de trabalho como benesses, como privilégios, e não como programas que garantem direitos assegurados constitucionalmente, pode ser um fator facilitador para a aceitação silenciosa por grande parte da população para que seja feito o desmonte destas. Mas é sempre importante enfatizar que a culpabilização da população pelo desmonte destas não é a via mais honesta, visto que o grande responsável pelo desmonte de tais direitos é o Estado, sempre com interesses à vista. Dessa forma, o Estado, com o discurso de que sacrifícios devem ser feitos em favor da economia, de que é preferível trabalhos com direitos a menos em vez do desemprego, de que se gasta intensamente com direitos sociais, retiram-lhe os direitos conquistados e usufruem do silêncio e aceitação.

2. O desmonte dos direitos trabalhistas

De acordo com Anderson (1995), no período pós Segunda Guerra Mundial, no qual uma recessão e crise do capitalismo faziam-se presentes, constatou-se a necessidade do resgate das ideias neoliberais ordenadas por Hayek, visto o intuito de recuperar o lucro. Assim, há a ascensão e fortalecimento das ideias neoliberais, como a desigualdade, como algo positivo; a concorrência como forma de adquirir “prosperidade”; o livre mercado; a conservação da “taxa natural” de desemprego e o que é de grande relevância para a discussão: a ausência do Estado na economia e nas relações trabalhistas, o desmonte dos direitos sociais, considerando-os como gastos sociais, e o Estado forte “em sua capacidade de romper o poder dos sindicatos” (ANDERSON, 1995, p. 2).

Assim, os princípios defendidos pelo neoliberalismo ainda são presentes nos dias recorrentes. As reverberações das ideias em questão sobre os direitos do trabalho são evidentes, visto a precarização do trabalho, as flexibilizações nas relações trabalhistas, o desemprego estrutural, as contrarreformas, entre outros. Em 1990 o neoliberalismo ganha força no Brasil e, de acordo com Santos (2014), a realidade brasileira, frente à precarização do trabalho “encontrou neste País condições inigualáveis para sua reprodução, pois as estruturas sociais de base já eram, historicamente, precarizadas, e a moral do trabalho livre ainda não tinha sido integralmente implantada” (SANTOS, 2014, p. 21).

O mundo do trabalho no Brasil é acometido por inúmeras particularidades, como a informalidade, o desemprego estrutural e a dependência de muitas famílias de programas de transferências de renda para obtenção de direitos mínimos, e que mesmo assim são insuficientes. E ainda, segundo Santos:

“Não há em nosso País uma autêntica política nacional de trabalho, que estabeleça serviços públicos para o desempregado. Os problemas do desemprego são vistos como problemas de mera qualificação individual do trabalhador, como se esse estado dependesse apenas de sua condição pessoal, e não de políticas próprias que envolvam sua reinserção [...]” (Santos, 2014, p. 24).

Assim, governantes e empresários difundem a concepção de que o desemprego é uma condição pessoal do trabalhador, e não uma problemática maior, estrutural ou um projeto de Estado, reforçando as concepções neoliberais. Isso, além de suscitar em culpabilização do trabalhador pela sua condição de pobreza e de desemprego, fará com que a sua situação continue a mesma, e seguirá dependente de programas sociais, que também são alvo de desmontes.

Como alternativa ao desemprego, e com a concepção constante de que os trabalhadores devem adequar-se à realidade, devem resolver seus próprios problemas e da forma como for possível, a informalidade é igualmente constante na realidade brasileira. O fenômeno em questão resvala em diversas problemáticas, como a aposentadoria tardia ou sua inexistência; a falta de acesso aos direitos trabalhistas minimamente conquistados pelos trabalhadores; a inexistência de férias; a degradação da saúde; o salário condicionado à quantidade dos serviços prestados ou vendas realizadas, além da insegurança e a imprevisibilidade presente nesta forma de obtenção de renda.

Entretanto, a informalidade abarca condições de trabalho mais amplas. De acordo com Santos (2014) uma das políticas públicas utilizada na América Latina como forma de amenizar as consequências do desemprego é o incentivo ao empreendedorismo. Assim, tem-se a disseminação da ideia de que motoristas de aplicativos e entregadores de comida por aplicativo, por exemplo, entre outras formas de obtenção de renda, são pessoas empreendedoras e que têm a si mesmas como patrão, enquanto a

realidade cruel é velada: são pessoas que, por necessidade de obtenção de renda como única alternativa para sobreviver, submetem-se a uma forma de emprego sem proteção: sem garantia do salário mínimo, sem férias, sem segurança adequada, sem Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), sem seguro-desemprego e arcando com os custos das ferramentas de trabalho.

O capitalismo, como modo de produção cruel que é, camufla tal forma de trabalho sob o discurso de empreendedorismo, de liberdade e autonomia, quando, na verdade, os trabalhadores são compulsoriamente inseridos em uma forma de obtenção de lucro ainda mais nefasta, sempre em favor do capital.

Grande marco do desmonte dos direitos trabalhistas deu-se no governo que assumiu a presidência com o golpe de 2016: o governo Temer.

2.1. O governo Temer

O emblemático, curto, mas cruel governo de Michel Temer foi uma mácula na história dos direitos trabalhistas. De acordo com Antunes (2018) o intuito era evidente: “Privatizar tudo que ainda restar de empresa estatal; preservar os grandes interesses dominantes e impor a demolição completa dos direitos do trabalho no Brasil” (ANTUNES, 2018, p. 299).

Uma ação que simboliza o caráter neoliberal devido ao desmonte dos direitos trabalhistas foi o Projeto de Lei da Câmara nº 38 de 2017 (PLC 38/2017), aprovado em julho de 2017, que tratou da reforma trabalhista, alterando mais de 100 pontos da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), permitindo mudanças como a prevalência do acordado entre patrões e empregados sobre o legislado nas negociações trabalhistas. Antunes (2018) expressa que “Essa reforma desfigura em definitivo a CLT, ao instituir o preceito do negociado sobre o legislado” (ANTUNES, 2018, p. 325). A reforma trabalhista destrói uma árdua luta pela conquista de direitos, visto que prima pela negociação de direitos, flexibilizações de contratos, de jornadas de trabalho, entre outras medidas.

Considerando a relação patrão *versus* empregado e a clara desigualdade de forças e poder entre ambos, fica evidente o grupo que será beneficiado. O trabalhador, frente a sua realidade em que a venda da força de trabalho é a única forma que permite sua sobrevivência no capitalismo,

assim a fará nas condições em que forem proporcionadas e ofertadas, de forma com que a negociação justa entre ambos é uma farsa. Do mesmo modo, irá submeter-se ao que for estipulado e demandado pelo patrão, o que não significa que a relação é justa (e nem um dia será enquanto o sistema perdurar) ou diminua a gravidade da retirada dos direitos trabalhistas conquistados, e sim apenas que a sua necessidade é tamanha que a submissão a uma forma de trabalho ainda mais injusta ou com menos direitos seja viável. Ainda mais cruel que a citada questão seria a imposição da escolha entre o desemprego ou um contrato de trabalho precário e com direitos mínimos, com a evidente preocupação com a acumulação.

Com a chegada ao poder de Bolsonaro, em 2019, outro ataque frontal aos direitos trabalhistas que merece destaque é a reforma da previdência.

Em 20 de fevereiro de 2019, Bolsonaro entregou pessoalmente ao Congresso a proposta da reforma da previdência elaborada pela equipe do Ministério da Economia.

Em maio, o governo lançou uma campanha publicitária pela reforma da previdência sob o slogan “Nova Previdência. Pode perguntar”. No dia 23 de outubro de 2019, o Senado do Brasil aprovou o texto-base da reforma, contido na Proposta de Emenda à Constituição n° 6, de 2019, depois transformada na Emenda Constitucional n° 103 de 12 de novembro de 2019, alterando o sistema de previdência social e estabelecendo regras de transição e disposições transitórias. Foi mais um duro golpe para os trabalhadores.

É notável a gravidade e precariedade que compõem o cenário de direitos trabalhistas no Brasil. Desmonte de direitos conquistados historicamente, precariedade, flexibilizações das relações de trabalho, tudo isso fundamentado por discursos de benefício à economia, incentivo à empregabilidade, reatualização da CLT. Desse modo, com uma conjuntura já devastada e com um histórico de desmonte de direitos trabalhistas, emerge uma questão que escancara ainda mais as problemáticas já existentes: a pandemia da COVID-19.

3. A pandemia e a questão do trabalho

Com o citado contexto, a pandemia acentua diversas questões, dentre estas a questão do trabalho e a desregulamentação que este historica-

mente vem sofrendo. Com a necessidade do isolamento social, é possível observar mudanças no mundo do trabalho, seja ele formal ou informal, ponderando o intuito do capitalismo de sempre, em qualquer momento, contexto ou situação, permanecer lucrando.

No Brasil, um país de capitalismo periférico, observa-se rebatimentos específicos sobre os trabalhadores, como explicita Ricardo Lara:

“Nos países da periferia do capitalismo como o Brasil, o impacto do coronavírus (Covid-19) aprofundará a tragédia da classe trabalhadora. As condições precárias de trabalho e proteção social como informalidade, intensiva exploração da força de trabalho, altos índices de adoecimentos e mortes no trabalho, investimento insuficiente de recursos nas políticas públicas são situações constitutivas da formação do mercado de trabalho brasileiro” (LARA, 2020, p. 10).

No mercado informal, percebe-se os trabalhadores arriscando-se a uma contaminação em detrimento de obtenção de uma renda que possibilite a sobrevivência. Frente a um auxílio emergencial conquistado (e não cedido) de R,\$600,00 que, além de ter sido tardiamente implantado, é insuficiente e não abarca todos que dele necessitam, não se obtém o suficiente para cobrir as despesas cotidianas na sua totalidade. Desse modo, os trabalhadores continuam a exercer suas funções como única alternativa possível, visto a falsa escolha proporcionada pelo sistema: contaminar-se ou ter uma renda.

Por conseguinte, é a parcela de trabalhadores mais vulneráveis, da qual os trabalhadores informais são partícipes, que tem como única alternativa de acesso para tratamentos de saúde os hospitais públicos. Estes, apesar de integrantes de um Sistema Único de Saúde que prima pela universalidade, são propositalmente sucateados, vide a ofensiva neoliberal, de modo a não suportar ou ter uma estrutura que tenha a capacidade de atender a todos que irão necessitar dos serviços, especialmente em um período pandêmico, em que estes são ainda mais sobrecarregados.

Já no mercado formal, tem-se uma série de problemáticas que também são passíveis de análise. Antunes (2020) expressa que a exploração do trabalho sofre um agravo com a ampliação do trabalho uberizado para

diversas atividades, assim como do teletrabalho e do home office (ANTUNES, 2020) e, no momento atual, isso é perceptível. Primeiramente, tem-se a implantação do trabalho remoto, já que a lucratividade capitalista não pode cessar. Nessa forma de exercício de trabalho, o trabalhador, grande parte das vezes, trabalha por mais horas que trabalharia presencialmente, além de exercer funções que, em condições normais, poderiam não ser atribuídas ao mesmo. A linha tênue entre o ambiente de lazer/repouso do trabalhador e o ambiente de trabalho é diluída. A necessidade de que o trabalhador esteja constantemente conectado por meio de e-mails, mensagens, reuniões, torna seu trabalho em tempo integral, além de desgastar a sua saúde mental e física. Todavia, dessa forma, o empregador mantém, ou até mesmo aumenta, o lucro sobre a força de trabalho. É imprescindível ressaltar que o trabalhador fará o que lhe for imposto, tendo em vista a realidade do desemprego estrutural, a necessidade de renda e o crescente exército industrial de reserva.

Ademais, tem-se a retirada de direitos historicamente conquistados por esses trabalhadores, como o auxílio-alimentação e o auxílio-transporte. Os empregadores adotam o discurso de que tais auxílios não se fazem mais necessários, visto que o trabalho não é presencial, o que pode acentuar os lucros. Além disso, há também o argumento de que não há recursos, visto o momento pandêmico, para dar continuidade à concessão de tais direitos. Os auxílios em questão são, para muitos trabalhadores, complemento de um salário que já é baixo, de forma a evidenciar o problema da retirada dos direitos, o que não torna menos importante o fato de que são direitos conquistados e, por esse motivo, não devem ser retirados.

Os recursos e o ambiente no qual o trabalho é exercido também é uma questão a ser debatida. Com o trabalho sendo exercido remotamente, a maioria das empresas se ausentam da responsabilidade de fornecimento de materiais e estrutura imprescindíveis para o exercício profissional, transferindo-a para o trabalhador, que precisa arcar com os custos de obter o que é necessário. O ambiente doméstico, da mesma forma, influencia significativamente no trabalho. A falta de um espaço que possibilite concentração, os cuidados com a casa, o auxílio aos filhos (e, nessa questão, há também um recorte de gênero) podem ser fatores que não propiciem rendimento da mesma forma que no presencial. No entanto, por parte do empregador, há a exigência de que os resultados do trabalho sejam os mes-

mos, ignorando as particularidades que permeiam a vida do trabalho no período pandêmico. Como já citado, tendo a venda da força de trabalho como única forma de sobrevivência, o trabalhador fará o esforço que for necessário para que a expectativa exigida seja atendida. Tal questão suscita em problemáticas no âmbito da saúde do trabalhador.

Como uma forma ainda mais cruel de continuidade do lucro, ressaltam-se os trabalhadores que continuaram no exercício do trabalho presencial, mesmo que não façam parte dos serviços considerados essenciais. Em caso de trabalhadores dos serviços essenciais, percebe-se a necessidade de equipamentos de proteção individual (EPI) que nem sempre são disponibilizados pelo empregador, o que deixa o trabalhador vulnerável à contaminação. No caso dos trabalhadores que não são integrantes dos serviços essenciais, desvela uma face ainda mais cruel: a necessidade do lucro sobre a vida. Assim, em decorrência da necessidade de um salário mínimo para a sua sobrevivência e a consciência da dificuldade que permeia a inserção no mercado formal, que irá garantir os direitos dos trabalhadores previstos em lei (que a cada ano são mais atacados), estes trabalhadores submetem-se igualmente ao risco de contaminação, movidos pela necessidade e pelo discurso de que o Brasil não pode parar.

Esse conjunto de questões citadas propiciam a continuidade da extração de mais-valia, conceito abordado por Marx (1983), mesmo que em período pandêmico e, algumas vezes, visto a desresponsabilização em relação a alguns fatores, propiciam um lucro ainda maior que em condições normais. Esse fenômeno coloca em pauta uma questão preocupante e aponta para uma possível tendência crítica: a continuidade dos trabalhos remotos no período pós-pandêmico.

4- O período pós-pandemia e a questão do trabalho

A percepção de continuidade do lucro isentando-se de responsabilidades, por parte dos empregadores e do Estado, pode acarretar em problemas complexos para o mundo do trabalho. A possibilidade de adoção do trabalho remoto por determinadas empresas para o período pós-pandêmico é suscetível a preocupações como: a continuidade da isenção de responsabilidade com equipamentos, materiais, estrutura e ambiente favorável; a questão da saúde do trabalhador e a dissolução do que é privado,

lazer, descanso e o que é referente ao trabalho; a intensificação da disparidade de gênero, visto que as obrigações domésticas ainda são socialmente atribuídas às mulheres; a intensificação da impossibilidade de controle da hora de início e de fim de expediente, o que pode acarretar em horas extras não pagas; a diminuição da possibilidade de trocas entre profissionais; o engessamento do exercício profissional; e, por fim, a submissão a toda e qualquer forma de trabalho, tendo em vista o desemprego crescente, entre outras consequências preocupantes.

Dentre essas consequências encontra-se uma questão preocupante e que pode dificultar a mudança de cenário: o enfraquecimento do movimento sindical. Com a continuidade da adoção do trabalho remoto, a falta de socialização entre categorias e trabalhadores será uma realidade presente no mundo do trabalho. Esse fenômeno desencadeia, além do engessamento da prática e da provável falta de reflexão acerca dessa situação de forma coletiva, em dificuldades de organização sindical e, conseqüentemente, de conquistas de direitos trabalhistas. Ou seja, com o cenário de desmonte dos direitos, que a cada dia intensifica-se e encontra-se sob grave ameaça frente ao governo atual e seus interesses, com o fator intensificador da pandemia, somado ao enfraquecimento sindical das categorias, a questão dos direitos do trabalho poderá encontrar-se em uma situação mais complexa e de difícil reversão.

Quanto aos trabalhadores informais, o período pós-pandêmico acentuará a situação de vulnerabilidade. A probabilidade de dependerem de programas sociais para ter acesso a direitos mínimos é grande. Da mesma forma, os programas sociais também são alvo de desmontes e precarização, têm sua importância diminuída, não abarcam todos que deles necessitam e têm ligado a eles uma série de condições e requisitos, tornando o funil de acesso cada vez mais estreito e focalizado.

O desemprego suscitará, mais do que nunca, na submissão a qualquer forma de exploração da força de trabalho, com ou sem direitos. Trabalhos intermitentes, trabalhos temporários, trabalhos informais, entre diversas outras formas de exploração serão requisitadas como nunca por grande parte da população. O assédio no ambiente de trabalho, a estipulação de metas inalcançáveis, o acirramento das relações entre funcionários e destes com o empregador, questões que antes já não eram fatores impeditivos para a requisição de postos de trabalhos, no pós-pan-

demia serão ainda mais acentuadas, mesmo que isso custe a sanidade mental ou física do trabalhador. Conseqüentemente, a oferta de salários baixos ou até mesmo trabalhos que se configuram como análogos à escravidão também serão recorrentes.

Por fim, percebe-se o pacote perfeito para a intensificação do sobre-trabalho e extração de mais-valia. O argumento dos empregadores de que haverá redução do tempo em transportes públicos (o que, de fato, é um fator relevante para a maioria dos trabalhadores) ou de que o exercício laboral pode ser feito no conforto do lar, do modo como for pertinente, camufla a realidade e os interesses envolvidos, além das verdadeiras intenções dos empregadores.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As políticas públicas são importantes ferramentas pelas quais é possível garantir o acesso a direitos assegurados legalmente. Contudo, é possível perceber perspectivas distorcidas, como a visão de que esta é uma bondade do Estado, uma caridade ou um favor para com a população. A ausência da compreensão das políticas públicas enquanto direito e obrigação do Estado pode acarretar em facilidades para os desmontes das mesmas, por interesse estatal, principalmente no que tange ao âmbito do trabalho, culminando em contrarreformas como as implantadas no governo Temer e aprofundadas no governo Bolsonaro.

O cenário fragilizado e precário é acometido por uma pandemia, que evidencia questões de desigualdade e exploração da força de trabalho de forma mais intensa, provocando reverberações em diversas áreas, inclusive na do trabalho. Frente à percepção de lucro somado à desresponsabilização de determinadas questões, corte de gastos sociais e intensificação da exploração de mão-de-obra, projeta-se um possível, complexo e preocupante novo mundo do trabalho que, na verdade, nada de novo tem, mas sim renova e reinventa formas de exploração.

Dentre inúmeras conseqüências, encontra-se o enfraquecimento sindical, o que propicia a continuação do ciclo de perda de direitos do trabalhador, e torna a reação mais difícil, mas não impossível. A submissão a qualquer forma e oferta de trabalho, que já é recorrente, será ainda mais acentuada.

Em suma, é preciso refletir e atentar-se às verdadeiras intenções que se encontram na essência dos discursos disseminados pela categoria de empresários, empregadores no geral e autoridades estatais. Ainda, atentar-se à tendência de continuidade das formas de trabalho adotadas em período pandêmico também é imprescindível, bem como a organização coletiva a fim de impedir degradações e desmontes ainda mais intensos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, Emir et al (orgs.). **Pós-Neoliberalismo**. As políticas sociais e o Estado democrático. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

ANTUNES, Ricardo. **O privilégio da servidão**: o novo proletariado de serviços na era digital. São Paulo: Boitempo, 2018.

ANTUNES, Ricardo. **Coronavírus**: o trabalho sob fogo cruzado. E-Book. São Paulo: Boitempo, 2020.

BRASIL. **Projeto de Lei da Câmara nº 38, de 2017 (Reforma Trabalhista)**. Altera a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e as Leis nºs 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. Brasília, Senado Federal. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/129049>. Acesso em: 22 ago. 2020.

BRASIL. **Lei nº 13.467 de 13/07/2017**. Altera a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e as Leis nºs 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: <https://legis.senado.leg.br/norma/17728053>. Acesso em: 22 ago. 2020.

BRASIL. **Proposta de Emenda à Constituição nº 6, de 2019**. Modifica o sistema de previdência social, estabelece regras de transição e disposições transitórias, e dá outras providências. Disponível em: ht-

[tps://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2192459](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2192459). Acesso em: 22 ago. 2020.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019**. Altera o sistema de previdência social e estabelece regras de transição e disposições transitórias. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc103.htm. Acesso em: 22 ago. 2020.

LARA, Ricardo. Pandemia e capital: as repercussões da Covid-19 na reprodução social. **Revista Libertas**, Juiz de Fora, v.20, n.1, p. 53-69, jan. / jun. 2020. Disponível em: <https://periodicos.ufjf.br/index.php/libertas/issue/view/1415>. Acesso em: 22 ago. 2020.

MARX, Karl. **Teorias da mais-valia**: história crítica do pensamento econômico. São Paulo, Difel, 1983, v. II; 1985, v. III.

SANTOS, José Aparecido dos. Políticas Públicas de trabalho no Brasil. **Revista da Faculdade de Direito – UFPR**, Curitiba, vol. 59, n. 3, p. 133-165, 2014. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/direito/article/view/34118/23867>. Acesso em: 22 ago. 2020.

DIREITOS HUMANOS E A ESCRAVIDÃO CONHECIDA COMO MODERNA

*Eduardo Soares da Silva*¹⁵³

*Najah Jamal Daakour Barakat*¹⁵⁴

INTRODUÇÃO

A presente pesquisa tem a perspectiva de abordar a temática consoante a escravidão moderna e a possibilidade de afronta aos Direitos Humanos. Nesta composição é vislumbrada em primeiro plano os Direitos Humanos que são configurados em tutelar a partir da Dignidade da Pessoa Humana todos os direitos elencados ao ser humano decorrentes de sua humanidade.

Ademais os Direitos Humanos sobressaem por meio da tutela mencionada em cotejar elementos que traduzidos nas normatizações jurídicas proibir e coibir qualquer tipo de violação que venham afrontar tais direitos. Neste prisma é encontrado a escravidão moderna, uma condição que deveria ter sido esquecida pela humanidade, mas não foi, e hodiernamente tem colocado muitos seres humanos em condições totalmente degradantes e humilhantes, levando até mesmo a desconsideração enquanto seres humanos.

153 Graduado em Direito; Especialista em Direito constitucional, Administrativo, Tributário, Direito do Trabalho e Processo do Trabalho, Previdenciário e Ambiental; Mestrando em Direitos Humanos na UFMS.

154 Mestranda em Direitos Humanos pela Universidade Federal do Mato Grosso do Sul (UFMS). Bacharel em Direito pela Universidade Católica Dom Bosco (UCDB).

Considerando esse viés a pesquisa pretende demonstrar a afronta preconizada pela escravidão moderna ao rol dos Direitos Humanos, principalmente na percepção ao princípio da Dignidade da Pessoa Humana.

1. DIREITOS HUMANOS

Quando se tem a percepção remetida aos Direitos Humanos claramente é vislumbrada a previsibilidade de que um é totalmente pertencente ao outro, ou seja, coexistem, estão interligados, haja vista não se pode existir direitos se não houver os seres humanos. Nesta premissa, é notório que os direitos e sua existência exsurgem de forma categórica, e também integrativa ao que ressoa no quesito humanidade, logo, o ser humano tem para si a detenção na configuração ativa deste compêndio, a exemplificação mais contundente ao rol de Direitos Humanos é que somente ao ser humano e em decorrência exclusiva de sua humanidade lhe é cabível a fruição desses direitos.

Nesta senda os Direitos Humanos evocam em sua consistência uma ação exequível ao destaque da humanidade, que por sua vez é pertencente somente ao homem, e traz a perspectiva de conter elementos que venham proteger o ser humano de forma geral, mediante a observância desses direitos, bem como coibir e estender essa proteção quando for constatada afronte direcionada a humanidade, que vem a ser tutelada por meio do rol conferido aos Direitos Humanos.

O liame concatenado aos Direitos Humanos, tem a orientação envolta a perspectiva jurídica, com força de normatização, proporciona elementos que são constituintes na promoção da defesa dos direitos de todos os homens, relacionados a sua humanidade. Portanto é muito fácil visualizar na compilação dos Direitos Humanos, e que carrega de forma muito tênue a Dignidade da Pessoa Humana, que é articulada de maneira integrante ao homem e a sua humanidade.

A partir dessa conexão a dignidade pode ser compreendida desse modo: “[...] a qualidade intrínseca e distintiva de cada ser humano que o faz merecedor de mesmo respeito e consideração por parte do Estado e da comunidade, [...]” (SARLET, 2007, p. 60). Nessas palavras o Estado tem a obrigação de observar em face ao ser humano, a percepção de sua dignidade, em toda sua relação para com este.

Reforçando essa menção a ação estatal na exata subordinação a dignidade e, por conseguinte aos Direitos Humanos tem a manifestação aludida da seguinte forma: “[...] um complexo de direitos e deveres fundamentais que assegurem a pessoa tanto contra todo e qualquer ato de cunho degradante e desumano, [...]” (SARLET, 2007, p. 60).

Destarte, é mencionado que a correspondência dos Direitos Humanos e a aproximação com os pressupostos colacionados a dignidade, pode ser dimensionada desde a existência do ser humano propriamente dita, com a universalização dos seus direitos. Dentro dessa concepção o arranjo propiciado entre Direitos Humanos e Dignidade da Pessoa Humana, é cabível essa apresentação. Sua visualização é percebida no artigo inicial do texto constitucional de 1988, mais precisamente no inciso III, que insta na composição da República formada ao pano de fundo do Estado Democrático de Direito tem em requinte a precisão a Dignidade da Pessoa Humana como um de seus fundamentos (BRASIL, 1988).

Nesse sentido é dimensionado que a Dignidade da Pessoa Humana pode ser conferida nessa nuance:

[...] é um valor espiritual e moral inerente à pessoa, que se manifesta singularmente na autodeterminação consciente e responsável da própria vida e que traz consigo a pretensão ao respeito por parte das demais pessoas, constituindo-se em um mínimo invulnerável que todo estatuto jurídico deve assegurar, de modo que apenas excepcionalmente possam ser feitas limitações ao exercício dos direitos fundamentais, mas sempre sem menosprezar a necessária estima que merecem todas as pessoas enquanto seres humanos. (MORAES, 2012, p. 128)

Corroborando essa ideia: “só o homem possui dignidade originária” (REALE, 1989, p. 168). Portanto, os Direitos Humanos são postulados ao pertencimento da ciência jurídica, evocando uma obrigatoriedade mediante ao ser humano e a sua devida importância, uma vez que na sua individualidade, o homem compõe toda a sociedade, haja vista é entendida a observância avançada na sua proteção. Entretanto, deve ser postulada uma averiguação acerca do histórico e evolução dos Direitos Humanos.

Sabendo de que os Direitos Humanos apresentam conexão com o princípio da Dignidade da Pessoa Humana, bem como sua real impor-

tância ao viés jurídico-social e na formação de toda a sociedade, tendo a observação presenciada na albergagem da devida importância desse rol.

Nesta senda, é crível destacar a necessidade de um organismo que viesse concretizar elementos e mecanismos que por sua vez estão em afinco a orientar a seara jurídica, e, por conseguinte a destinada a todos os segmentos da sociedade. A saber, os Direitos Humanos estão para o seu contexto histórico relacionado a três momentos circunstanciais e sequenciais que trouxeram este compêndio a pertinência de toda a sociedade organizada.

1.1 Segunda Guerra Mundial

Este evento em especial veio a ter sua ocorrência no século XIX entre os anos de 1939 até 1945, mas antes é pertinente destacar a outra guerra mundial antecedente a esta. A outra guerra mencionada é a Primeira Guerra Mundial, que ocorreu de 1914 até 1918, esta guerra teve a sua concentração ao velho continente com Reino Unido, França e Rússia que formaram a Tríplice Entente, contra as forças do Império Alemão em conjunto com o Império Austro Húngaro (BURIGANA, 2014).

A menção deste evento é porque muitos horrores ocorreram nessa guerra, e a Segunda Guerra veio ocorrer após duas décadas da primeira, ou seja, pouquíssimo tempo, parecendo que ainda os nervos estavam como que ainda à flor da pele, tendo em vista a participação efetiva ainda da Alemanha como protagonista. Esse segundo conflito mundial teve como lados o Eixo formado por Itália como figura principal Benito Mussolini, o Japão, e a Alemanha de Hitler que acabou derrotada pelos aliados Reino Unido, França, União Soviética e Estados Unidos. Nesta guerra duas situações ficaram marcadas em todo o mundo, e até os dias de hoje tem provocado muitas dores e tristeza.

A primeira situação foi o Holocausto, nome dado ao genocídio promovido por Adolf Hitler aos judeus, que dizimaram cerca de seis milhões de vidas judias; a segunda situação foi o lançamento das duas bombas *Fat Man* de Plutônio lançada na cidade de Nagasaki, e a *Little Boy*, que atingiu a cidade de Hiroshima, essas bombas ocasionaram a morte de pelo menos 160 mil e 90 mil respectivamente, totalizando mais de 250 mil óbitos. A Segunda Guerra por sua vez trouxe ao todo um quantitativo de óbitos superior aos 70 milhões (VIGEVANI, 1995; COGGIOLA, 2014).

Considerando o tempo curto entre as duas grandes guerras mundiais ocorridas na humanidade, o quantitativo elevadíssimo de mortes, e as enormes atrocidades mencionadas como o Holocausto e a utilização da primeira vez na história de armas nucleares com as bombas nas cidades japonesas, a sociedade mundial ficou muito abalada e na preocupação de que nunca mais pudesse ser vivenciada tais situações, foi então criada a Organização das Nações Unidas, que é o segundo momento a compatibilização dos Direitos Humanos na sociedade.

1.2 Organização das Nações Unidas

A mencionada organização foi criada no ano de 1945 – logo após o fim da Segunda Guerra Mundial – orientada ao teor desta finalidade:

Depois da II Guerra Mundial, que devastou dezenas de países e tomou a vida de milhões de seres humanos, existia na comunidade internacional um sentimento generalizado de que era necessário encontrar uma forma de manter a paz entre os países. (ONU/BR, [s.d.], p. 01)

Mas, ONU, foi idealizada no ano de 1942 quando se teve a Declaração das Nações Unidas com a representatividade de 26 países tendo com plano inicial compromisso ainda na Segunda Guerra, com vistas a força das 26 potências que lutariam contra o Eixo. No ano de 1945 a Carta das Nações Unidas veio a ser elaborada e no dia 24 do mês de outubro de 1945 a referida organização começa a existir no plano internacional de fato e de direito (ONU/BR, [s.d.]).

Considerando essa menção a Organização das Nações Unidas é criada e sua finalidade precípua é proporcionar a humanidade que acometida dos horrores na Segunda Guerra, tivesse nesta sociedade mundial civilizada que não se houvesse mais tais atrocidades.

Neste viés, é a contento, na criação da organização ainda em colacionar de forma efetiva a proteção de toda a humanidade, sua preservação, e também a sobrevivência das gerações futuras, haja vista, se não tiver essa preservação, dificilmente se terá gerações no futuro (MORAES, 2013).

Assim sendo, a preservação da humanidade que é preconizada pela Organização das Nações Unidas, é muito perceptivo a observância no escopo sugerido a valorização de todo ser humano, e, por conseguinte de sua humanidade, ao passo que na efetivação do rol de Direitos Humanos, contingenciada em proteger o ser humano com atenção a ser destacada pelos governos mundiais, com apreço ao ser humano, na funcionalidade de sua humanidade (DALLARI, 2009).

1.3 Declaração Universal dos Direitos Humanos

Tendo a criação da Organização das Nações Unidas oficialmente em 1945, três anos após, mais precisamente no ano de 1948 a organização então postula a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), que a partir dessa efetivação traz o apreço em viés totalmente majorado dos Direitos Humanos concatenados ao ser humano e a sua profícua proteção.

Esse apreço é colacionado a essência de humanidade e de dignidade pertencente ao ser humano, e com a exteriorização ao escopo jurídico, em vias universais, assegurando de forma integral a tutela, a proteção dos referidos direitos. A importância sugerida e dimensionada aos Direitos Humanos, ainda traz a remessa a latente agressão e violação proporcionada aos horrores da Segunda Guerra e do Regime Nazista de Hitler.

Nessa premissa a autora leciona: “A internacionalização dos direitos humanos constitui, assim, um movimento extremamente recente na história, que surgiu a partir do pós-guerra, como resposta às atrocidades e aos horrores cometidos durante o nazismo” (PIOVESAN, 2006, p, 116).

A Segunda Guerra trouxe como elementos bastante expressivos que foram destacados ao passo de muitos historiadores como um fracasso da humanidade em contrapartida aos seus atos. Deste modo foi impreterível a adoção de mecanismos que protejam a humanidade em geral, em âmbito mundial, tendo essa proteção em tutelar os Direitos Humanos e coibir toda e quaisquer possibilidades de violações.

A Declaração Universal dos Direitos Humanos em tese tem a consideração do seu preâmbulo, considerações anotadas em reconhecer a dignidade inerente a todo ser humano; o desprezo que foi trazido em decorrên-

cia de atos bárbaros; e, proteção contra a opressão advinda principalmente dos organismos de governos (ONU, 1948). Para tanto é especificado nos seus artigos iniciais todo esse apreço:

Artigo I - Todos os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e direitos. São dotados de razão e consciência e devem agir em relação uns aos outros com espírito de fraternidade.

Artigo 2 - Todo ser humano tem capacidade para gozar os direitos e as liberdades estabelecidos nesta Declaração, sem distinção de qualquer espécie, seja de raça, cor, sexo, idioma, religião, opinião política ou de outra natureza, origem nacional ou social, riqueza, nascimento, ou qualquer outra condição. (ONU, 1948).

Todavia, os Direitos Humanos colacionados aos horrores da Segunda Guerra Mundial e aos percalços de que humanidade principalmente em governos totalitários e outros segmentos da sociedade que tem promovido desrespeito ao ser humano como um todo, a referida declaração elencou a valorização do ser humano a partir de sua humanidade e dignidade.

Haja vista é elucidado que: “sob esse prisma histórico é que aqui salto para a Declaração Universal de 48, que nasceu como resposta à barbárie totalitária, às atrocidades, aos horrores cometidos [...]” (PIOVESAN, 2009, p. 108). Ao mesmo peso, é reforçado que o ser humano na sua máxima valorização concatenada a dignidade e humanidade traçam pressupostos a gerenciar toda a proteção ao ser humano (SILVEIRA; CONTIPELLI, 2008).

Como ponto final a projeção histórica pertinente aos Direitos Humanos, a declaração aqui mencionada tem sua manifestação direcionada a um tríplice teor, sendo, a proteção dos direitos, bem como sua garantia e de igual modo vedar qualquer possibilidade de violação aos Direitos Humanos.

Dessa forma, a premissa que vem a ser pontual aos Direitos Humanos é a contemplação do princípio que evoca a dignidade da Pessoa Humana, e que tem nessa dignidade o ápice de sua funcionalidade haja vista sua condição de teor totalmente sugestionado ao ser humano.

2. ESCRAVIDÃO MODERNA

2.1 Histórico sobre escravidão

A escravidão ao que já foi mencionado remete aos primórdios da civilização sendo entre 3 mil anos antes dessa época atual (PÉTRÉ-GRENOUILLEAU, 2009). Para entender o histórico da escravidão ao longo da civilização, a pesquisa tem a visualização considerando os seguintes períodos:

a) Período inicial

Nesse momento pode ser comunicado as escravidões bíblicas que são encontradas nos registros históricos da humanidade, dentre elas a mais conhecida é a escravidão efetuada pelos egípcios aos hebreus, durando cerca de 430 anos (VENDRAME, 1981).

Ainda na Grécia antiga, mais ou menos 700 anos a.C., com a criação das cidades-estado na cidade de Atenas por exemplo os serviços braçais eram realizados pelos prisioneiros de guerra, que por sua vez tinha a exata consideração de escravos (SOUZA, 2011; NINA, 2010).

De igual modo na cidade de Esparta a escravidão era consentida nas vias de Estado, denominadas de *hilotas*, já no século I a.C., Roma tinha expandido seu império conquistados muitos povos e mantinham a mesma concepção dos gregos, uma vez que nas conquistas de outros povos, estes eram transformados em escravos, destinados ao trabalho braçal e entretenimento como os gladiadores (BEZERRA, 2020; NINA, 2010).

b) Idade Média

Na Idade Média essa concepção romana e grega continuo sendo estabelecida, neste período os escravos eram denominados de servos, aqui não se tinha questão evocada pela cor, porém, se tinha a consideração étnica e os escravos ainda eram adquiridos por meio de guerras. Entre os séculos XV a escravidão passa pelo contexto da compra, e o escravo tinha a consideração de ser visto apenas como uma mercadoria qualquer, logo o aparato aqui que condicionava a escravidão agora era o aspecto econômico (NINA, 2010; PÉTRÉ-GRENOUILLEAU, 2009).

Nessa particularidade da escravidão os escravos passam a conter principalmente na Europa em países como Portugal e Espanha por exemplo, a colonização de territórios africanos e que por sua vez traziam esses colonizados para terras europeias para servirem como escravos.

Tendo a colonização e a expansão marítima dos países europeus no século XVI a colonização chega as américas, e o sistema escravagista veio a crescer nessas terras, esse momento pode ser considerado o começo da escravidão moderna. A colonização veio trazer o aspecto racial contemporizado a escravidão tendo expoentes na América do Norte, mais precisamente nos Estados Unidos com mão de obra do continente africano e perdurando por muito tempo até chegando a uma guerra civil (PÉTRÉ-GRENOUILLEAU, 2009; NINA, 2010)

Quando da colonização portuguesa no Brasil, a escravidão começou de primeiro plano tendo os índios como escravos, com a chegada portuguesa em 1500 se teve o domínio dos povos indígenas que duraria mais ou menos até 1570, índios escravizados utilizando sua mão de obra em várias tarefas inclusive na extração do pau-brasil que era fortemente comercializado na Europa (PÉTRÉ-GRENOUILLEAU, 2009; BEZERRA, 2020).

A escravização dos indígenas só foi encerrada, ou basicamente trocada pelos escravos vindos da África pelos navios negreiros ocorrendo aqui em terras brasileiras – ainda colônia de Portugal – com condições extremas de desumanidade, com açoites, várias mortes, desprezo pelo ser humano principalmente tendo a sua cor como minoração e total extinção que o qualificasse enquanto ser humano.

Essa escravidão por sua vez durou até o século XIX, com a abolição em 1888, somente 25 anos após a abolição nos Estados Unidos, sendo o Brasil a última república e o último país ocidental a realizar a abolição (NINA, 2010). Na sequência a abordagem sobre o conceito de escravidão moderna.

2.2 Conceito

Como foi vislumbrado sobre a escravidão e sua história que foi algo recorrente na história da civilização, remetida aos primórdios e até mesmo nas histórias bíblicas, ou seja, não é algo novo. Nesse viés e evocando o

conteúdo mais atual, a escravidão é vislumbrada em tese como o trabalho forçado e que tem sua proximidade ao termo condições análogas ao trabalho escravo.

A escravidão moderna pode ser compreendida em que, atende aos seguintes elementos que por sua vez tende a caracterizar, o primeiro é compatível ao controle daquele que oferta o serviço para com aquele que trabalha; o segundo é o uso da força de trabalho, ou mesmo sua apropriação sem uma contraprestação; o último é o emprego que para a realização destes dois primeiros elementos seja conferida a utilização de força, violência, ameaça e opressão com vista a subjugar e manter a realização dos serviços (COSTA, 2008).

A percepção de escravidão moderna é consoante a inobservância das condições mínimas da realidade laboral encontrada nas normas jurídicas e que por sua vez tendem em banalizar o trabalho, indo de encontro todas as suas nuances e elementos de legalidade (MARTINS, 1999).

Tendo a relação entre a escravidão e o trabalho escravo a Organização das Nações Unidas comunica que a utilização desse tipo tem a inclinação consentida em “(...) uma grave violação de direitos humanos, que tem levado milhões de seres humanos a serem explorados e submetidos a condições desumanas, (...)” (ONU/BR, 2016, p. 02).

Destarte, a escravidão moderna que tem o foco a partir do trabalho considerado como escravo ou então as condições análogas têm na premissa evocada pela atualidade não mais aquela condição remetida aos açoites, correntes e grilhões – embora possa talvez que ainda exista – a escravidão moderna tem na figura do trabalhador a exata configuração de um item que pode ser descartado a qualquer momento, diferente do que era antigamente, ou seja, um patrimônio do seu dono (BRISOLA, et al, 2017).

Portanto, a escravidão moderna é sobretudo um elemento muito nocivo as remessas suggestionadas ao rol dos Direitos Humanos, bem como a possibilidade de violações ao conteúdo protetivo elencado pelos mencionados direitos.

2.3 Trabalho Decente

Após a abordagem mediante a escravidão em plano geral e seu conteúdo histórico, também a compatibilização pertinente a conceituação

sobre a escravidão moderna, é impreterível destacar sobre o trabalho decente, que por sua vez evoca um contraponto ao contexto da escravidão.

O trabalho em linhas gerais traz consigo uma tomada que faz a referência como fundamental a vida e existência humana, e de igual modo é intrínseco a realização do indivíduo e sua alocação na sociedade civilizada, ainda em promover mecanismos para sua sobrevivência, dignidade e anseios econômicos e patrimoniais.

Na percepção da dignidade é dimensionada com o trabalho da seguinte forma: “A condição de escravo derivava do fato de nascer de mãe escrava, de ser prisioneiro de guerra, de condenação penal, de descumprimento de obrigações tributárias, de deserção do exército, entre outras razões” (BARROS, 2010, p. 54).

A relação do trabalho, sobretudo pode ser advinda ao passo do entendimento kantiano, que relata que tudo tem um preço que é relacionado diretamente com uma dignidade, logo todas as coisas têm um determinado preço ou valor (KANT, 1995). Da mesma forma o trabalho é informado como: “essência do homem, pois é o meio pelo qual ele se relaciona com a natureza e a transforma em bens a que se confere valor” (MARX, 1974, p. 30).

Considerando essa preleção de Kant, o trabalho se tornou uma faceta tão presente na sociedade que o Direito trouxe para si até um próprio ramo que tem as definições legais e a exata configuração de normas produzidas em dinamizar e tutelar o trabalho, evitando abusos, os quais podem ser presumidos como condições análogas ao trabalho escravo, ou mesmo a escravidão moderna.

Na esteira do Direito do Trabalho, as relações de trabalho são compreendidas numa funcionalidade a qual se deve respeito a pressupostos elencados em uma remuneração justa, limite de jornada de trabalho, período de descanso inter e intra-jornada, férias, seguro social entre outros (BRITO FILHO, 2004).

Nesse sentido a análise ressoa em que é necessário um controle dentro desses parâmetros para que não se tenha abuso, que por sua vez é uma “antítese ao trabalho decente” (BRITO FILHO, 2004, p. 56).

Nessa percepção, e para que não ocorra os mencionados abusos é preconizado acerca do trabalho decente:

(...) conjunto mínimo de direitos do trabalhador que corresponde: à existência de trabalho; à liberdade de trabalho; à igualdade no trabalho; ao trabalho com condições justas, incluindo a remuneração, e que preservem sua saúde e segurança; à proibição do trabalho infantil; à liberdade sindical; e à proteção contra os riscos sociais. (BRITO FILHO. 2004, p. 61).

Nesta senda o trabalho decente tem o escopo recomendada ao teor da Organização Internacional do Trabalho (OIT) que tem a premissa concatenada na promoção da justiça social nas relações de trabalho.

Haja vista, o trabalho decente é fundamentado nos seguintes objetivos, condicionados em respeito aos direitos presentes no trabalho; promoção na geração de empregos e proteção social e diálogo (ABRAMO, 2015). Assim sendo é fácil perceber que o trabalho decente vai ao encontro de todas as possibilidades que versam ao teor da conhecida escravidão moderna.

2.4 Tipos e dados sobre a escravidão moderna

A escravidão moderna é apresentada como mecanismo em face ao mundo globalizado uma faceta muito lucrativa para pessoas inescrupulosas e as suas formas mais presentes são o trabalho infantil, exploração sexual, tráfico de pessoas, trabalho forçado, jornadas incompatíveis com a normatização, violência e ameaças (NINA, 2010; ONU/BR, 2017).

No ano de 2016 número superior aos 40 milhões foram vitimadas de algum tipo escravidão moderna e cerca de 25% desse quantitativo são crianças vítimas de trabalho infantil. Em dados reais, pode ainda ser visualizados mediante ao gênero um percentual de vítimas femininas de 71% e os homens são exatamente 29% desse total. Na América Latina os trabalhadores escravos superam 2,1 milhões, e no Brasil os números são pouco mais de 161 mil (ONU/BR, 2017; BBC, 2016).

Tendo em números absolutos o gráfico abaixo dimensiona os oito países no mundo acima de um milhão de escravos modernos:

Gráfico 1 – Escravidão moderna em milhões

PAISES	ESCRAVOS MILHÕES
Índia	7,99
China	3,86
Paquistão	3,19
Coreia do Norte	2,64
Nigéria	1,39
Irã	1,29
Indonésia	1,22
Congo	1,05

FONTE: Adaptado (WALK FREE, 2018)

3. A ESCRAVIDÃO MODERNA E A AFRONTA AOS DIREITOS HUMANOS

Até o presente momento foi vislumbrado que a escravidão moderna está presente no contexto da sociedade, tendo números assustadores e com condições nocivas e degradantes ao ser humano.

A relação aqui destacada tem a contento a manifestação da exploração de um mecanismo que por sua vez é configurado em dimensionar a dignidade do ser humano, perante seus pares, promovendo sua sobrevivência na sociedade em que está inserido e propiciando a plenitude de sua cidadania bem como possibilitando os seus anseios no viés econômico e patrimonial.

Logo a escravidão moderna tem um contraponto ao trabalho e suas relações, e dessa forma deixando visível a exploração e reduzindo os escravos a uma condição de extrema vulnerabilidade e ainda a resignação preterindo os seus direitos, sua dignidade e sua essência de ser humano.

Como pode ser afirmado “a dignidade humana do trabalhador é um valor preenchido a priori, isto é, todo ser humano tem dignidade só pelo

fato já de ser pessoa. A busca da justiça deve ter como base o ser humano” (NUNES. 2007, p. 129).

Considerando essa exploração é perceptível a afronta as normas constituídas principalmente em âmbito internacional, por meio dos seus mecanismos e organizações como a ONU e a OIT e num viés bastante próximo a violação aos Direitos Humanos. Nesta premissa é aclarado que a escravidão moderna afronta:

(...) os objetivos fundamentais da República brasileira, pois com ele, não se tem uma sociedade justa, livre e solidária, não sendo garantido o desenvolvimento nacional e, sim, um crescimento econômico, que aumentará o capital de algumas pessoas e causará ainda mais desigualdades sociais, pobreza e marginalização. Enquanto houver trabalho escravo no Brasil ou em qualquer lugar do mundo, os países não conseguirão cumprir seus objetivos fundamentais. (BRISOLA et al. 2017, p.71)

A afronta clássica aos Direitos Humanos provocada pela escravidão moderna é categoricamente proposta ao atentado ao princípio da Dignidade da Pessoa Humana, esse liame é cotejado por dois pressupostos, o primeiro porque o trabalho na sua essência traz consigo elementos que estão além de intrínsecos, fomentam a percepção da dignidade, e, por conseguinte no mencionado princípio (LEITE; BERNARDI; 2018).

O outro pressuposto é pertinente as condições em que a escravidão moderna sugere ao indivíduo que se encontra escravizado, sumariamente, quando um indivíduo é escravizado, ou mesmo sendo um trabalhador forçado e na condição análoga de escravo tem de forma latente a exposição a situações degradantes, humilhantes e que em tese violam diretamente a composição elencada ao rol dos Direitos Humanos.

Essa exposição pode ser corroborada ao entendimento abaixo:

O trabalho alimenta a dignidade da pessoa humana, vez que estimula o convívio social e a autoestima, além de enobrecer a pessoa. Em contrapartida, o trabalho em condições análogas às de escravo exprime uma mazela social enrustida pela modernidade, que suga e explora o trabalhador pobre e necessitado, como se homem não

fosse, e contraria a aplicação dos direitos sociais inerentes aos trabalhadores. (LEITE; BERNARDI. 2018, p. 82)

Nesta compreensão a escravidão moderna sugere de forma efetiva o atentado e a afronta aos Direitos Humanos na exata configuração do princípio da Dignidade da Pessoa Humana, pois é sabido que a dignidade é item exponencial presumidamente intrínseco a todo ser humano, logo a dignidade quando afrontada, como é na exposição de qualquer indivíduo como escravo, é latente que a dignidade cotejada ao ser humano fica em vias de preterimento. Todavia, a inobservância deste princípio, que é totalmente visível nas condições encontradas na escravidão moderna constitui como violação extrema aos Direitos Humanos.

5. CONCLUSÃO

Mediante o que foi preconizado na presente pesquisa em promover o destaque que teve como pano de fundo a escravidão moderna e a possibilidade de afronta aos Direitos Humanos, foi vislumbrado de plano inicial que os Direitos Humanos demonstram um apreço cotejado em proteger o ser humano na sua mais evidente essência, ou seja a sua humanidade.

Com a premissa envolta a escravidão moderna é facilmente a percepção que deixa na sua funcionalidade um total desrespeito ao ser humano. A escravidão vai ao encontro do trabalho decente, uma vez que o trabalho é pressuposto que propicia ao ser humano além da sua dignidade a possibilidade de promover a sua subsistência econômica, moradia, lazer, alimentação, patrimonial que são intrinsecamente perceptíveis a alocação do indivíduo pertencente a sociedade civilizada.

Nesta premissa o trabalho traz consigo elementos que propõem de forma sublime a expressão da dignidade do ser humano, enquanto cidadão e como detentor de direitos que fomentam o seu desenvolvimento individual, e, por conseguinte de toda a sociedade na qual ele é inserido.

Ademais o trabalho que por sua vez é compreendido num ramo próprio do Direito, tem na sua contemplação requisitos que o condicionam em meio as suas relações enumeradas em conceder direitos ao trabalhador que sugerem proteção ao conteúdo de qualquer forma abusiva.

Destarte a escravidão moderna vai ao encontro de todo esse significado, produzindo então fortes instrumentos que deixam o ser humano num plano inferiorizado ao contexto de sua dignidade, e principalmente dos pressupostos concatenados a observância da Dignidade da Pessoa Humana.

Tendo esse apressado, é conclusivo que na inclinação de todo o teor sugestionado ao rol dos Direitos Humanos, na tutela e na proibição em vedar todo e qualquer conteúdo abusivo e que venha afrontar a dignidade que é exclusiva na humanidade, a escravidão moderna sugere de forma gritante avançada em violar e agredir o ser humano na sua condição de trabalhador, violentando a sua dignidade e humanidade. Para tanto é impreterível a continuidade dos Direitos Humanos proferindo efetivo combate a essa nociva e degradante condição.

REFERÊNCIAS

- ABRAMO, L. **Uma década de promoção do trabalho decente no Brasil: uma estratégia de ação baseada no diálogo social**. Relatório OIT. (2015). Disponível em: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---ilo-brasilia/documents/publication/wcms_467352.pdf. Acesso em: 22/08/2020.
- BARROS, Alice Monteiro. **Curso de Direito do Trabalho**. 6ª Edição revista e atualizada, Editoria LTr São Paulo, 2010. Pág. 53.
- BBC, **5 exemplos da escravidão moderna, que atinge 160 mil brasileiros**. 03 junho. 2016. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-36429539>. Acesso em: 23/08/2020.
- BEZERRA, Juliana. **Escravidão**. Publicado em: 01/07/2020. Disponível em: <https://www.todamateria.com.br/escravidao/>. Acesso em: 20/08/2020.
- BRASIL, **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**.
- BRISOLA, Anna Karla da Silva; MOURA, Bruna Lis Tavares; BARACHO, Hertha Urquiza. Trabalho escravo contemporâneo: a Emenda Constitucional n. 81 e o Projeto de Lei do Senado n. 432. **Revista CEJ**, Brasília, Ano XXI, n. 72, p. 68-74, maio/ago. 2017. Disponível em: <http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/docu->

mentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_informativo/bibli_inf_2006/Rev-CEJ_n.72.07.pdf. Acesso em: 20/08/2020.

BRITO FILHO, José Cláudio Monteiro de. **Trabalho decente**. Análise jurídica da exploração do trabalho – trabalho forçado e outras formas de trabalho indigno. São Paulo: LTr, 2004.

BURIGANA, Riccardo. **A Grande Guerra: a Primeira Guerra Mundial (1914-2014)**. Evento e Memória. História Unicap, v. 1, n. 1, jan./jun. de 2014., p. 41-55. Disponível em: <http://www.unicap.br/ojs/index.php/historia/article/view/435/344>. Acesso em: 19/08/2020.

COGGIOLA, Osvaldo. **A Segunda Guerra Mundial – Causas, estrutura, consequências**. Disponível em: <https://raquelcardeiravarela.files.wordpress.com/2014/11/oc-segunda-guerra-mundial-2.pdf>. Acesso em: 19/08/2020.

COSTA, P.T.M. A construção da masculinidade e a banalidade do mal: outros aspectos do trabalho escravo contemporâneo. **Cadernos Pagu**, v. 31, p. 173-198, 2008.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Direitos humanos e cidadania**. 2° ed. São Paulo: Moderna, 2009.

KANT, Immanuel. **Fundamentação da metafísica dos costumes**. Tradução de Paulo Quintela. Lisboa: Edições 70, 1995.

LEITE; Danieli A. C.; BERNARDI; Renato. O trabalho escravo contemporâneo analisado sob a Perspectiva da dignidade da pessoa humana enquanto direito da personalidade. **Revista Brasileira de Direitos e Garantias Fundamentais**. Salvador, v. 4, n. 1, p. 75 – 90. Jan/Jun. 2018. Disponível em: <https://core.ac.uk/download/pdf/210566949.pdf>. Acesso em: 24/08/2020.

MARTINS, J. S. **A escravidão nos dias de hoje e as ciladas da interpretação**. In: Comissão Pastoral da Terra. Trabalho Escravo no Brasil Contemporâneo. São Paulo: Ed. Loyola; 1999. p. 127-164.

MARX, K. **Manuscritos econômico-filosóficos e outros textos es-**
colhidos. São Paulo: Abril Cultural, 1974. (Os Pensadores).

MORAES, Alexandre de. **Direitos Humanos Fundamentais – Teo-**
ria Geral. Comentários aos arts. 1º a 5º da Constituição da Repú-
blica Federativa do Brasil. Doutrina e Jurisprudência. 10. ed. São
Paulo: Editora Atlas S.S. 2013.

_____, **Direito constitucional.** 26. ed., rev. atual. São Paulo: Atlas,
2010.

NINA, Carlos Homero Vieira. **Escravidão ontem e hoje:** Aspectos ju-
rídicos e econômicos de uma atividade indelével sem fronteira. 2010.
Dissertação (Mestrado em Direito Internacional e Econômico) –
Universidade Católica de Brasília – UCB, Brasília, 2010. Disponí-
vel em: [https://bdt.d.ucb.br:8443/jspui/bitstream/123456789/421/1/](https://bdt.d.ucb.br:8443/jspui/bitstream/123456789/421/1/Texto%20parcial%20Carlos%20Nina%20-%202009.pdf)
[Texto%20parcial%20Carlos%20Nina%20-%202009.pdf](https://bdt.d.ucb.br:8443/jspui/bitstream/123456789/421/1/Texto%20parcial%20Carlos%20Nina%20-%202009.pdf). Acesso
em: 20/08/2020.

NUNES, Rizzatto. **O princípio constitucional da dignidade da pes-**
soa humana: doutrina e jurisprudência. São Paulo: Saraiva, 2007.

ONU, *Organização das Nações Unidas.* **Declaração Universal dos Direitos**
Humanos de 1948. Adotada e proclamada pela Resolução nº 217 A (III)
da Assembleia Geral das Nações Unidas em 10/12/1948. Disponível em:
<https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2018/10/DUDH.pdf>. Acesso
em: 19/08/2020.

_____. **A história da organização.** Disponível em: [https://nacoesuni-](https://nacoesunidas.org/conheca/historia/)
[das.org/conheca/historia/](https://nacoesunidas.org/conheca/historia/). Acesso em: 19/08/2020.

_____. **Escravidão moderna afeta 40 milhões de pessoas no mun-**
do; trabalho infantil atinge 152 milhões. 19/09/2017. Disponí-
vel em: [https://nacoesunidas.org/escravidao-moderna-afeta-40-mi-](https://nacoesunidas.org/escravidao-moderna-afeta-40-milhoes-de-pessoas-mundo-trabalho-infantil-152-milhoes/)
[lhoes-de-pessoas-mundo-trabalho-infantil-152-milhoes/](https://nacoesunidas.org/escravidao-moderna-afeta-40-milhoes-de-pessoas-mundo-trabalho-infantil-152-milhoes/). Acesso
em: 23/08/2020.

_____. **Trabalho Escravo.** Brasília, abril de 2016. Disponível em: [ht-](https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2016/04/position-paper-trabalho-escravo.pdf)
[tps://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2016/04/position-pa-](https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2016/04/position-paper-trabalho-escravo.pdf)
[per-trabalho-escravo.pdf](https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2016/04/position-paper-trabalho-escravo.pdf). Acesso em: 20/08/2020.

PÉTRÉ-GRENOUILLEAU, O. **A história da Escravidão**. São Paulo: Boitempo, 2009.

PIOVESAN, Flávia. Direitos Humanos: Desafios e perspectivas contemporâneas. **Rev. TST**, Brasília, vol. 75, no 1, jan/mar 2009. Disponível em: https://juslaboris.tst.jus.br/bitstream/handle/20.500.12178/6566/010_piovesan.pdf?sequence. Acesso em: 19/08/2020.

_____. **Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional**. São Paulo: Saraiva 2006.

REALE, Miguel. **Introdução à filosofia**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1989.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988**. 5. ed. rev. e atual., Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

SILVEIRA, Vladimir Oliveira; CONTIPELLI, Ernani. **Direitos Humanos Econômicos na perspectiva da Solidariedade**: desenvolvimento integral. In: XVI Encontro Nacional CONPEDI, 2008, Salvador - BA. Anais XVI Encontro Nacional do CONPEDI, 2008.

SOUZA, Patricia March de. **Visualidade da escravidão**: representações e práticas de vestuário no cotidiano dos escravos na cidade do Rio de Janeiro oitocentista. 2011. 263f. Tese (doutorado) –Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Departamento de História, 2011.

VENDRAME, Calisto. **A escravidão na Bíblia**. São Paulo: Ática, 1981

VIGEVANI, Tullo. **Segunda Guerra Mundial**: O ambiente internacional que ameaça a paz, gera a guerra e desencadeia o genocídio. IAP/ USP – Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo. Disponível em: <http://www.iea.usp.br/publicacoes/textos/segunda-guerra-mundial-o-ambiente-internacional-que-ameaca-a-paz-gera-a-guerra-e-desencadeia-o-genocidio>. Acesso em: 19/08/2020.

WALK FREE. **The Global Slavery Index – 2018**. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/1Y4aCodxSGgsq35M1PtNJDDMfgHANrdvo/view>. Acesso em: 23/08/2020.

AGENDA PARA ERRADICAÇÃO E PROTEÇÃO DO TRABALHO INFANTIL: PROGRAMA DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA EDUCAÇÃO VISANDO A INSERÇÃO DO INDIVÍDUO NO MERCADO LABORAL VIA TRABALHABILIDADE E CONTROLE JUDICIAL

*Denise Pires Fincato*¹⁵⁵

*Cíntia Guimarães*¹⁵⁶

INTRODUÇÃO

O presente artigo trata de temas emergentes e que requerem amplo estudo, debate e pesquisa para propor alternativas de desenvolvimento social. Uma das bases estruturais, necessárias para o avanço socioeconômico

155 Pós-Doutora em Direito do Trabalho pela Universidad Complutense de Madrid. Doutora pela Universidad de Burgos. Visiting Researcher na Università degli Studi de Parma. Acadêmica titular da cadeira nº 34 da Academia Sul-Rio-Grandense de Direito do Trabalho. Professora e Pesquisadora no PPGD da PUCRS. Advogada e Consultora.

156 Doutoranda em Ciências Sociais pela PUC/RS. Mestre em Ciências Sociais pela PUC/RS. Advogada. Docente e Pesquisadora. O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal Nível Superior – Brasil (CAPES) – Código de Financiamento 001.

do país, possui como determinante a criação de alternativas educacionais, cujo modelo pretenda tornar o cidadão mais consciente de seus potenciais, tendo mais autonomia e reconhecimento.

Alicerçado nos propósitos da Organização Internacional do trabalho (OIT) e sua agenda de trabalho decente, evidencia-se um de seus objetivos que é a erradicação de todas as formas de trabalho forçado e trabalho infantil. Partindo-se dessa via, sugere-se a aplicação de políticas públicas.

A implementação de políticas públicas seria uma das alternativas para alcançar assistência social, investir em educação e em planejamento familiar para redução da pobreza. Utilizando-se, inclusive, das métricas apresentadas pela ferramenta digital do Ministério público do Trabalho (MPT): o “Observatório da Prevenção e da Erradicação do Trabalho Infantil”, para fomentar e direcionar o desenvolvimento de tais práticas.

São referidos programas necessários para a área da educação com a sugestão de acompanhamento e desenvolvimento dos potenciais do indivíduo ao longo de sua vida, tal como previsto e aprovado recentemente pela Emenda Constitucional 108/20. O objetivo do presente texto é apresentar a “trabalhabilidade” como alternativa a ser estendida a toda a população para qualificação futura, notadamente pelas características e talentos apresentados pelos atores sociais.

Por fim, sugere-se a conveniência do Poder Judiciário para apreciar, exigir a implementação, controlar e acompanhar o desdobramento da aplicação de políticas públicas para o trabalho, a partir do pressuposto da educação.

1. AGENDA DE TRABALHO DECENTE E ERRADICAÇÃO DO TRABALHO INFANTIL CONFORME OIT

A orientação de que todos têm direito à dignidade deve fazer parte da realidade dos cidadãos desde a mais tenra idade, ou seja, ao chegar aos bancos escolares, o assunto deve fazer parte do currículo estudantil para alcançar a plena formação de indivíduos saudáveis, relevantes e capazes de contribuir ativamente para o desenvolvimento da sociedade da qual fazem parte.

A formalização do trabalho decente foi introduzida no contexto brasileiro a partir da Organização Mundial do Trabalho (OIT), mais especificamente a partir da Declaração relativa aos Princípios e Direitos Fun-

damentais no Trabalho, em 1999. Tal perspectiva espelha-se em pilares estratégicos de acordo com a definição de trabalho decente, ditada pela própria OIT:

O trabalho decente é o ponto de convergência dos quatro objetivos estratégicos da OIT: 1. o 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); 2. a promoção do emprego produtivo e de qualidade; 3. a ampliação da proteção social; 4. e o fortalecimento do diálogo social (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO).

Note-se que uma das antíteses ao trabalho decente é justamente o trabalho infantil, pois ele abrevia etapas importantes na vida de uma criança, prejudicando sua saúde e seu desenvolvimento educacional, além de ocasionar outros malefícios, como a perda de oportunidade em desenvolver-se física e cognitivamente.

De acordo com a legislação brasileira, o menor de 14 anos está proibido de trabalhar (importante referir que isso não se confunde com a execução de pequenas tarefas domésticas, cujas responsabilidades lhes são atribuídas no núcleo familiar). Após os 14 anos e até os 16 anos, o ordenamento pátrio permite a contratação do adolescente na condição de jovem aprendiz para que possa desenvolver sua formação técnico-profissional. Dos 16 aos 18 anos está liberada a sua contratação desde que respeitadas algumas salvaguardas constitucionais como não trabalhar em locais insalubres ou perigosos e em horários noturnos¹⁵⁷.

Nossa legislação contém ainda outros dispositivos de proteção ao trabalho infantil. Trata-se de outros instrumentos legais, como o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), a Consolidação das Leis do trabalho (CLT), Código Penal, Leis de Diretrizes e Bases (LDB), entre outros. Em

157 Art. 7º, CF/88: São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social: XXXIII - proibição de trabalho noturno, perigoso ou insalubre a menores de dezoito e de qualquer trabalho a menores de dezesseis anos, salvo na condição de aprendiz, a partir de quatorze anos.

âmbito internacional, o Brasil ratificou as Convenções da OIT de nº 138 sobre a idade mínima de admissão ao emprego e ao trabalho e a de nº 182 sobre as piores formas de trabalho infantil.

Importante destacar que, no Brasil, no ano de 2017, uma cooperação entre o MPT e o escritório da OIT no Brasil, criaram alguns laboratórios na forma de ferramentas digitais inéditas, direcionadas para o monitoramento do trabalho decente no país, chamadas de observatórios¹⁵⁸. Merece destaque, para o presente estudo, o “Observatório da Prevenção e da Erradicação do Trabalho Infantil”. Por meio dessa ferramenta, é possível ter acesso aos dados e parâmetros dessa realidade, por meio do cruzamento de dados, ampliando o espaço para debates acerca da necessidade de políticas públicas de combate às injustiças sociais, em respeito ao trabalho decente que o sistema brasileiro deve acatar e defender. As principais informações dão conta do seguinte cenário:

Entre 1992 e 2015, 5,7 milhões crianças e adolescentes deixaram de trabalhar no Brasil (redução de 68%). Entretanto, ainda há 2,7 milhões de crianças e adolescentes em situação de trabalho infantil no país, 59% meninos e 41% meninas. A maioria dessa população está nas regiões Nordeste (852 mil) e Sudeste (854 mil), seguidas das regiões Sul (432 mil), Norte (311 mil) e Centro-Oeste (223 mil). Todas as regiões apresentam maior incidência de trabalho infantil em atividades que não são agrícolas, exceto a região Norte. A faixa etária de 14 a 17 anos concentra 83,7% dos casos, mas o trabalho infantil entre crianças de cinco a nove anos aumentou 12,3% entre 2014 e 2015, de 70 mil para 79 mil. Conhecer as diferentes formas de manifestação do trabalho infantil no Brasil é relevante para que políticas de repressão e prevenção observem características de cada localidade, sobretudo com foco na realidade de municípios, cenário por excelência da implementação de políticas públicas (OBSERVATÓRIO DA PREVENÇÃO E DA ERRADICAÇÃO DO TRABALHO INFANTIL).

158 A ferramenta digital utilizada, chamada Smartlab de Trabalho Decente, é um laboratório multidisciplinar de gestão do conhecimento instituído por meio de um acordo de cooperação técnica internacional entre o MPT e o escritório da OIT no Brasil com foco na promoção da dignidade e do trabalho decente no Brasil

É preciso romper esse ciclo, a infância deve ser prioridade na elaboração de projetos incorporados a um conjunto de recursos e políticas integradas para alcançar assistência social, investimento em educação e em planejamento familiar para redução da pobreza. Também é preciso intensificar a fiscalização e a imposição de punições mais severas diante a exploração do trabalho infantil.

2. PROGRAMAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

No Brasil, as políticas públicas estão relacionadas ao planejamento social, cuja finalidade é a de oferecer soluções específicas ao conduzir assuntos públicos, que deverão resultar no alcance de dignidade e justiça à sociedade e aos seus cidadãos. Ao considerarmos a agenda nacional de trabalho decente, desenvolvida com base nas estratégias e fundamentos da OIT, anteriormente citados, temos que:

O Trabalho Decente pode ser compreendido como uma condição fundamental para a superação da pobreza e a redução das desigualdades sociais, a garantia da governabilidade democrática e o desenvolvimento sustentável. Em inúmeras publicações, o Trabalho Decente é definido como o trabalho produtivo e adequadamente remunerado, exercido em condições de liberdade, equidade e segurança, capaz de garantir uma vida digna (AGENDA NACIONAL DO TRABALHO DECENTE).

No campo da educação, os programas projetados e organizados no Brasil, sobretudo em termos de combate à exploração do trabalho infantil, conforme referência global, para combater a pobreza e as desigualdades sociais, constituem-se em mecanismos de gestão das políticas públicas a serem implementadas de forma articulada, por todas as esferas de governo. De acordo com Matos e Dias (2012, p. 15), “as políticas públicas constituem um meio de concretização dos direitos que estão codificados nas leis de um país. Nesse sentido, a Constituição não contém políticas públicas, mas direitos cuja efetivação se dá por meio de políticas públicas”.

Nesse diapasão, resultam de um processo de decisão indicado ao governo com participação da sociedade civil. Não existe um modelo ideal,

os planos são constituídos por três partes, traçando as concepções da política necessária, fazendo um diagnóstico da situação no momento da articulação da política e, por fim, elabora-se a agenda para implementação, diagnóstico, supervisão e resultados de sua aplicação. Em suma “as políticas públicas funcionam como instrumentos de união e empenho, em torno de objetivos comuns, que passam a estruturar uma coletividade de interesses, se tornando um instrumento de planejamento, racionalização e participação popular” (ZANETTI, 2011).

Neste sentido, é preciso ampliar as práticas includentes, através da criação e execução de políticas públicas de inclusão social, as quais exijam a mobilização da sociedade civil e do governo. Tem-se que políticas públicas de inclusão social caracterizam-se pela capacidade de operar incremento na renda da parcela da população menos favorecida economicamente e, também, de propiciarem acesso aos bens e serviços públicos, que devem ser ofertados à população pelos governos. (STURZA e SCHIRMER, 2013, p. 480)

Para a execução das práticas de inclusão, utilizando-se das disposições legais acerca da garantia dos direitos sociais, são necessárias ações coerentes dos gestores do poder público e de iniciativas dos cidadãos, por meio de políticas sociais referentes à assistência social. Tais políticas públicas devem ser bem articuladas e organizadas para serem eficazes e evitar o desperdício de recursos públicos.

Em razão disso, o Estado deveria manter protegidos os direitos sociais do cidadão, tendo em vista o fato de estarem garantidos em nossa Constituição. Conferir direitos de cidadania à criança e ao adolescente é uma das bases para alcançar uma sociedade mais justa, solidária, fraterna e igualitária. Trata-se a cidadania como um instrumento que guia o Estado, sobretudo no Brasil, pois, de acordo com nossa Constituição federal de 1988, o poder emana do povo e em seu nome é exercido, ou seja, este exercício é feito por meio de representantes eleitos pela maioria do povo, portanto, o poder popular deveria influenciar nas decisões do Estado brasileiro.

3. PROGRAMAS NA ÁREA DA EDUCAÇÃO

Para que, efetivamente, se alcance os objetivos ideais da educação é preciso instigar o senso de responsabilidade e de liberdade dos cidadãos,

pois são elementos primordiais para a concessão da justa democracia. Satisfazer o compromisso firmado constitucionalmente, no rol dos direitos sociais¹⁵⁹, por meio de uma base sólida de ensino aos indivíduos, de forma incipiente, irá refletir no desenvolvimento lógico dos demais direitos ali previstos. Alcançando discernimento e autonomia para que o cidadão tenha condições de autoafirmar-se e conduzir sua própria história.

Ser um protagonista social, eivado de valores, reconhecimento e direitos é que garantem o progresso de uma sociedade e, a educação, deve ser o instrumento condutor de todo esse percurso para culminar na entrega de educação e trabalho decente ao cidadão. Portanto,

[...]. Estas são as principais forças de convergência para reduzir a desigualdade e dependem muito das políticas de educação e do acesso ao treinamento e à capacitação técnica, e de instituições que os promovam. Portanto, a desigualdade está diretamente ligada à escolaridade e é um obstáculo para o avanço no desenvolvimento humano. Qualquer política para combater a pobreza de forma efetiva tem que priorizar a educação, com ênfase na educação básica e na erradicação do analfabetismo (Guimarães e Costa, 2018, p. 526).

Porém, é necessário ir um pouco além, não basta a criação de uma política universal, há que se considerar, tal como previsto na disposição de criação do Observatório da Prevenção e da Erradicação do Trabalho Infantil, as diferentes formas de manifestação da exploração do trabalho infantil em cada região do país, bem como as características locais, realidades e cenários, além de visar a redução do nível de pobreza do núcleo familiar.

Ou seja, melhor seria viabilizar os recursos a partir de um estudo pormenorizado dos indivíduos que formam as diversas comunidades, distribuídas em cada região do país. A partir do ensino fundamental, adequar o desempenho do aluno em prol da cidadania, do seu reconhecimento enquanto integrante da sociedade e que fará parte do desenvolvimento do país, desde que sua habilidade seja explorada (no sentido de capacitação).

159 Art. 6º, CF/88: 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.

Além de focar no encaminhamento da primeira infância, o ideal seria uma política de longo prazo, em que fosse possível acompanhar o desempenho do cidadão com avaliação do resultado final da educação que lhe foi concedida. Em outras palavras, acompanhar o desdobramento da política pública para avaliar os benefícios que o cidadão teve ao desenvolver seu potencial ao longo do caminho vital, com a consciência de inclusão e reconhecimento social, com finalidade de averiguar se o programa atingiu seu objetivo de inserção do indivíduo, especialmente no mercado de trabalho, de acordo com as aptidões que apresenta.

Alicerçando esse raciocínio no próprio texto constitucional (art. 205)¹⁶⁰ é possível pensar que a *formação profissional* é um viés do direito à educação, quanto mais quando se torna a única via para o acesso ao trabalho, natural provedor do mínimo existencial na “sociedade do trabalho”. Conforme Paese:

A sociedade do trabalho é um espaço multidimensional que, uma vez abordado de forma reducionista e apressada, pode conduzir o investigador a análises ilusórias. Enquanto o trabalho vivo for necessário no processo produtivo e a condição individual e social de ser ou não ser trabalhador, na sua dimensão simbólica, fizer diferença, teses que sugerem o fim da sociedade do trabalho não se sustentarão, se submetidas a análises empíricas mais rigorosas. Não estaremos diante do ponto terminal da sociedade do trabalho, mas tão somente da sua transformação (grifou-se) (PAESE, 2020).

Ainda trafegando pela Carta Constitucional já se começa a antever que características do direito à educação se agregarão ao que se convencionou chamar de trabalhabilidade, tais como: a pluralidade na responsabilidade por sua promoção e seu caráter prestacional.

4. TRABALHABILIDADE

A trabalhabilidade (ou seu equivalente em inglês, *workability*) pressupõe objeto e metas mais amplos que os da empregabilidade. Havendo-a,

160 Que estabelece como objetivos da educação o “pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho”.

mesmo sem ter ou desejar um emprego, o indivíduo pode dispor de habilidades suficientes para produzir sua renda, gerir sua vida e se desenvolver. Consiste, a trabalhabilidade, então,

[...] na aquisição e desenvolvimento de competências e habilidades pessoais e profissionais, por parte do indivíduo, permitindo-o possuir uma maior preparação. Neste sentido, ele se torna detentor de um conhecimento único, um gestor de suas próprias habilidades, passando a agir como um agente de mudança, ou seja, como um empreendedor [...] (BULHÕES, VASCONCELOS e LEITE, 2016, p.30).

Diferencia-se da empregabilidade, pois, enquanto esta pressupõe a destreza para ingressar, se manter e evoluir no corpo de funcionários de uma empresa, a trabalhabilidade impõe o uso de “habilidades e competências para gerar renda própria, sem necessariamente estar empregado, ou seja, sem possuir um vínculo empregatício” (BULHÕES, VASCONCELOS e LEITE, 2016). As habilidades comumente vinculadas à trabalhabilidade não estão limitadas ao campo profissional ou ao ensino formal, que normalmente corresponde às *hard skills*. Importante:

Para compreender o lugar das Soft Skills no ambiente de trabalho, é preciso antes falar sobre as Hard Skills. As Hard Skills, também conhecidas como habilidade técnicas, consistem em conhecimento técnico e necessários [sic] para o trabalho (HURRELL; SCHOLARIOS; THOMPSON, 2013; ROBLES, 2012). Esse tipo de habilidade relaciona-se a conquistas discriminadas em um currículo, tais como nível de formação, experiência de trabalho, conhecimento e nível de especialização (ROBLES, 2012). Robles (2012) e Motyl et al. (2017), afirmam que as Hard Skills são específicas, facilmente justificáveis e mensuráveis, podem ser aprendidas e aperfeiçoadas no decorrer dos anos [...] e [...] Ainda que a comunidade acadêmica esteja discutindo se Soft Skills são habilidades ou não, organizações estão exigindo profissionais com esse tipo de características [...] (PENHAKI, 2019).

Ao revés, cada vez mais se propõe a abertura e ampliação do conjunto subjetivo de *skills*, especialmente avançando sobre o campo pessoal e

investindo-se nas chamadas *soft skills* (ou competências transversais e morais). Diz-se que as competências técnicas são importantes para a consecução do trabalho/emprego e que as competências transversais são imprescindíveis para mantê-lo. Note-se que

[...] o conceito de competências transversais foi introduzido por Robert Mertens, sob a designação “competências-chave” (key qualifications) e refere-se às habilidades não relacionadas com a formação ou a função técnica desempenhada por uma pessoa; não estão relacionadas com a aprendizagem técnica de determinada área de estudo ou saber [...] As competências transversais são traços de personalidade, objetivos, preferências e motivos de ação (HECKMAN e KAUTZ, 2012); elas constituem, ao mesmo tempo, competências genéricas e específicas (LEROUX e LAFLEUR, 1995), são transversais, transferíveis e adaptáveis, porém, não há uma definição única e amplamente aceita desse tipo de competências (LOPES et al., 2000). Alguns autores realçam que esse tipo de habilidade, em comparação com as habilidades técnicas, é mais difícil de ser observado, avaliado e mensurado [...]. SWIATKIEWICZ, Olgierd. Competências transversais, técnicas ou morais: um estudo exploratório sobre as competências dos trabalhadores que as organizações em Portugal mais valorizam (SWIATKIEWICZ, 2014).

Seguindo, as políticas públicas para formação dos trabalhadores têm sido desenvolvidas pelo Ministério da Educação ou pelo Ministério da Economia (em substituição ao extinto Ministério do Trabalho) ainda no foco básico da empregabilidade. Assim, podem-se citar como exemplos, o Plano Nacional de Formação Profissional (PLANFOR), a Escola do Trabalhador e as atividades desenvolvidas pelo chamado “Sistema S” (cujos serviços são financiados pelas contribuições incidentes sobre as folhas de salários das empresas).

Foi a compreensão da empregabilidade como essencial à realização de um direito fundamental social (o direito ao trabalho) que conduziu ao implemento de políticas públicas (IPEA, 2006) que, entretanto, mais se preocuparam em prover renda subsistencial (exemplificam-se com o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) e o Seguro-Desemprego

go) do que em promover a formação (continuada) para o trabalho¹⁶¹. Por certo que o apoio econômico em momento de desemprego involuntário é importante, mas, em primeiro, atende majoritariamente à população trabalhadora empregada e, segundo, não basta, pois não liberta. Muito desta atuação estatal (própria do Estado brasileiro e de outros países de índole intervencionista e protetiva no campo das relações de trabalho) pode ser questionada diante do conceito de trabalhabilidade retro descrito, que pressupõe um trabalhador protagonista de sua vida, responsável por seu sustento e juridicamente emancipado.

Em que pese alguns entendam a empregabilidade como um dever subjetivo – o que poderia, inclusive, eximir o Estado de prestações de capacitação no campo do trabalho (TEIXEIRA, 2003) –, outros a veem como um novo direito da classe trabalhadora (MANRICH, 2005) que se aloca no espaço entre três direitos fundamentais: trabalho, educação e desenvolvimento. Seguindo-se neste racional e atendendo à proposta deste estudo, a trabalhabilidade seria a atualização, expansão e potencialização da empregabilidade que, mais complexa e multidimensional, seria a sua versão “4.0”. Pode-se dizê-la o conjunto de ferramentas (técnicas ou morais), sem as quais o direito fundamental ao (novo) trabalho não se realizará na pós-modernidade. Sua ausência é fato impeditivo ao alcance e exercício de um direito-eixo (WANDELLI, 2013) e, por isto, sua prestação passa a ser oponível ao Estado e, até, à sociedade (onde se destacam as empresas¹⁶² e

161 As políticas públicas para formação dos trabalhadores têm sido desenvolvidas pelo Ministério da Educação ou pelo Ministério da Economia (em substituição ao extinto Ministério do Trabalho). Assim, podem-se citar como exemplos, o Plano Nacional de Formação Profissional (PLANFOR), a Escola do Trabalhador (<https://www.escoladotrabalhador.gov.br/cursos/>) e as atividades desenvolvidas pelo chamado “Sistema S” (cujos serviços são financiados pelas contribuições incidentes sobre as folhas de salários das empresas, ver: <https://www12.senado.leg.br/noticias/glossario-legislativo/sistema-s>).

162 Aqui flutuam dois temas importantes: a responsabilidade social empresarial e o impacto da norma ISO nº 26.000. Sobre responsabilidade social empresarial, ver: KREITLON, M.P. A Ética nas relações entre empresas e sociedade: fundamentos teóricos da responsabilidade empresarial. XXVIII ENANPAD. Curitiba, 2004. Disponível em: encurtador.com.br/ltEQZ. Acessado: 30/06/2020. Sobre a Norma ISO nº 26.000, ver: MINAVERRY, C.M.; GALLY, T.A. Las normas voluntarias SA8.000 e ISO 26.000 sobre responsabilidad social y su importancia ante la debilidad del derecho. *Ars boni et aequi*. Ano 9, nº 2, p. 257-276. Disponível em: https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/28758/CONICET_Digital_Nro.af212730-5ae-

seus *stakeholders* (SILVA E GARCIA, 2011)), para o que imprescindível o envolvimento do Poder Judiciário.

A trabalhabilidade é própria da sociedade Pós-Moderna (na qual se observam traços pós-industrialistas), que se caracteriza por seus fenômenos complexos, paradoxais e cheios de contradição (FINCATO e SILVA, 2019). Em tempos de pós-modernidade, nada pode ser considerado certo, sólido ou imutável, as relações humanas se liquefazem, como todo seu entorno, gerando reiteradas reações reativas em busca da concretude perdida (BAUMAN, 2001) e uma genérica sensação de desorientação (MASI, 2015). Em síntese, pode-se afirmar que para o “novo trabalho” nem as normas trabalhistas, nem as receitas de empregabilidade até então existentes, bastam (FINCATO, 2017). Prover trabalho a todos é um grande desafio.

5. CONTROLE JUDICIAL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Outro ponto que merece destaque, dentro dessa temática, ante a omissão do Poder Executivo, poderia/deveria o Poder Judiciário controlar e exigir a implementação de políticas públicas diante da violação dos preceitos e das normas de direitos fundamentais ratificadas pela OIT, por exemplo, das quais o Brasil é signatário?

Uma das vertentes argumenta não ser adequado o magistrado conhecer de matéria administrativa, uma vez que se deve observar o Princípio da Separação dos Poderes. Cabe referir que essa tese já se encontra superada a partir da apreciação do RExt 592.581¹⁶³. Ou seja, prevalece o

[1-4312-906a-ff20e9f8de17_B.pdf?sequence=5&isAllowed=y](#). Acessado: 30/06/2020.

163 Em seu relatório, o ministro Ricardo Lewandowski argumentou ser responsabilidade do Poder Judiciário impor à administração pública como obrigação de fazer a execução de obras em unidades prisionais para garantir os direitos fundamentais dos cidadãos que se encontram encarcerados pelo Estado.

No dispositivo de seu voto, o relator propôs a seguinte tese de repercussão geral, seguida por seus pares: “É lícito ao Judiciário impor à administração pública obrigação de fazer, consistente na promoção de medidas ou na execução de obras emergenciais em estabelecimentos prisionais para dar efetividade ao postulado da dignidade da pessoa humana e assegurar aos detentos o respeito à sua integridade física e moral, nos termos do que preceitua o artigo 5º, XLIX, da Constituição Federal, não sendo oponível à decisão o argumento da reserva do possível nem o princípio da separação dos poderes”.

entendimento de que o mais importante é “dar efetividade ao postulado da dignidade da pessoa humana”, tendo o Poder Judiciário, portanto, legitimidade para concretizar Direitos Sociais consagrados na Constituição Federal/88.

Da mesma forma, a jurisprudência consolidou o entendimento da não aplicação do argumento da reserva do possível em face da garantia do alcance do mínimo existencial aos cidadãos. A intervenção do Poder Judiciário deve acompanhar a evolução, a complexidade e a emergência em conceder tutela às relações sociais, outrora não efetivados por abusividade da administração Estatal.

Em âmbito do Tribunal Superior do Trabalho (TST), há importante decisão, cuja condenação prevê a implementação de políticas públicas:

Importante e exemplar foi a recente decisão da Segunda Turma do Tribunal Superior do Trabalho (TST), segundo a qual a Justiça do Trabalho tem competência para julgar ação civil pública, em que o Ministério Público do Trabalho requer a condenação do município de Chapadinha, MA, para que implemente políticas públicas com o objetivo de erradicar e prevenir o trabalho infantil. O Ministro José Roberto Freire Pimenta (TST – RR – 32100-09.2009.5.16.0006) sustentou que as convenções da Organização Internacional do Trabalho (OIT) e dos organismos de direitos humanos ratificadas pelo Brasil se equiparam a lei. Entre essas normas, que tratam das relações de trabalho e do combate imediato

A decisão do STF acaba confirmando uma tese fundamental: a teoria da decisão constitucionalmente adequada depende da concepção de Estado, de sua organização e do modo como se compreende a separação dos poderes.

Ora, exatamente por ser incompatível com as diretrizes constitucionais de 1988, já há algum tempo foram superados o paradigma liberal e sua teoria da separação dos poderes — assentada no legalismo rasteiro e no predomínio do controle de constitucionalidade apenas formal e em dimensão negativa.

A presença do conteúdo funcional do Estado de bem-estar, agora pensado como Estado Constitucional de Direito, exige, em vez disso, a reconstrução da separação dos poderes, uma vez que o Judiciário assume um papel fundamental de guarda da Constituição em dimensão formal e material. Esse papel inclui força normativa para impor/promover a realização do projeto de país constitucionalmente determinado, até mesmo no campo dos direitos sociais (MARAFFON, 2015).

e prioritário ao trabalho infantil e às piores formas de trabalho do adolescente, estão a Declaração da Filadélfia de 1944, a Declaração de Princípios e Direitos Fundamentais do Trabalho de 1998 e a Convenção 182 da OIT (MARQUES e RODRIGUES, 2017, p. 215).

A discussão a respeito da competência da Justiça do Trabalho para julgar ações que não versam diretamente de questões envolvendo ofensa a direitos trabalhistas, encontra azo no artigo 114 da CF/88, pois, para o referido Ministro, essa regra se aplica tanto aos artigos da própria Constituição quanto às convenções internacionais do trabalho que tratam dos direitos de crianças e adolescentes. “O que há é uma tutela inibitória ou cominatória que se pede para que o município exerça o seu papel de promotor da prevenção e do combate ao trabalho infantil, no âmbito da sua atuação”.

Portanto, diante da omissão de um ente governamental, revela-se premente a atuação do Poder Judiciário para controlar e exigir a implementação de políticas públicas condizentes com a entrega do mínimo existencial. Note-se que a recente promulgação da PEC do FUNDEB – Emenda Constitucional nº 108 de 2020 (no dia 26/08/20) – amplia o direito à aprendizagem ao longo da vida do cidadão¹⁶⁴ requerendo, portanto, o já sugerido acompanhamento do desdobramento de políticas públicas para avaliar os benefícios que o cidadão teve ao desenvolver seu potencial ao longo do caminho vital, com a consciência de inclusão e reconhecimento social.

CONCLUSÃO

O tema tratado no presente trabalho, a partir do resgate da Agenda do Trabalho Decente da OIT, partindo para a sugestão de desenvolvimento de políticas públicas para educação, erradicação do trabalho infantil e redução da pobreza, perpassando pelo acompanhamento

164 Art. 206, CF/88: O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

[...]

IX - Garantia do direito à educação e à aprendizagem ao longo da vida. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 108, de 2020).

profissional via trabalhabilidade, sugerindo o controle por meio do Poder Judiciário, traça uma compreensão do papel e importância que cada ator (pessoa física ou jurídica) possui para o desenvolvimento socioeconômico do país.

A reflexão e a complexidade dos cenários abordados para a construção de um sistema funcional, implica no entendimento e importância que se concede a cada cidadão. A luta por conquistas de direitos que se concretizam por meio de políticas públicas é a razão e garantia da participação de todos em prol do bem comum.

Definir e identificar a ocorrência do problema em cada região do país também é uma prática necessária para o bom planejamento, para evitar o desperdício de recursos públicos e para garantir o sucesso dos projetos. Amenizar os problemas sociais requerem envolvimento e apreço por parte dos atores interconectados.

Por último, cabe destacar o assunto mais importante aqui proposto: acompanhar o cidadão ao longo de sua trajetória estudantil-profissional para avaliação das políticas implementadas deve tornar-se padrão. O indivíduo terá segurança e confiança em si, a partir do conhecimento que será capaz de absorver ao longo da vida. As políticas públicas devem ser instrumentos para a inclusão social, por isso, o tema aqui abordado não se esgota nas sugestões aqui acostadas. Trata-se de uma instigação inicial para que o tema avance e enobreça a humanidade.

BIBLIOGRAFIA

Agenda Nacional do Trabalho Decente. Disponível em: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---ilo-brasilia/documents/publication/wcms_226229.pdf. Acessado: 18/08/2020;

BAUMAN, Z. **Modernidade Líquida**. Trad. Plínio Dentzien. Rio de Janeiro: Zahar, 2001;

BULHÕES, D.M.S.; VASCONCELOS, A.B.deL.; LEITE, E. **Trabalhabilidade: o caminho para o empreendedorismo**. International Journal of Professional Business Review (JBReview). São Paulo, v.1, n.1, 2016. P. 30, jan-jun;

- DIAS, Reinaldo e MATOS, Fernanda. **Políticas públicas: princípios, propósitos e processos**. São Paulo: Atlas, 2012;
- FINCATO, D.P. **Novo trabalho, novo direito**. Jornal “O Estadão”. 10 novembro de 2017;
- FINCATO, D.P.; SILVA, J.M. **Interpretação Sistêmica e sustentabilidade jurídica: a necessária (re)construção do Direito do Trabalho**. Revista Chilena de Derecho del Trabajo y Seguridad Social. Vol. 10, núm. 19 (2019), p. 1-22.
- GUIMARÃES, Cíntia e COSTA, Denise. **Educação e democracia: uma análise à luz da Constituição Federal/88**. In: BREIER, Ricardo e CANTERJI, Rafael. 30 anos da Constituição Federal na visão da advocacia: avanços e retrocessos. Porto Alegre: OAB/RS, 2018;
- IPEA. Brasil: o estado de uma nação, 2006. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/bd/pdf/2006/cap7_politicas.pdf. Acessado: 20/06/2020;
- MANRICH, N. Empregabilidade. **Ocupação e Novas Formas de Trabalho**. Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. v. 100 p. 103-119 jan./dez. 2005;
- MARQUES, Maria Celeste Simões e RODRIGUES, MARIANE. **Acerca de precarização, judiciário e políticas públicas trabalhistas – Brasil**. In: FIGUEIRA, Ricardo Rezende; PRADO, Adonia Antunes e GALVÃO, Edna Maria. Trabalho escravo contemporâneo: estudos sobre ações e atores. Rio de Janeiro: Mauad, 2017;
- MARRAFON, Marco Aurélio. **Atuação do judiciário nas políticas públicas depende da concepção de Estado**. Publicado em 31/08/15. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2015-ago-31/constituicao-poder-atuacao-judiciario-politicas-publicas-depende-concepcao-estado>. Acessado: 31/08/2020;
- MASI, D. de. **TAG: le parole del tempo**. Milano: Compos, 2015;

Observatório da Prevenção e da Erradicação do Trabalho Infantil. Disponível em: <https://smartlabbr.org/trabalho infantil/>. Acessado: 18/08/2020;

Organização Internacional do trabalho – Disponível em: <https://www.ilo.org/brasilia/temas/trabalho-decente/lang-pt/index.htm>. Acessado: 18/08/2020;

PAESE, J. **Fim da sociedade do Trabalho ou imprecisão no debate?** Revista Mediações. Londrina, v. 7, n.1, p. 183-196, jan-jul 2020. Disponível em: <http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/media-coes/article/view/9115/7678>. Acessado: 31/07/2020;

PENHAKI, J. de R. **Soft Skills na Indústria 4.0**. Curitiba: UFPR, 2019 [Dissertação de Mestrado]. Disponível em: http://repositorio.utfpr.edu.br/jspui/bitstream/1/4275/1/CT_PPGTE_M_Penhaki%2c%20Juliana%20de%20Rezende_2019.pdf. Acessado: 15/06/2020;

SILVA, A.C. da; GARCIA, R.A.M. **Teoria dos Stakeholders e responsabilidade social: algumas considerações para as organizações contemporâneas**. [trabalho de conclusão de curso MBA Executivo em Gestão Empresarial]. UCB, 2011. Disponível em: http://acslogos.dominiotemporario.com/doc/TEORIA_DOS_STAKEHOLDERS_E_RESPONSABILIDADE_SOCIAL.pdf Acessado em 30/06/2020.

STURZA, Janaína Machado e SCHIRMER, Candisse. **Construindo uma sociedade democrática: políticas públicas de inclusão social para a promoção da cidadania**. In: GORCZEVSKI, Clóvis. Direitos Humanos e participação política, v. 4. Porto Alegre: Imprensa Livre, 2013;

SWIATKIEWICZ, Olgierd. **Competências transversais, técnicas ou morais: um estudo exploratório sobre as competências dos trabalhadores que as organizações em Portugal mais valorizam**. Cad. EBAPE.BR, v. 12, nº 3, artigo 7, Rio de Janeiro, Jul./Set. 2014. p. 665-687. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/cebape/v12n3/v12n3a08.pdf> Acessado: 20/06/2020;

TEIXEIRA, R.C.F. **A passagem do “direito ao trabalho” para a “empregabilidade”:** privatização do espaço público através das políticas sociais de emprego na contemporaneidade. *Unimontes científica*. Montes Claros, v.5, n.1, jan./jun. 2003;

WANDELLI, L.V. **A reconstrução normativa do direito fundamental ao trabalho.** *Revista do TST*, Brasília, v. 79, n. 4, out-dez 2013.

ZANETTI, Tânia Maria. **A efetivação dos direitos sociais através das políticas públicas.** Disponível em: <http://www.egov.ufsc.br/portal/conteudo/efetiva%C3%A7%C3%A3o-dos-direitos-sociais-atrav%C3%A9s-das-politicas-p%C3%BAblicas>. Acessado: 18/08/2020.

PRECARIZAÇÃO DO TRABALHO: O TRABALHO UBERIZADO E A REFORMA TRABALHISTA

*Maria Luiza Pereira*¹⁶⁵

INTRODUÇÃO

Com o grande avanço tecnológico das últimas décadas, especialmente das tecnologias de informação e comunicação (TICs), a sociedade vem passando por profundas transformações na sua maneira de se organizar e estruturar. Tais mudanças se mostraram capazes de promover intensa influência na economia e nas relações de trabalho, gerando novas perspectivas sobre oferta e demanda de serviços e, principalmente, sobre os vínculos de emprego.

Aliado a isso, o Brasil vem passando por um amplo processo de flexibilização das leis trabalhistas, que ficou ainda mais evidente com a promulgação da Lei 13.467, de 2017, conhecida como Reforma Trabalhista, responsável por alterar e inserir diversos dispositivos na CLT, que invertiram completamente a lógica protetiva conferida pelo Direito do Trabalho ao trabalhador.

Diante desse cenário, primeiramente, esta pesquisa se propõe a apontar um delineamento do princípio da proteção no Direito do Trabalho, apresentando um breve histórico de sua evolução legislativa. Para, assim, chegar-se ao atual contexto de desmonte.

165 Graduanda em Direito pela Universidade Federal Fluminense.

Em um segundo momento, far-se-á uma análise da influência das tecnologias de informação e comunicação nas relações de trabalho, chegando ao conceito de uberização do trabalho, ou trabalho uberizado, que consiste em uma nova forma de organização do trabalho que vem ganhando espaço no cenário nacional e internacional.

Dessa forma, é possível inserir esse contexto no atual quadro de mudanças e reformas que vem sendo submetido o Direito do Trabalho pátrio, percebendo a uberização como mais uma forma de precarizar as relações de trabalho e enfraquecer os direitos trabalhistas conquistados ao longo da história.

1. DELINEAMENTO DO PRINCÍPIO DA PROTEÇÃO

Sabe-se que as relações trabalhistas brasileiras só ganharam perspectiva jurídica após a abolição da escravidão, em 1888. A Lei Áurea, então, pode ser considerada o marco inicial da evolução histórica do direito trabalhista do país, isso porque diante da ausência do trabalho livre, não havia também expressividade nas regulamentações legais das relações do trabalho (MARTINS, 2009).

Importante ressaltar isso não significa afirmar que não existia no país, antes da abolição da escravidão, nenhuma experiência industrial ou de relação de emprego. Ocorre que, como reconhece Maurício Godinho Delgado (2013), nesse período anterior, marcado estruturalmente por uma economia rural e por relações de produção escravistas, não havia espaço significativo para o estabelecimento das condições viabilizadoras do ramo just trabalhista.

Posteriormente, com o desenvolvimento da indústria brasileira e a chegada tardia da Revolução Industrial europeia no país, as relações de trabalho foram ganhando mais força e, conseqüentemente, mais perspectiva jurídica. Pode-se dizer que a Revolução Industrial foi responsável por transformar o trabalho em emprego, porque foi quando os trabalhadores passaram a trabalhar predominantemente em troca de salários (MARTINS, 2009).

As condições dos trabalhadores à época da Revolução Industrial, contudo, eram extremamente precárias. Os trabalhadores operavam nas fábricas em condições insalubres, com jornadas exaustivas e baixos salários.

As mulheres e as crianças enfrentavam condições ainda piores, pois era considerada uma mão-de-obra inferior e desvalorizada, submetendo-se a níveis de exploração ainda maiores (MARTINS, 2009).

Nesse período, começaram a surgir as primeiras legislações trabalhistas, que ainda eram tímidas, desordenadas e específicas para determinados trabalhadores e profissões, culminando numa fragmentação e fazendo com que certas categorias profissionais ficassem fora da proteção legal (NASCIMENTO, 2011)

Outro marco importante foi o fim da Primeira Guerra Mundial, pois, naquele contexto, surgiu a intensa necessidade de se garantir os princípios fundamentais de proteção ao trabalho humano e de se criar um organismo internacional que promova a internacionalização das normas trabalhistas e controle sua aplicação (SUSSEKIND, 2012).

Assim, em 1919 foi criada a Organização Internacional do Trabalho (OIT), que fixou os direitos sociais dos trabalhadores por meio de medidas e regras protetivas, que deveriam ser observadas pelos países signatários do tratado. Com ele, a necessidade de se ditar as regras trabalhistas no território nacional passou a se tornar cada vez mais evidente (COSTA, 2015).

Foi em meados de 1930, porém, que o movimento dos trabalhadores no Brasil passou a ganhar forças significativas, na medida em que se fez necessária a luta pela intervenção do Estado no disciplinamento e garantia de seus direitos sociais trabalhistas, com o fim de promover condições mais dignas de trabalho (COSTA, 2015).

Em um governo de características populistas e submetido às pressões das várias classes de trabalhadores, Getúlio Vargas promulgou a nova Constituição, em 1934, que já ditava algumas garantias trabalhistas, como a proibição de distinção salarial por sexo, idade ou nacionalidade, a introdução do conceito de salário mínimo, férias remuneradas, proibição do trabalho para menores de 14 anos, redução da jornada diária para 8 horas, indenização para demissão sem justa causa, entre outros (BRASIL, 1934).

Destarte, com a forte pressão que já havia se instalado, o Governo Vargas, em 1943, não viu outra opção senão sistematizar e consolidar, em um só documento, as leis trabalhistas (BRASIL, 1943), responsável por regular a relação de empregado e empregador, bem como garantir direitos e proteção à classe trabalhadora frente aos detentores dos meios de produção.

Por fim, posteriormente, a Constituição Cidadã de 1988 exerceu um papel essencial nessa humanização do trabalho, uma vez que caminhou no sentido de prezar pela isonomia e pelos direitos fundamentais dos trabalhadores urbanos e rurais, bem como de conferir mais proteção ao trabalhador, parte vulnerável e hipossuficiente da relação. Coloca, ainda, em seu art. 7º, o valor social do trabalho como princípio fundamental (BRASIL, 1988).

2. A INFLUÊNCIA DOS AVANÇOS TECNOLÓGICOS NAS RELAÇÕES DE TRABALHO E O TRABALHO UBERIZADO

A sociedade atual, devido aos grandes avanços tecnológicos, as novas conexões e a extrema rapidez dos meios de comunicação, passa por um intenso período de reorganização e reestruturação.

É notório, a partir do século XXI e, ainda mais marcante na última década, o enorme avanço do trabalho imaterial e informatizado. Na análise do sociólogo Ricardo Antunes (2018, p. 24), o avanço das tecnologias de informação e comunicação (TICs) prometeram algumas falácias ao mundo do trabalho, onde haveria uma nova era de felicidade promovida pelo trabalho online, digital e informacional. Nesse sentido, continua o autor (p. 42):

É desse modo que o capitalismo informacional e digital vem aprimorando sua engenharia da dominação. Desde que a empresa taylorista e fordista foi suplantada pela liofilização toyotista e flexível, passamos a presenciar o que Danièle Linhart denominou desmedida empresarial. Contra a rigidez vigente nas fábricas da era do automóvel, durante o longo século XX, nas últimas décadas os capitais vêm impondo sua trípole destrutiva em relação ao trabalho: a terceirização, a informalidade e a flexibilidade se tornaram partes inseparáveis do léxico da empresa corporativa.

Nesse contexto, surge então um novo protótipo de trabalho precarizado: o trabalho uberizado. A denominação desse fenômeno origina-se na empresa Uber, empresa conhecida por oferecer um instrumento digital que conecta, por meio de um aplicativo no telefone móvel, motoristas de carro dispostos a oferecer seu instrumento e sua força de trabalho com usuários que precisam do serviço de locomoção.

O termo Uberização não se refere somente à Uber, apesar de servir de inspiração, devido à visibilidade da empresa. Se refere, essencialmente,

à uma nova forma de organização, gerenciamento e controle do trabalho (ABILIO, 2020), independentemente do tipo do setor de serviço. Sobre o tema, observa-se algumas considerações críticas da pesquisadora Virgínia Fontes (2017, p. 54-55):

Melhor, talvez, do que uma longa explicação teórica seja detalharmos um exemplo sobre algo muito corriqueiro: o Uber. Seu enorme impacto já gerou novos termos, como a “uberização das relações de trabalho” e um verbo, uberizar. Vamos nos ocupar, sobretudo, dessa empresa específica, mas ela não é nem original, nem a única. A forma como opera atravessa diversos setores (alojamento e transporte, financiamento, produção etc.), estimulada por processos explícitos de “incubação”, através de *startups*, gerando várias modalidades da assim mal chamada “economia colaborativa” [...] Decerto, parte desses novos processos e técnicas nasce como inquietações frente às intensas contradições aguçadas pelo capitalismo e apontam para novas e poderosas possibilidades, mas precisam ser exploradas de maneira crítica. Não à maneira de muitos, fascinados, como se essas experiências fossem imediatamente o que dizem ser (“colaborativas”, “livres”, “bens comuns”). Ao contrário, é preciso identificar as relações reais que acolhem seu nascimento, suas formas específicas de adaptação às formas concentradas do capital, sua generalização e, por fim, as possibilidades e tensões novas que introduzem na relação entre capital e trabalho. Essas iniciativas não acabam com o trabalho, mas aceleram a transformação da relação empregatícia (com direitos) em trabalho isolado e diretamente subordinado ao capital, sem mediação contratual e desprovido de direitos. Antes como depois, o interesse central do capital prossegue sendo a extração e a captura do mais-valor.

A título de exemplo, atualmente, é possível encontrar aplicativos que possibilitam a uberização do trabalho, além de motoristas, também de esteticistas, babás, operadores no setor de limpeza e até mesmo médicos e advogados.

Assim, essas empresas uberizadas, ou empresas-aplicativo, transferem os riscos e custos do empreendimento para os trabalhadores autônomos cadastrados que realizam as atividades com seus próprios recursos (ABILIO, 2017).

Nessa relação, os trabalhadores precisam disponibilizar, além da força de trabalho, os próprios meios diretos de produção, mas sua atividade continua subordinada diretamente ao capital, sem mediação de qualquer relação empregatícia (FONTES, 2017).

O professor e pesquisador Rodrigo Carelli (2019) descreve seis características essenciais do trabalho uberizado, quais sejam:

1) trabalhadores formalmente autônomos que detêm a posse ou propriedade os instrumentos de trabalho; 2) forte dependência econômica desses trabalhadores daquele que detêm os verdadeiros meios de produção e que controlam todo o ecossistema (clientes, fluxos, preços, prazos, organização do trabalho etc.); 3) assunção, pelos trabalhadores, de riscos e custos anteriormente assumidos pelas empresas; 4) precarização das condições de exercício do trabalho; 5) concorrência entre trabalhadores, que gera sua pauperização; 6) exclusão do sistema legal de regulação estatal do trabalho.

O autor Ricardo Antunes (2018) denomina essas novas relações de trabalho, que originam-se no trabalho informatizado, enquanto uma verdadeira *escravidão digital*, onde o assalariamento é disfarçado sob uma nova forma de trabalho desregulamentado.

O autor canadense Tom Slee (2017) expõe que a uberização originou-se no conceito de economia compartilhada. Segundo Slee, as empresas da Economia do Compartilhamento se auto definem como “movimento social” sem deixarem de também se reconhecer enquanto um “novo tipo de negócio”.

Contudo, aquilo que, antes, nasceu como uma ideia de uma grande rede de compartilhamento solidário, tem, agora, sua lógica completamente invertida pelos grandes empresários e corporações, que vendem a idealização e ilusão de que o trabalhador pode ser patrão de si próprio, tornando-se um verdadeiro empreendedor (CARIBÉ, 2017).

Assim, embora a essência da ideia de economia compartilhada funda-se na solidariedade e cooperação mútua da comunidade, as empresas vêm se apropriando desse discurso para mascarar os negócios tradicionais capitalistas (KRAMER, 2017).

Verifica-se, portanto, a precarização das relações de trabalho diante de uma nova forma de apropriação dos lucros pelos grandes investidores e corporações, restando às pessoas que colaboram nessa relação o dever de

contribuir com seu patrimônio e trabalho, tornando a ideia de trabalhador livre e independente uma verdadeira utopia (KRAMER, 2017).

Em paralelo a isso, como fator que fomenta ainda mais o aumento desse tipo de relação empregatícia precária, tem-se profunda crise econômica, social e política que assola o país, que tem gerado uma taxa de desemprego elevada e, conseqüentemente, levando os trabalhadores a buscarem meios alternativos para promover o sustento da família.

Ao analisar a situação desses trabalhadores, é possível, ainda, visualizar o conceito de “viração”, termo ainda pouco explorado, mas trazido essencialmente pela autora Vera Telles e muito bem colocado no artigo da pesquisadora Ludmila Ablío (2017):

Olhando para esses trabalhadores, vemos em ato a viração, tema atual e ao mesmo tempo constitutivo do mercado de trabalho brasileiro desde sua formação. A viração – e remeto-me ao uso que Vera Telles fazia do termo já no início dos anos 2013 – é pouco tratada nos estudos do trabalho brasileiros, inclusive na produção e análise de dados sobre emprego/desemprego; entretanto é constitutiva da vida e da sobrevivência dos trabalhadores de baixa qualificação e rendimento. O “viver por um fio” das periferias brasileiras significa um constante agarrar-se às oportunidades, que em termos técnicos se traduz na alta rotatividade do mercado de trabalho brasileiro, no trânsito permanente entre trabalho formal e informal, na combinação de bicos, programas sociais, atividades ilícitas e empregos

Mas a viração agora já tem nome internacional e globalizado, seguimos na vanguarda do atraso: a gig economy nomeia hoje o mercado movido por essa imensidão de trabalhadores que aderem ao trabalho instável, sem identidade definida, que transitam entre ser bicos ou atividades para as quais nem sabemos bem nomear.

Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, a taxa de desemprego foi de 11,9% no ano de 2019 no país. Neste mesmo ano, a informalidade (soma dos trabalhadores sem carteira, trabalhadores domésticos sem carteira, empregador sem CNPJ, conta própria sem CNPJ e trabalhador familiar auxiliar) atingiu 41,1% da população ocupada, a maior taxa do país desde 2016 (IBGE, 2020).

Os dados confirmam o ato da viração, supracitado pela autora, visto que um número significativo de trabalhadores, diante da baixa qualifica-

ção e rendimento, oscila entre bicos e atividades, e acaba por submeter-se a vínculos empregatícios precários e instáveis, sem quaisquer garantias trabalhistas e sociais, como os próprios trabalhos uberizados.

Tem-se, aqui, a desmitificação da falácia da modernização das relações de trabalho que teria advindo da tecnologia. A informalidade, precarização, instabilidade e desproteção da força de trabalho não são características novas, já que sempre foram fomentadas pelo modelo neoliberalista vigente (FONTES, 2017).

3. A REFORMA TRABALHISTA COMO PROPULSORA DA UBERIZAÇÃO E PRECARIZAÇÃO DO TRABALHO NO BRASIL

Sabe-se que a Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT) foi construída em um contexto de predominância do trabalho material. O Direito do Trabalho, de maneira geral, é um típico produto da sociedade industrial, onde predominava a rigidez hierárquica, a linearidade e o racionalismo (ABRAMIDES BRASIL, 2019).

Surge, portanto, a necessidade de interpretar a regulamentação vigente levando em consideração as novas formas de relações de trabalho imateriais, de maneira a garantir a proteção dessa nova classe trabalhadora que vem sendo atingida pela consequente precariedade laboral.

Ao contrário, no Brasil, em vez de conferir maior proteção ao trabalhador mais vulnerável e preservar o caráter protecionista do direito laboral, escolheu-se, recentemente, adotar um modelo de flexibilização das normas trabalhistas.

Esse processo de flexibilização das legislações pátria ficou ainda mais evidente com a promulgação da Lei 13.467, de 2017, conhecida como reforma trabalhista, responsável por alterar e inserir diversos dispositivos na CLT, invertendo completamente a lógica protetiva conferida pelo Direito do Trabalho ao trabalhador.

Várias normas foram introduzidas no sentido de desvalorizar o trabalho e privilegiar a empresa e o capital. Entre elas, tem-se os conceitos de trabalho intermitente, livre negociação entre empregado e empregador, o abandono da presunção de hipossuficiência do trabalhador e do financiamento sindical, entre outros (BRASIL, 2017).

Essas alterações legislativas foi, na verdade, uma grande vitória do empresariado brasileiro. A terceirização foi, enfim, com a promulgação da Lei nº 13.429 de 2017, consolidada e ampliada, assumindo o papel principal na gestão empresarial, onde o vínculo de emprego é coberto pelo disfarce da relação interempresas.

Foi implementado, ainda, o conceito de trabalho intermitente, onde o trabalhador fica à disposição do empregador para quando este precisar do seu serviço, mas não recebe pelo tempo à disposição, somente pelas horas trabalhadas. Semelhante com o que ocorre nas relações uberizadas, com o diferencial agravante de que, nestas, não há sequer o reconhecimento da existência de vínculo de emprego, impedindo o reconhecimento de qualquer direito trabalhista mínimo.

Nessa nova ordem vigente na relação de trabalho, os direitos trabalhistas e sociais são vistos como verdadeiros custos e gastos pelas empresas, que devem ser diminuídos para que os lucros sejam auferidos. Por isso, o novo modelo trazido pela Reforma Trabalhista permite que tais direitos deixem de ser custos fixos, passando a se tornar variáveis de acordo com a necessidade da empresa em determinados momentos e, como consequência, aumentando ainda mais os lucros ganhos, modelo que já vem sendo adotado pelas empresas aplicativos e agora respaldado pela legislação.

Nesse sentido, demonstra o pesquisador Marcio Pochmann (2016) em seu artigo sobre o tema:

Como os direitos sociais e trabalhistas passam crescentemente a ser tratados pelos empregadores e suas máquinas de agitação e propaganda enquanto fundamentalmente custos, a contratação direta, sem direitos sociais e trabalhistas libera a competição individual maior entre os próprios trabalhadores em favor dos patrões. Os sindicatos ficam de fora da negociação, contribuindo ainda mais para esvaziamento do grau de organização em sua própria base social.

Ao depender cada vez mais do rendimento diretamente recebido, sem mais a presença do histórico salário indireto (férias, feriado, previdência, etc), os fundos públicos voltados ao financiamento do sistema de seguridade social enfraquecem, quando não contribuem para a prevalência da sistemática do rentismo. A contenção da terceirização, em função disso, poderia estancar a trajetória difusora do modo Uber de precarização das contratações de trabalho.

Outrossim, é notório que os direitos humanos, constituído por uma série de garantias que visam proteger a dignidade humana, é de essencial aplicação no âmbito do trabalho. A partir disso, o Conselho Nacional de Direitos Humanos (CNDH), criado para defender os direitos humanos no Brasil e fiscalizar sua eventual violação, já se posicionou contra a Reforma. Nas palavras do ex presidente do CNDH, Darci Frigo, em entrevista concedida ao *site* “Rede Brasil Atual” em 2017, quando ainda ocupava o referido cargo:

“Nós consideramos que os direitos sociais são protegidos pelo sistema internacional e pela Constituição brasileira. E à medida que essa reforma propõe retrocessos e a desconfiguração de um conjunto de direitos garantidos tanto na esfera internacional como no ordenamento jurídico nacional, isso atinge um princípio fundamental, que é o princípio do não retrocesso dos direitos humanos. [...] A reforma utiliza a cortina de fumaça da chamada modernidade mas, na verdade, abre o caminho para o que hoje se chama de escravidão moderna, que é você precarizar as relações de trabalho e ampliar a possibilidade da superexploração. Essa é uma modernização que nos leva não ao futuro, mas a um passado que não queremos mais que volte.”

Quanto à precarização das relações laborais, conforme colocado pelo sociólogo Ricardo Antunes (2018), sabe-se que ela não é estática e está intrínseca no capitalismo, porque consiste em um processo que pode se ampliar ou reduzir, dependendo da capacidade de resistência, organização e confrontação da classe trabalhadora.

Portanto, a Reforma Trabalhista abre, rapidamente, o caminho para que a precarização das relações de trabalho avance desenfreadamente, bem como abre espaço à implementação dos protótipos de trabalho uberizado.

CONCLUSÕES

Dessa forma, é possível concluir que a uberização das relações de trabalho, com o amplo respaldo da nova legislação trabalhista, vem atuando fortemente como forma de precarizar o trabalho e violar os direitos humanos fundamentais dos trabalhadores que, com o desemprego estrutural

crescente, acabam se submetendo a esse novo tipo de exploração. Uma vez que, sem qualquer vínculo empregatício estabelecido, o trabalhador acaba por abrir mão de seus direitos sociais trabalhistas em prol do lucro dessas grandes empresas e corporações.

É evidente que a problemática se mostra muito mais complexa ao olharmos para o sistema como um todo. Isso porque a uberização do trabalho é fruto da evolução de todo um sistema capitalista, que opera numa lógica de lucros e acumulação de riquezas, trata a força de trabalho como gasto e o trabalhador como objeto, sempre em busca de novas maneiras de descartá-lo ou desvinculá-lo da relação.

Ademais, o avanço tecnológico se tornou inevitável e cada vez mais presente nas relações humanas. Porém, o Direito pátrio e o Sistema Jurídico como um todo demonstrou-se incapaz de acompanhar essas transformações de maneira eficiente.

Assim, a uberização mostrou-se capaz de engolir as relações de trabalho. A tendência é que cada vez mais categorias de profissionais sejam atingidas pelo processo, e por isso surge a importância e a urgência de se pensar a relação no sentido de conferir mais proteção a parte vulnerável.

Por derradeiro, diante desse quadro caótico, faz-se necessário colocar o ser humano no centro do sistema. O trabalhador, enquanto ser humano e diante de sua extrema vulnerabilidade na relação empregatícia, deve ser amplamente protegido frente ao capital, bem como ter sua dignidade plenamente resguardada.

Uma sociedade evoluída não deveria ser, necessariamente ou apenas, aquela com mais tecnologia e automação. E sim, aquela que, no mínimo, garanta os direitos humanos e sociais fundamentais de cada indivíduo, com condições que lhes garanta a sobrevivência de maneira digna.

REFERÊNCIAS

ABILIO, Ludmila Costhek. Uberização: uma era do trabalhador na hora certa? *In: Estudos avançados*. São Paulo, v. 34, n. 98, p. 111-126, abril de 2020. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142020000100111&lng=en&nrm=iso> Acesso em: 06/06/2020.

_____. Uberização do trabalho: subsunção real da vi-
ração. In: **Passa Palavra**. 2017. Disponível em: <<http://passapalavra.info/2017/02/110685>> Acesso em: 16/07/2020.

ABRAMIDES BRASIL, Natália Marques. **Relações de trabalho em plataformas digitais: desafios ao modelo tradicional do direito do trabalho**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.

ALMEIDA, Cássia. A uberização do trabalho no século XXI: Tarefas sob demanda ganham espaço em um mercado transformado pela automação e pela inteligência artificial. In: **Revista Época**. 2018. Disponível em: <<https://epoca.globo.com/tecnologia/noticia/2018/05/uberizacao-do-trabalho-no-seculo-xxi.html>> Acesso em 12 jul. 2020.

ANTUNES, Ricardo. **O privilégio da servidão: o novo proletariado de serviços na era digital** - 1. ed. - São Paulo : Boitempo, 2018.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm> Acesso em: 19/07/2020.

_____. Constituição (1934). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, 1934. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao34.htm>. Acesso em: 09/08/2020.

_____. Decreto-Lei n. 5.452, de 1º de maio de 1943. **Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho**. Diário Oficial dos Estados Unidos do Brasil. Rio de Janeiro, DF, 1943. Seção 1, p. 11937-11984. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del5452.htm> Acesso em: 19/07/2020.

_____. Lei nº 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 nos 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. Brasília, DF, 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13467.htm> Acesso em: 13/07/2020.

_____. Lei nº 13.429, de 31 de março de 2017. **Altera dispositivos da Lei n o 6.019, de 3 de janeiro de 1974, que dispõe sobre o trabalho temporário nas empresas urbanas e dá outras providências; e dispõe sobre as relações de trabalho na empresa de prestação de serviços a terceiros.** Brasília, DF, 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113429.htmM> Acesso em: 13/07/2020.

CARIBÉ, Daniel. Comentando o Livro “Uberização”, de Tom Slee. *In: Passa Palavra.* Disponível em: <<http://passapalavra.info/2017/12/117239>> Acesso em: 13/07/2020.

COSTA, Jefferson Alexandre da. Breve histórico do direito do trabalho brasileiro. *In: JusBrasil.* Disponível em: <<https://jeffersoncosta.jus-brasil.com.br/artigos/194061399/breve-historico-do-direito-do-trabalho-brasileiro>> Acesso em: 23/07/2020.

DELGADO, Maurício Godinho. **Curso de direito do trabalho.** 10. Ed. São Paulo: LTR, 2013.

FONTES, Virgínia. Capitalismo em tempos de uberização: do emprego ao trabalho. *In: Marx e o Marxismo – Revista do NIEP-Marx.* V. 5 n. 8 (2017). P. 45-67. Disponível em: <<http://www.niepmarx.blog.br/revistadoniep/index.php/MM/article/view/220>> Acesso em: 23/07/2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICAS (IBGE). Desemprego cai para 11,9% na média de 2019; informalidade é a maior em 4 anos. **Agência de notícias IBGE.** Editoria de Estatísticas Sociais: 2020. Disponível em: <<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/26741-desemprego-cai-para-11-9-na-media-de-2019-informalidade-e-a-maior-em-4-anos>> Acesso em: 19/07/2020.

KRAMER, Josiane Caldas. **A economia compartilhada e a uberização do trabalho: utopias do nosso tempo?** Disponível em: <<http://hdl.handle.net/1884/47786>> Acesso em: 23/07/2020.

MARTINS, Sérgio Pinto. **Direito do Trabalho**. 25 ed. São Paulo: Atlas, 2009.

NASCIMENTO, Amauri Mascaro. **Curso de Direito do Trabalho: história e teoria geral do direito do trabalho: relações individuais e coletivas do trabalho**. 26. ed. – São Paulo: Saraiva, 2011.

POCHMANN, Marcio. A terceirização e a UBERização do trabalho no Brasil. In: **Blog Boitempo**. 2016. Disponível em: <<https://blogda-boitempo.com.br/2016/08/24/a-terceirizacao-e-a-uberizacao-do-trabalho-no-brasil/>> Acesso em: 23/07/2020.

FRIGO, Darci. Conselho Nacional dos Direitos Humanos faz recomendação contra ‘reforma’ trabalhista. **Rede Brasil Atual**. Disponível em: <<https://www.redebrasilatual.com.br/trabalho/2017/04/conselho-nacional-dos-direitos-humanos-emite-recomendacao-conta-reforma-trabalhista/>> Acesso em: 23/07/2020.

SLEE, Tom. **Uberização: a nova onda do trabalho precarizado**. Tradução de João Peres; notas de edição Tadeu Breda, João Peres. São Paulo: Editora Elefante, 2017.

SUSSEKIND, Arnaldo. **Curso de Direito do Trabalho**. 3.ed. Rio de Janeiro: Ed. Renovar, 2012.

ANÁLISE DOS ASPECTOS JURÍDICOS DA TERCEIRIZAÇÃO NO BRASIL

Jeazi Almeida de Sousa

INTRODUÇÃO

A prestação de serviços por uma empresa terceirizada é uma realidade bastante recorrente na seara trabalhista em que há a busca pela percepção integral de todos os direitos do trabalhador, protegidos pela Consolidação das Leis do Trabalho e pela Constituição Federal, da formulação do contrato de emprego, de tal forma que estabelece-se uma acirrada luta para o entendimento de sua legalidade, permeando conflitos de interesses entre classes de empregados e empregadores, em que se discute o avanço da legislação para um assunto de alcance global que visa aperfeiçoar o estado econômico do país e das relações contratuais de trabalho e a manutenção das conquistas jurídicas históricas pelo trabalhador.

O fato da não regulamentação específica e ampla da terceirização irrestrita de serviços tem gerado a vulnerabilização de milhões de trabalhadores brasileiros que se submetem a toda e qualquer modalidade de contratação devido às condições econômicas precárias em que o país se encontra. Delegando ao Poder Judiciário uma grande demanda jurídica relevante a constatação de vínculo empregatício e responsabilidade empresarial como garantia de que as obrigações trabalhistas serão cumpridas. Além de que, acentuam injustamente as disparidades existentes entre trabalhadores com registro formal segundo a Consolidação das Leis Trabalhistas e os empregados terceirizados, na qual os mesmos são propensos a maiores taxas de acidentes no ambiente de

trabalho e ficam impossibilitados de procurar os órgãos jurisdicionais para atenderem as suas demandas.

O presente trabalho baseou-se em um método de estudo histórico, sendo predominante a pesquisa bibliográfica de livros, artigos, legislação vigente e demais fontes que fomentaram o subsídio para a sua produção.

Os capítulos foram formulados para estabelecerem uma análise jurídica da terceirização no seu aspecto econômico, social, e legal quanto aos instrumentos normativos existentes como a Súmula 331, e a PL 4330/2004. Ora, a abordagem do primeiro capítulo esclarece a manifestação da terceirização na Europa e no Brasil caracterizando-a por seus primeiros impactos nas relações trabalhistas.

No segundo capítulo é estabelecido um parâmetro existente na Súmula 331 do Tribunal Superior do Trabalho em comparação ao trabalho temporário que possui um regimento muito semelhante à prestação de serviços por terceiros sob a luz dos elementos que configuram a relação empregatícia, além de explicar tal instrumento jurídico como única ferramenta para resolução de conflitos quanto a terceirização até o Projeto de Lei 4330/04.

No terceiro capítulo são tratados os benefícios advindos da PL 4330/04 assim como os pontos negativos de algumas de suas disposições, dando ênfase na inconstitucionalidade referente à terceirização irrestrita com alcance aos órgãos da Administração Direta e Indireta.

1. A TERCEIRIZAÇÃO NO BRASIL

Seguindo ao final da década de 50 a 70, o processo de terceirização chega ao Brasil, abordando indústrias, e outras extensões de serviços e comércio, preservando ainda o modelo toyotista, no ramo predominante do automobilismo, sob o prisma do neoliberalismo. Como esclarece Maurício Godinho Delgado:

Em fins da década de 1960 e início dos anos 70 é que a ordem jurídica instituiu referência normativa mais destacada ao fenômeno da terceirização (ainda não designado por tal epíteto nessa época, esclareça-se. Mesmo assim tal referência dizia respeito apenas ao segmento público (melhor definindo: segmento estatal) do merca-

do de trabalho – Administração direta e indireta da União, Estados e Municípios. É o que se passou com o Decreto-Lei n. 200/67 (art. 10) e Lei n. 5.645/70. (DELGADO, 2004).

Apesar de ser introduzido no país pelas multinacionais e, portanto, com a mesma ideologia de desenvolvimento industrial europeia, a terceirização não foi tratada especificamente pela legislação brasileira, possuindo destaque de sua utilização no ambiente público do Estado, mais precisamente nos serviços que constituíam as atividades fim das empresas, especialmente quanto à segurança e limpeza.

Ao chegar neste ponto, delimitam-se dispositivos legais mais enfáticos, no tocante a prática de terceirizar como os Decretos-leis n.ºs 1.212 e 1.216 ambos de 1966, que permitiram aos bancos contratar os serviços de segurança dispostos por empresas especializadas no ramo.

A terceirização não possui definição jurídica, mas, deriva da ciência administrativa, pelo tecnicismo de sua aplicabilidade empresarial, ou seja, provém do concretismo realista social, no qual foi criado a partir de sua demanda pelas grandes empresas, ganhando conceituação formal. É evidente que sua omissão pela CLT que foi formulada em 1940, denota a falta de relevante significado jurídico para a época, já existindo algumas modalidades de intermediação de serviços como a empreitada e a subempreitada.

Após a aprovação de mão de obra terceirizada para compor o serviço de segurança nos bancos, esta temática obteve mais amplitude no seu grau de importância sendo objeto da Súmula 331 elaborada pelo Supremo Tribunal do Trabalho que regulamentou a licitude desta prática não se estendendo às atividades fim da empresa, no entanto, sendo permitido para substituir funcionários temporariamente, assim como no crescimento demasiado quanto aos serviços prestados, instituindo a responsabilidade das empresas tomadoras de serviços, caso haja irregularidades nas contratações e a inexistência de vínculo contratual com a Administração Pública caso esta advenha de empresa interposta.

2. ANÁLISE JURÍDICA DA SÚMULA 331 DO TRIBUNAL SUPERIOR DO TRABALHO

Para análise deste instituto jurídico coloca-se em pauta a letra de lei que o mesmo dispõe:

I. A contratação de trabalhadores por empresa interposta é ilegal, formando-se o vínculo diretamente com o tomador de serviços salvo no caso de trabalho temporário (Lei n. 6.019, de 3.1.1974).II. A contratação irregular de trabalhador, através de empresa interposta, não gera vínculo de emprego com os Órgãos da Administração Pública Direta, Indireta ou Fundacional (art. 37, II, da Constituição da República).III. Não forma vínculo de emprego com o tomador a contratação de serviços de vigilância (Lei 7.102, de 20.6.1983), de conservação e limpeza, bem como a de serviços especializados ligados à atividade – meio do tomador dos serviços, desde que inexistam a pessoalidade e a subordinação direta.IV. O inadimplemento das obrigações trabalhistas, por parte do empregador, implica na responsabilidade subsidiária do tomador de serviços, quanto àquelas obrigações, inclusive quanto aos órgãos da administração direta, das autarquias, das fundações públicas e das sociedades de economia mista, desde que hajam participado da relação processual e constem também do título executivo judicial (TRIBUNAL SUPERIOR DO TRABALHO)

A discussão sobre a legalidade do serviço terceirizado era latente, assim como a necessidade de adequação ao novo quadro social que se instaurava na época, e para tanto, passaram a vigorar os Decretos Leis nº 1212 e 1216 de 1966 permitindo a contratação dos serviços de segurança por empresas especializadas no ramo. Ainda assim, a discussão sobre a contratação destes serviços por estas empresas causava alvoroço, pois limitava a contratação por concurso público. Assim descreve Sérgio Pinto Martins sobre este causídico:

O Ministério do Trabalho, com base no inciso VI do art. 83 da Lei Complementar nº 75/93, vinha ajuizando inquéritos civis públicos em face Banco do Brasil e da Caixa Econômica Federal, que contratavam principalmente estagiários, com o objetivo de eximir-se da realização de concursos públicos para admissão de trabalhadores estudantes ou desqualificados. Aqueles órgãos afirmavam que havia decisões do próprio TST, que de fato existem, mitigando a aplicação da Súmula 256 do TST, além de permitir que fizessem contratações de serviço de limpeza e outros, de acordo com a Lei nº 5.645/70. O inquérito ajuizado contra a Caixa Econômica Federal acabou dando origem à ação civil pública, que foi julgada

parcialmente procedente em primeira instância, reconhecendo-se as irregularidades existentes. O Banco do Brasil, porém, firmou compromisso com a Procuradoria – Geral do Trabalho, em 20 de maio de 1993, de acordo com o parágrafo 6º do artigo 5º da Lei nº 7.347/85, de que a empresa iria, no prazo de 240 dias, abrir concurso público para regularizar as atividades de limpeza, ascensorista, telefonista, copa, gráfica, estiva e digitação.

A Procuradoria-Geral do Trabalho já havia encaminhado expediente ao Presidente do TST, protocolado sob o nº 31.696/93.4, em 6-10-93, requerendo a revisão parcial da Súmula 256 do TST, para retirar de sua órbita as empresas públicas, as sociedades de economia mista e os órgãos da administração direta, indireta, autarquia e fundacional e, também, os serviços de limpeza”. (MARTINS, 2009)

Foi necessário, então, decorrente da crescente demanda em jurisdicionar sobre a facilidade de contratação da empresa tomadora de serviços, paralelo a redução de oportunidades de trabalho sob condições mais favoráveis ao empregado, que propiciou o entendimento do Tribunal Superior do Trabalho criar a Súmula 331.

Afinal, na época já havia um modelo de contratação semelhante ao serviço terceirizado, entretanto, com diferenças bem pontuais que preservam os direitos dos trabalhadores mais harmonicamente com a Constituição, que é o trabalho temporário.

2.2.1. Trabalho Temporário

O trabalho temporário é regido pela Lei 6.019/1974, que versa sobre a empresa tomadora de serviços através de uma terceirizada, contratar empregados temporários em casos excepcionais como a necessidade de substituição transitória de pessoal permanente ou a demanda complementar de serviços, de acordo também com o que estipula o artigo 2º da referida lei.

Nesta modalidade, o empregado é contratado por tempo determinado até três meses em caso de substituição de pessoal permanente e até três meses quando se tratar de acréscimo extraordinário. Além de preservar a execução de serviços na mesma função do trabalhador substituído re-

cebendo o salário equivalente a este. Assim observa Maurício Godinho Delgado:

Trabalhador temporário “é aquele que, juridicamente vinculado a uma empresa de trabalho temporário, de quem recebe suas parcelas contratuais, presta serviços a outra empresa, para atender a necessidade transitória de substituição do pessoal regular e permanente ou a acréscimo extraordinário dos serviços da empresa tomadora”. (DELGADO, 2010)

A subordinação para este regulamento é diretamente à empresa prestadora do trabalho temporário, na qual o trabalhador pode operar com as atividades meio e fim da empresa para a qual estará vinculado.

No entanto, em virtude da aprovação do Projeto de Lei 4302/98, o instituto jurídico referente ao Trabalho Temporário ficou muito semelhante à modalidade de contratação por empresa terceirizada. Havendo alterações, dentre elas, as mais essenciais na prestação de serviços temporários, especialmente quanto a sua duração, que se prolonga por seis meses, podendo ser prorrogado para a mesma empresa e serviço por mais três meses. Seu alcance passa a abranger as atividades meio e fim da empresa tomadora, assim como, esta será responsável pela garantia das condições de salubridade e segurança do empregado temporário.

2.2.2. COMPARAÇÃO DO TRABALHO TEMPORÁRIO COM A SÚMULA 331 DO TST

Ora, o trabalho temporário, nos moldes da Lei 6.019/74, coaduna perfeitamente com os elementos e princípios inerentes a configuração da relação empregatícia, preservando o tempo razoável de contratação com uma certa perspectiva para estabilidade, além do devido respeito a remuneração justa. Seria a terceirização na ótica do trabalhador, um instituto jurídico planejado para equilibrar a parte hipossuficiente na relação trabalhista. Ainda aponta o renomado Messias Pereira Donato:

À empresa de trabalho temporário não é dado mediar contrato para todo e qualquer atividade. Há de ser por escrito o contrato que celebrar com a empresa cliente e dele deve constar, de

modo expresso, “o motivo justificador da demanda de trabalho temporário” (art. 9º da Lei n. 6.019). Guarda impropriedade o vocábulo *justificador*, que requer demonstração de algo perante alguém, quando, de fato, a lei não obriga os co-contratantes a se justificarem perante alguém. O que se deve consignar no contrato é o motivo determinante da demanda e não justificador desta. Esse motivo é que se torna passível de apreciação pela autoridade administrativa, em caso de fiscalização (art. 15). E o parâmetro de atuação da autoridade, nessa área, está demarcado na finalidade a que deve atender o trabalho temporário: “à necessidade transitória de *substituição* do pessoal regular e permanente ou *acréscimo extraordinário de serviços*”. Vê-se que a contratação somente é viável, em caso de substituição temporária de mão-de-obra ou de suplementação dela, em razão de sobre-serviço. (DONATO, 2008)

Assim define que o trabalho temporário deve ser realizado mediante estabelecimento de contrato escrito, atendendo a natureza ou finalidade do serviço consoante ao artigo 2º do referido instituto legal, caracterizado na materialidade concreta referente à necessidade como motivo determinante e não, justificador derivado de “tornar justo” a razão subjetiva e conveniente do tomador de serviços que será avaliada por autoridade administrativa.

Este instituto jurídico ainda possui extensão de conteúdo na expressividade normativa da Súmula 331, apesar do caráter de exceção, pois, havendo descumprimento dos requisitos taxativos na Lei 6.019/1974 aplica-se diretamente o inciso I da referida súmula formando vínculo empregatício diretamente com a empresa tomadora de serviços.

Já a terceirização tratada na Súmula 331, em primeiro momento, flexibiliza alguns pontos como a contratação que passa a ser por tempo indeterminado. A subordinação passa a ser mérito da empresa intermediadora que também ficará responsável por contratar a mão de obra, direcionar a atividade no local da tomadora de serviços, assim como pela remuneração.

1.1. Considerações Jurídicas quanto a Súmula 331 do TST

Sequencialmente ao que já fora exposto, no tocante ao inciso I da respectiva súmula, há que se compreender o caráter excepcional de contratação por trabalho temporário juntamente a ilegalidade expressa de terceiri-

zação das atividades empresariais, assim como a primazia de subordinação e presunção de responsabilidade da tomadora de serviços.

O inciso I ratifica em seu texto legal a continuidade da preservação das relações jurídico-trabalhistas, ainda com a repressão pela atividade terceirizada, prezando para que o vínculo empregatício existente na relação bilateral contratualista não se enfraqueça, mas, continue amparando o trabalhador com os mesmos privilégios dispostos na Lei 6.019/1974.

O inciso II refere-se diretamente ao aspecto do concurso público, nota-se a fundamentação no artigo 37, II, da Constituição Federal de 1988, que assim dispõe:

II- a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração; (BRASIL, 1988)

O esclarecimento constitucional é contundente e irredutível, não há como a contratação terceirizada caracterizar-se como um meio diverso do concurso público para investidura em cargos públicos, independente de causa e motivo. A Administração Pública não será passível de reconhecer vínculo de emprego derivado de subordinação irregular e, portanto, inexistente.

Quanto ao inciso III, a prática de terceirização é permitida apenas para a execução das atividades-meio, sendo manifesto nova disposição jurídica não apenas pela possibilidade da contratação de serviços pela empresa tomadora, como também a importância da intermediadora como terceiro elemento indispensável para o fiel cumprimento do texto legal, devido à ausência de subordinação e pessoalidade, que estarão sob a responsabilidade desta.

No inciso IV, foi contemplada a proteção ao trabalhador frente às possíveis situações de contratação terceirizada com caráter irregular, na qual até mesmo a Administração Pública deverá responder caso sua participação na relação processual seja provada e, como regula o respectivo artigo, constem também do título executivo judicial.

2. RELEVÂNCIA ECONÔMICA E SOCIAL DA PL 4330/04

Como já abordado a interpretação das leis não deve se limitar ao resultado jurídico complexo, pois, não há caráter absoluto, mas, relativo e temporal, isto é, deve também acompanhar a evolução histórica e social, estando sempre em constante mudança conforme as necessidades sociais assim determinarem.

Isto ratifica o entendimento do ex-deputado Sandro Mabel, quanto a necessidade de aplicar o Projeto de Lei 4330/2004, conjuntamente com a Súmula 331 do TST e também possuindo apoio jurídico no Código Civil e na Lei nº 8.666 de 1993. Considerando pelas vantagens presentes para os empresários advindos da terceirização por motivos já abordados em epígrafe que também alcançam a classe dos trabalhadores, a terceirização possui forte raiz histórica, sendo pouco provável que deixe de existir ou que seja minimizada, possuindo ou, não, dispositivos normativos que a regulamentem. Sendo de suma importância a preservação dos direitos trabalhistas, concomitante a evolução do Direito que a nova modalidade de contrato possua seu conceito e suas disposições regidas exaustivamente por instrumento legislativo sempre de acordo com a necessidade social.

Partindo especificamente para os aspectos positivos econômicos do Projeto de Lei 4330/2004, defendem o ilustres Bernardo Braga e Vicente Braga.

(...)Contextualizado o problema, a nosso ver, existem três razões básicas pelas quais o referido projeto merece apoio amplo, geral e irrestrito: ele (i) aumenta a produtividade das empresas; (ii) aumenta a competitividade da economia brasileira; e (iii) é benéfico aos trabalhadores. Mas quais seriam os fundamentos por trás dessas razões?

Primeiramente, por que é correto dizer que a terceirização estimula a produtividade? Basicamente porque o processo de terceirização está diretamente relacionado com a especialização do trabalho. (...). Em termos agregados, trata-se de direcionar os esforços e a atenção de cada unidade produtiva para aquilo que ela faz de melhor, contratando outras empresas para executarem os serviços - inerentes ao processo produtivo - em que elas são as melhores.(...) (BRAGA, B; BRAGA, V. 2015).

O Autor fala expressamente do caráter de especialização das empresas, que é um dos fatores primordiais abordados também na justificção do

referido instituto legal. Quanto mais especializado for setor na execução do serviço, mais qualidade apresentará para o resultado final do processo ao qual foi destinado, atendendo a expectativa do empreendedor e a função social da empresa, aprimorando a qualidade de vida dos que usufruem do serviço ou produto, assim como a mão de obra será valorizada ao possuir o tecnicismo necessário para a realização das atividades empresariais e consequentemente gerando lucro para a empresa.

Ainda aponta:

Em segundo lugar, tem-se que a regulamentação e a possibilidade de ampliação do processo de terceirização trazem ganhos de competitividade para a economia nacional. O fortalecimento desse processo no Brasil melhora as condições econômicas gerais por meio do aumento da produtividade das empresas como um todo. Nesse sentido, ainda segundo Smith, o grau de evolução de cada país pode ser medido pelo grau de especialização produtiva. Dada a crescente complexidade das atividades produtivas desenvolvidas em uma economia moderna, a necessidade de flexibilidade da oferta em relação ao comportamento da demanda, a sazonalidade intrínseca a diversos setores, aliada aos efeitos da globalização sobre as cadeias globais de suprimento de produtos e serviços, entre outros fatores, tornam a especialização produtiva uma necessidade. (BRAGA, B; BRAGA, V. 2015)

Ainda sobre a especialização do serviço, há agora a delimitação de sua importância em escala global. Se a finalidade da execução deste consiste no alcance satisfatório do nível de produção, então deverá ser efetuado mediante a adaptabilidade ao mercado a que se destina, otimizando também o comportamento dos colaboradores empresariais ou empregados com a exclusividade e perícia na atividade empresarial. Aplicando esta sistemática em todo o território nacional há o aperfeiçoamento significativo da economia de determinado país, que, somado com a globalização acarreta em um efeito positivo econômico multiplicado como a competição em exportações de produtos do Brasil.

E, enfim, esclarece:

A partir do raciocínio desenvolvido no parágrafo anterior, introduzimos a terceira razão pela qual o PL 4330/2004 deve ser apoiado. O projeto é benéfico aos trabalhadores. Primeiro porque certamente a remuneração do fator trabalho, ao menos em alguma medida, está relacionada à produtividade do trabalho. Assim, é perfeitamente possível afirmar que o aumento da produtividade média do trabalho é uma condição necessária para o aumento da remuneração média do trabalho. Entretanto, as representações sindicais que se posicionam contra a negociação do projeto – várias são favoráveis – não estão discutindo produtividade, e sim direitos. Pois bem, 80% dos artigos do PL 4330/2004 tratam dos direitos do trabalhador. Ao contrário de limitá-los, a propositura em questão garante aos trabalhadores terceirizados todos os direitos e prerrogativas da CLT. Mais do que isso, dá aos terceirizados direitos e garantias adicionais. (BRAGA, B; BRAGA, V. 2015)

É estabelecida uma relação direta entre os benefícios percebidos pelas empresas através da terceirização e a repercussão consequente destes na remuneração do trabalhador. Ainda que o salário mínimo seja regulado na Consolidação das Leis Trabalhistas, ou, que haja possibilidades legais de ganho remuneratório por produção, materialmente, a natureza do trabalho implica na contraprestatividade da força disponibilizada do trabalhador com a finalidade de gerar lucro para o seu empregador, e assim, como ganho por este resultado, o empregador fornece ao empregado o fruto de seu esforço, correspondente a sua dignidade.

Nesta perspectiva de contraprestação, especialmente quanto aos empregados que ganham proporcionalmente ao nível de produtividade atingido, é mais claro o entendimento de que, quanto mais a empresa lucra pelo exercício de suas atividades, maior é a percepção remuneratória decorrente desta, e, portanto, há um aumento na valorização do serviço prestado pelo empregado que o estimula a produzir mais. É de teor pacificado que a conservação dos direitos trabalhistas já conquistados não deve sofrer rechaço. Com importância equivalente, o empregador não pode deixar de receber investimentos para a ampliação de suas atividades, desde que estejam pautadas na CLT, isto, porque o impacto social de uma empresa que constitui massa falida é maior do que um trabalhador que é

demitido e já possui expectativa de nova contratação, pois deixa de gerar empregos, afetando também familiares vinculados a estes trabalhadores, além de atingir negativamente a economia local.

2.1. ASPECTOS JURÍDICOS DA PL 4330/2004

Paralelamente o projeto de lei 4330/2004 corrobora a terceirização irrestrita das atividades empresariais, com ressalvas para a Administração Pública como define o artigo 1º da proposta de emenda da Comissão de Constituição e Justiça:

Art. 1º Esta Lei regula os contratos de terceirização e as relações de trabalho dele decorrentes.

§ 1º O disposto nesta Lei aplica-se às empresas privadas, às empresas públicas, às sociedades de economia mista e a suas subsidiárias e controladas, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

§ 2º A disposição desta lei não se aplica aos contratos de terceirização no âmbito da administração pública direta, autárquica e fundacional da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.(...)” (BRASIL, 2004).

Atualmente, a súmula 331 do TST expressamente restringe a prática da terceirização das atividades fim, assim como em outros dispositivos normativos há limitações da prestação de serviços a terceiros como o disposto na Lei 6.019/74 definindo o trabalho temporário, além de outras regulamentações como a contratação de serviços de vigilância e de conservação e limpeza. A respectiva PL, portanto, caracteriza uma inovação no ordenamento jurídico, possuindo limitações pertinentes especialmente quanto à exclusividade de seu texto normativo das empresas públicas e sociedades de economia mista.

Ainda assim, as restrições impostas a Administração Pública, não impedem que os seus órgãos demandem da terceirização para preencherem cargos destinados a concurso público, atentando diretamente ao artigo 37º, inciso II da Constituição Federal que assim regulamenta:

II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração; (BRASIL, 1988)

A terceirização irrestrita tem expectativa de ampla aceitação para entes privados, e, pelo entendimento constitucional, logicamente não ocorre o mesmo para os órgãos da Administração Direita e Indireta, ainda que possuam responsabilidades com os encargos previdenciários dos trabalhadores.

Além de ferir o princípio da Legalidade, a desconfiguração do concurso público fere também, diretamente, o princípio da impessoalidade no aspecto de não haver favorecimento ou privilégio para pessoas específicas. Então para o item supracitado resta a inconstitucionalidade parcial declarada conforme a matéria de fato e de direito abordada.

No que se refere à responsabilidade, há mudanças significativas que determinam ao tomador de serviços a fiscalização mensal dos pagamentos efetuados das obrigações trabalhistas, sendo realizada torna a responsabilidade subsidiária e na sua ausência, solidária como também preceitua o artigo 15° do Parecer de emenda do CCJ:

Art. 15. A responsabilidade da contratante em relação às obrigações trabalhistas e previdenciárias devidas pela contratada é subsidiária se ela comprovar a efetiva fiscalização de seu cumprimento, nos termos desta lei, e solidária, se não comprovada à fiscalização. (BRASIL, Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, 2007)

Em todo o caso, a empresa contratante é passível de responder por eventuais irregularidades apresentadas pela contratada, ao contrário do que estava regulamentado no artigo 10° da PL 4330/04, prevendo apenas a responsabilidade subsidiária, a proposta de emenda reforça a obrigatoriedade de fiscalização da prestação dos direitos trabalhistas que dá ao trabalhador a garantia de que o contrato será fielmente cumprido, ainda que, hipoteticamente, a empresa intermediadora “desapareça”, restando à tomadora a execução de todos os encargos trabalhistas acordados e assegurados constitucionalmente.

Um ponto importante a ser tratado se refere à representação sindical dos terceirizados, assim dispõe o artigo 15º da PL 4330/04 e em seguida o artigo 7º e 8º do Parecer do Relator pelo CCJ:

Art. 15. O recolhimento da contribuição sindical prevista nos arts. 578 e seguintes da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) deve ser feito ao sindicato representante da categoria profissional correspondente à atividade exercida pelo trabalhador na empresa contratante. (BRASIL, 2004)

Art. 7º. A contratante deverá informar ao sindicato da correspondente categoria profissional o setor ou setores envolvidos no contrato de prestação de serviços terceirizados, no prazo de 10 dias a contar da celebração do contrato. (BRASIL, Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, 2007)

Art. 8. Quando o contrato de terceirização se der entre empresas que pertençam à mesma categoria econômica, os empregados da contratada envolvidos no contrato serão representados pelo mesmo sindicato que representa os empregados da contratante, na forma do art. 511 da Consolidação das Leis do Trabalho, observadas as respectivas convenções e acordos coletivos de trabalho. (BRASIL, Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, 2007)

O desenvolvimento das atividades sindicais referentes à representação dos trabalhadores em suas respectivas categorias é determinado pela natureza econômica destas, na qual, convergindo entre si são regidos pelo mesmo sindicato que representa os empregados da empresa contratante. Entretanto, o requisito para enquadramento de categorias é muito restrito. Em caso de divergência, há sérios riscos capazes de comprometer o equilíbrio na autonomia de representação e defesa do empregado. Assim aponta o ilustro advogado sindical, Rafael Sales:

Esse fato pode ocasionar perdas significativas para os trabalhadores deste setor, que por serem terceirizados, não gozarão dos benefícios (ACT e CCT) e da “força” do sindicato dos trabalhadores efetivos. De outro lado, agravando a situação também para os entes sindicais, essa regra retirará parte da representação do sindicato dos

trabalhadores efetivos, que não poderão representar os trabalhadores terceirizados, já que a atividade econômica da contratante e da contratada serão distintas. (SALES, 2015)

As siglas pontualmente citadas referem-se ao Acordo Coletivo de Trabalho e Convenção Coletiva de Trabalho respectivamente, que por sua natureza, configuram acordos bilaterais, este tratando dos sindicatos dos empregadores e empregados e aquele quanto aos sindicatos dos trabalhadores e algumas empresas determinadas ou individualizadas.

Para o artigo 7º, inciso XXVI da Constituição Federal, estes dispositivos legais possuem autonomia na seara trabalhista, são reconhecidos por sua força legislativa no que tange a autonomia das partes em acordarem os termos do contrato, havendo possibilidade de alterar as condições em que o trabalho é realizado como no elemento caracterizador da carga horária laboral, em que a jornada de trabalho de um empregado pode ser alterada mediante a compensação das folgas em virtude do cumprimento de horas extras trabalhadas. Tal benefício concedido por estes instrumentos legais de acordo coletivos dependem substancialmente da força de representatividade dos sindicatos, que, em detrimento da projeção do artigo 8º da Proposta de Emenda do CCJ se torna fragilizado, prejudicando os trabalhadores.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Mediante a elaboração do estudo sobre a terceirização compreende-se que representa um marco econômico e social muito significante para o país, considerando o avanço e adaptação as novas modalidades de contratação que surgem em escala global. Todavia, é necessário sempre priorizar a conformidade de suas disposições normativas com a sistemática material formulada constitucionalmente, respeitando os direitos trabalhistas já conquistados, especialmente, no tocante a representação sindical dos trabalhadores e, ainda, prioritariamente, a supremacia da Constituição Federal.

A análise dos instrumentos normativos, tais quais, a PL 4330/04, a PL 4302/98, a proposta de emenda do CCJ, a Súmula 331 dentre outros, mostram claramente a necessidade de aperfeiçoamento do exercício das

atividades empresarias como interesse coletivo para a geração de mais empregos e crescimento da economia nacional, concomitante a preservação do equilíbrio na relação empregatícia entre empresa tomadora de serviços e trabalhador terceirizado, além da manutenção da segurança jurídica manifestado no caráter constitucional quanto aos órgãos da Administração Pública e dos Sindicatos dos Trabalhadores.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGUIAR, Jan Alesi dos Santos. **Projeto de Lei 4330/2004 e suas repercussões na Justiça do Trabalho, com análise comparativa da responsabilidade do contratante**. In: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XVIII, n. 140, set 2015. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=16394&revista_caderno=25>. Acesso em 10 de maio de 2020.

ALVES, G. **O novo (e precário) mundo do trabalho**. Reestruturação produtiva e crise do sindicalismo. São Paulo: Boitempo Editorial, 2005.

BEZERRA LEITE, Carlos Henrique. Curso de Direito do Trabalho. 6. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2015.

BRAGA, B.; BRAGA, V. **Três argumentos em favor da terceirização**, 2015. HUFFPOST. Disponível em: <http://www.huffpostbrasil.com/vicente-piccoli-medeiros-braga/tres-argumentos-em-favor-da-terceirizacao_a_21676550/>. Acesso em: 05 de Março de 2020.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 5.452**, de 1 de maio de 1943. Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho. Presidência da República, Casa Civil.

BRASIL. **Lei nº 10.406**, de 10 de Janeiro de 2002. Institui o Código Civil. Presidência da República, Casa Civil.

BRASIL. **Projeto de Lei n. 4330**, de 2004. Dispõe sobre o contrato de prestação de serviço a terceiros e as relações de trabalho dele decorrentes. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?jsessionid=4AF13692BF400215B-

CE88298E3045719.proposicoesWeb1?codteor=246979&filename=PL+4330/2004>. Acesso em: 20 Março de 2020.

BRASIL. **Projeto de Lei nº 4330/2004**. Congresso Nacional. Deputado Sandro Mabel.

BRASIL. **Subemenda Substitutiva Global**, de 2007. Parecer do Relator, pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, às Emendas de Plenário apresentadas ao Projeto de Lei nº 4.330, de 2004. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1318919&filename=Parecer-CC-JC-08-04-2015>. Acesso em 13 de Março de 2020.

BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho. Súmula nº 331. **Contrato de Prestação de Serviços**. Legalidade. Disponível em: <http://www3.tst.jus.br/jurisprudencia/Sumulas_com_indice/Sumulas_Ind_301_350.html> Acesso em : 05 de maio de 2020.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

CASSAR, Vólia Bomfim. **Direito do Trabalho**. 7. ed. São Paulo: Método, 2012.

CAVALLINI, Marta. Entenda o projeto de lei da terceirização aprovado na Câmara. Projeto não estabelece limites ao tipo de serviço que pode ser terceirizado. Saiba o que muda com aprovação da lei e quem é a favor e quem é contra. G1. São Paulo, 08 abr. 2015. Concursos e Emprego. Disponível em: <<http://g1.globo.com/concursos-e-emprego/noticia/2015/04/entenda-o-projeto-de-lei-da-terceirizacao-que-sera-votado.html>>. Acesso em: 12 de Março de 2020.

COSTA, Leticia de São Geraldo da. **Projeto de Lei nº 4330/2004: um golpe contra os trabalhadores**. In: Âmbito Jurídico, Rio Grande, XVIII, n. 137, jun 2015. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=16100&revista_caderno=27>. Acesso em 21 Março de 2020.

DELGADO, Mauricio Godinho. **Curso de direito do trabalho**, 9ª ed. São Paulo: LTr, 2010, pág.433/434.

- DELGADO, Maurício Godinho. **Curso de Direito do Trabalho**. 14. ed., São Paulo: LTR Editora LTDA, 2015.
- DELGADO, Maurício Godinho. **Curso de Direito do Trabalho**. 3 ed. São Paulo: Editora LTr, 2004.
- DELGADO, Maurício Godinho. **Curso de Direito do Trabalho**, 7^a. ed. São Paulo: LTR, 2008.
- DONATO, Messias Pereira. **Curso de direito Individual do trabalho**, 6^a ed. São Paulo: LTr, 2008, pág. 309.
- HOBSBAWN, E. **Da Revolução Industrial Inglesa ao Imperialismo**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1969.
- KICH, Karine Kelly. Súmula 331 do TST – **Análise do instituto normativo e sua importância para a terceirização trabalhista**. In: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XIII, n. 76, maio 2010. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=7729>. Acesso em 10 de Maio de 2020.
- LADEIRA, Márcia. **Terceirização não é Pejotização**, 2017. Portal Nacional de Direito do Trabalho. Disponível em: <<http://www.pellegrino.com.br/doutrina/ver/descricao/terceirizacao-nao-e-pejotizacao-646>>. Acesso em: 12 de Maio de 2020.
- MARTINS, Raquel de Siqueira. **Terceirização – os limites da responsabilidade do tomador de serviços**. In: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XIX, n. 154, nov 2016. Disponível em:<http://www.ambitojuridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=18073&revista_caderno=25>. Acesso em 02 Março de 2020.
- MARTINS, Sergio Pinto. **A Terceirização e o Direito do Trabalho**. 9 ed. rev. e ampl. São Paulo: Atlas, 2009. p.128.
- MARX, Karl. **O CAPITAL VOL 1/1**.Rio de Janeiro : Civilização Brasileira , 1971.
- NASCIMENTO, Amauri Mascaro. **Curso de Direito do Trabalho**. 24^a edição. São Paulo: Saraiva, 2009.

NASCIMENTO, Amauri Mascaro. **Curso de Direito do Trabalho**. 21ª edição. São Paulo: Saraiva, 2006.

REALE, Miguel. **Lições preliminares de direito**. 27ª Ed. São Paulo. Editora Saraiva, 2005.

SALES, Rafael Henrique Dias. **As repercussões do Projeto de Lei 4330, que trata da terceirização, na Representação Sindical brasileira**, 2015. JusBrasil. Disponível em: <<https://rafaelsalles.jusbrasil.com.br/artigos/218922554/as-repercussoes-do-projeto-de-lei-4330-que-trata-da-terceirizacao-na-representacao-sindical-brasileira>>. Acesso em: 12 de Maio de 2020.

SANTOS, Paulo Cezar Jacoby dos Santos. **Flexibilização das normas trabalhistas e sua constitucionalidade**. 07/2005. Disponível em: <<http://jus.uol.com.br/revista/texto/12200/flexibilizacao-das-normas-trabalhistas-e-sua-constitucionalidade/3>>. Acesso em 03 jan 2020.

SILVA, Marcelo Gonçalves da. **A generalização da terceirização**. O Projeto de Lei 4330/2004. In: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XVII, n. 123, abr 2014. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=14695>. Acesso em 05 de maio de 2020.

TRIBUNAL SUPERIOR DO TRABALHO, **Rescisão Indireta é um trunfo do empregado contra o mau empregador**. Brasília, 29 de janeiro de 2010. Disponível em: <http://www.tst.jus.br/noticias/-/asset_publisher/89Dk/content/rescisao-indireta-e-um-trunfo-do-empregado-contr-o-mau-empregador>. Acesso em 16 de dezembro de 2020.

WENTZEL. **Terceirização: quais são as lições da experiência internacional?**,2017. BBC Brasil. Disponível em: <<http://www.bbc.com/portuguese/brasil-39413856>>. Acesso em 15 de Maio de 2020.

ESCRAVIDÃO CONTEMPORÂNEA NO MUNDO DA MODA: INAPLICABILIDADE PRÁTICA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NO ESTADO BRASILEIRO

*Carla Sendon Ameijeiras Veloso*¹⁶⁶

*Mery Chalfun*¹⁶⁷

INTRODUÇÃO:

O trabalho escravo é uma mazela que assola o Brasil destes os tempos mais remotos de sua existência, acarretando as mais complexas consequências do ponto de vista jurídico, social, econômico e sobretudo humano. Nesse sentido, observa-se este trabalho com o objetivo de discutir a correlação entre os direitos humanos e o do combate ao trabalho escravo no Brasil.

Temas estes que se ligam de forma intrínseca, sendo ambas complementares entre si, procurando entender até que ponto a exploração de mão de obra é uma violação aos direitos fundamentais instituídos pela Constituição Federal e inúmeros tratados internacionais de proteção aos direitos humanos.

Trabalho escravo ou trabalho em condição análoga à de escravo agride os direitos de personalidade, também denominados de direitos funda-

166 Doutora em Direito. Professora. Advogada. Palestrante.

167 Doutora em Direito. Professora. Advogada. Palestrante.

mentais, violando o principal bem jurídico a ser protegido, que é a dignidade da pessoa.

A liberdade em sua essência é eivada de livre arbítrio, e, é nessa linha que foram deliberadas as leis protecionistas no Estado brasileiro. Suprimir a liberdade do cidadão em pleno século XXI significa podar seu próprio destino.

Mesmo com tantos mecanismos, órgãos e legislações que objetivam combater o trabalho escravo, vale ressaltar, que o Brasil foi condenado em 2016 perante a Corte Interamericana de Direitos Humanos pela prática desta conduta em denúncia contra Fazenda Brasil Verde e a prática da escravidão na cadeia produtiva da moda é cada vez mais crescente.

A indústria da moda se utiliza da terceirização de serviços em contratos de facção e não são raros os casos em que grandes marcas são flagradas dentro de escândalos envolvendo a utilização de mão de obra escrava.

Mais porque esta prática ainda ocorre na atualidade? São tantas políticas públicas existentes que foram instauradas no Brasil desde 1995 que parece sem explicação os constantes casos de escravidão contemporânea dentro da cadeia produtiva.

Para abordar este tema tão importante o estudo realiza-se com base em pesquisa bibliográfica, baseada em dados secundários, como por exemplo, livro, artigos científicos, revistas e períodos qualificados dentro da temática proposta.

A ESCRAVIDÃO CONTEMPORÂNEA E SUAS ESPECIFICIDADES:

A escravidão contemporânea, embora seja pauta comum nos meios de comunicação e reconhecida por órgãos estatais, não é abordada na sociedade brasileira, nem mesmo na academia. Esta invisibilidade do tema está intimamente relacionada como o trabalho análogo ao de escravo ocorre escondido, geralmente em locais de difícil acesso, explorando pessoas que não conhecem ou não possuem acesso aos seus direitos mais básicos.

A sujeição do ser humano do passado vem sendo adaptada ao mundo atual. Se, por um lado, não existem mais correntes ou senzalas, por outro, são inúmeras as semelhanças relatadas por trabalhadores de condições que remetem a uma escravidão contemporânea.

Ameaças de morte, castigos físicos, dívidas que impedem o livre exercício do ir e vir, alojamentos sem rede de esgoto ou iluminação, sem armários ou camas, jornadas que ultrapassam 12 horas por dia, sem alimentação ou água potável, falta de equipamentos de proteção, promessas não cumpridas, ou seja, uma pressão psicológica tão forte e degradante que impossibilita que o trabalhador se permita sair da condição de escravo e consequentemente seja liberto, tornando-se um ciclo vicioso de submissão.

“Pessoas, inclusive pessoas de direito, só são individualizadas por meio da coletivização em sociedade. Sob essa premissa, uma teoria dos direitos entendida de maneira correta vem exigir exatamente a política de reconhecimento que preserva a integridade do indivíduo, inclusive nos contextos vitais que conformam sua identidade.” (HABERMAS, 2002, p. 235)

Embora haja uma preocupação nacional, bem como dos órgãos internacionais de proteção ao trabalhador e de erradicação desta forma de trabalho, a realidade vem demonstrando a sua ineficácia, tendo em vista que como mercado rentável e flexível, há uma evasão rápida nas hipóteses de denúncias e localização de cativados.

Tudo isso é facilitado pelo grande número de desempregados, ausência de fiscalização, facilidade de migração de pessoas, má distribuição de renda e a miséria instaurada em nosso país.

A restrição da liberdade é o que sempre definiu a escravidão, sendo quase que indiferente a escravidão histórica e a contemporânea. Entretanto, urge a necessidade de se classificar a nova definição de trabalho escravo, que, nas palavras de Jairo Lins de Albuquerque Sento-Sé (2000), modernamente é:

“Aquele em que o empregador sujeita o empregado a condições de trabalho degradantes, inclusive quanto ao meio ambiente em que irá realizar a sua atividade laboral, submetendo-o, em geral, a constrangimento físico e moral, que vai desde a deformação do seu consentimento ao celebrar o vínculo empregatício, passando pela proibição imposta ao obreiro de resiliir o vínculo quando bem entender, tudo motivado pelo interesse de ampliar os lucros às custas da exploração do trabalhador.”

E, mais especificamente:

“Processo de exploração violento de seres humanos cativos por dívidas contraídas pela necessidade de sobrevivência, e forçados a trabalhar porque não têm opção. Recrutados em bolsões de miséria, são levados para locais de difícil acesso, sem possibilidade de fuga, às vezes vigiados por homens armados, atraídos através de falsas promessas.” (Vieira, 2004).

A busca por melhores condições de vida e a miséria existente em várias localidades do Estado Brasileiro bem como em países da América Latina, facilita o aliciamento dos trabalhadores pelos “gatos¹⁶⁸”, que disponibilizam locais para facilitar captação desta mão de obra em inúmeras atividades, dentre eles na cadeia produtiva da moda.

Esta forma de trabalho em condição análoga à escravidão, afronta os direitos fundamentais básicos dos seres humanos, violando o principal bem jurídico a ser protegido, que é a dignidade da pessoa humana.

Flávia Piovesan (2011, p. 145) salienta que o trabalho escravo surge como a negação absoluta do valor da dignidade humana, da autonomia e da liberdade, ao converter pessoas em coisas e objetos.

Dentro desta concepção adotada no Estado Brasileiro que preconiza a dignidade dos cidadãos é inadmissível aceitar a escravidão contemporânea que caracterizasse como a mitigação dos direitos do trabalhador que é privado de sua liberdade.

Atualmente, as formas de escravidão estão relacionadas com uma competição desleal ao mercado globalizado. Mesmo com a existência de leis protecionistas, a ausência de uma efetiva fiscalização e o desemprego ensejam na migração de pessoas que buscando a concretização de falsas promessas caem em uma rede de tráfico de pessoas para diversos fins.

Após a ratificação das Convenções 29, ratificada pelo Brasil através do Decreto nº 41.721, de 25 de junho de 1957 e 105, ratificada pelo Brasil através do Decreto nº 58.822, de 14 de julho de 1966, ambas da Organização Internacional do Trabalho do Trabalho, bem como a criação da Comissão Pastoral da Terra em 1975, no Brasil, intensificam-se as denúncias e a preocupação em erradicar o trabalho escravo contemporâneo.

168 Pessoas que são contratadas para agenciar os trabalhadores que serão escravizados.

Já no sistema interamericano de proteção aos direitos humanos, o Pacto de San José da Costa Rica, expressa a proibição à escravidão e à servidão, no seu artigo 6.

O trabalho forçado não deve afetar a dignidade nem a capacidade física e intelectual do recluso (OEA, 1969). Nesses termos, é possível identificar, que a proibição à exploração do trabalho escravo, forçado e a servidão, foi consubstanciada como direito humano, pelo referido tratado, integrando, assim, o sistema interamericano.

No Brasil, a Constituição da República Federativa do Brasil – CRFB de 1988 estabelece duas espécies de princípios fundamentais do Estado Democrático de Direito (ÁVILA, 2005). No seu artigo 1º a CRFB prevê os fundamentos, como a dignidade da pessoa humana e o valor social do trabalho. Por outro lado, em seu artigo 3º elege os objetivos fundamentais da República, dentre eles erradicar a pobreza e marginalização e promover o bem estar de todos, independentemente de preconceitos (BRASIL, 1988,).

Ademais, o artigo 149 do Código Penal brasileiro, com redação dada em 2003, prevê o crime de redução a condição análoga à de escravo, o qual prevê a pena de reclusão, de dois a oito anos, e multa, além da pena correspondente à violência. Ademais, em outubro de 2016 a lei n. 13.344 inseriu o art. 149-A que o crime de tráfico de pessoas e aliciamento de pessoas, dentre elas para o trabalho escravo, com pena de reclusão de quatro a oito anos e multa (BRASIL, 1940).

A preocupação e o compromisso firmado pelo Brasil para extinguir a escravidão contemporânea, culminaram com a declaração oficial em 1995, pelo governo brasileiro acerca da existência de trabalho em condição análoga à de escravo no país. Vale asseverar, que neste mesmo ano tem início o primeiro projeto da denominado PEC do trabalho escravo.

A partir de então, várias políticas vêm sendo adotadas para erradicar esta forma tão cruel de trabalho que resulta na submissão do ser humano a condição de escravo, sendo certo afirmar são estudadas neste estudo, tais como:

A partir de 1995, com o elevado número de denúncias de trabalho escravo no Brasil, o Governo Federal decide se empenhar no combate a esse tipo de crime. Uma das medidas tomadas é a cria-

ção do GERTRAF – Grupo Executivo de Repressão ao Trabalho Forçado. Subordinado à Câmara de Política Social do Conselho de Governo, o

GERTRAF é integrado pelos Ministérios do Trabalho e Emprego; da Justiça, do Meio Ambiente; do Desenvolvimento Agrário; da Agricultura; do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior e da Previdência e Assistência Social. Cabe ao GERTRAF a elaboração, implementação e supervisão do programa de repressão ao trabalho forçado; a coordenação das ações de órgãos competentes; a articulação com a Organização Internacional do Trabalho e com os Ministérios Públicos; e a proposição de atos normativos que se façam necessários à implantação do referido programa. Ao representante do Ministério do Trabalho e Emprego cabe a coordenação do grupo. Inicialmente interministerial, o GERTRAF hoje é composto também de entidades da sociedade civil atuantes no combate ao trabalho escravo.

Paralelamente à criação do GERTRAF é criado o Grupo Especial de Fiscalização Móvel. Ele é instituído no âmbito do Ministério do Trabalho e Emprego e é o braço operacional do GERTRAF. Suas principais características são a centralização de comando, o sigilo na apuração de denúncias, a padronização de procedimentos e a atuação em parceria com outros órgãos e entidades.

A Fiscalização Móvel opera com o apoio indispensável da Polícia Federal. Eles vêm atuando, na medida do possível, devido à falta de recursos e de pessoal, na apuração de denúncias de trabalho escravo enviadas ao Governo Federal pelos órgãos e entidades da sociedade civil que atuam no combate ao trabalho forçado.

Os resultados positivos alcançados devem-se à triagem das denúncias recebidas a partir dos elementos de convicção que são apresentados, as ações de mapeamento que precedem as atuações do Grupo, o planejamento articulado com outras instituições, principalmente a Polícia Federal e o Ministério Público e a identificação dos bolsões de pobreza, que constituem a base do fluxo migratório de trabalhadores.

Desde sua criação o Grupo Móvel tem agido de forma quase heroica. Seus integrantes são voluntários, que aceitam correr riscos e abrir mão do conforto das suas casas e cidades para defender os direitos dos trabalha-

dores sob escravidão. Entretanto, sua atuação pode ser melhorada com a inserção de recursos financeiros e logísticos. (MINISTÉRIO DO TRABALHO, 2014)

Em 2002 dá-se início da execução do Projeto de cooperação técnica “Combate ao Trabalho Forçado no Brasil”, da Organização Internacional do Trabalho;

Outrossim, em março de 2003 é lançado, pelo Presidente da República, do Primeiro Plano Nacional para a Erradicação do Trabalho Escravo, elaborado pela Comissão Especial do Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana (CDDPH);

No mesmo ano, no mês de julho, é criada a Comissão Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo (CONATRAE);

Em setembro de 2003 é criado acordo de Solução Amistosa entre o Estado Brasileiro, representado pela Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República, e as petionárias, representadas pelo Centro pela Justiça e o Direito Internacional, CEJIL-Brasil e a Comissão Pastoral da Terra.

No ano de 2004 ocorre a criação do Cadastro de Empregadores Infratores instituído pela portaria 540/2004 MTE (OIT, 2010, p. 14)

Mister salientar, que entre os anos de 2003 até 2013, a Comissão Pastoral da Terra, em síntese estatística, relata 65.924 (sessenta e cinco mil, novecentos e vinte e quatro mil) trabalhadores resgatados, sendo que 53% dos resgatados exercem atividades na construção civil e empresas de confecções.

Constata-se que as formas de escravidão vão se adaptando as novas necessidades do mercado e, por vezes, se tornam sutis e de difícil constatação.

No Texto-Base da Campanha da Fraternidade de 2014 assevera que as principais modalidades de trabalho escravo na atualidade são: tráfico para a exploração no trabalho, tráfico para a exploração sexual, tráfico para extração de órgãos e tráfico de crianças e adolescentes.

Apesar de todos estes esforços parece que a tarefa de erradicação do trabalho escravo está longe de um final. Em decisão inédita em 20 de outubro de 2016, a Corte Interamericana de Direitos Humanos, proferiu sentença condenatória do Brasil no caso da Fazenda servidão por dívida na Fazenda Brasil Verde, localizada no Estado do Pará (CORTE IDH,

2016a,)), bem com flagrantes de casos flagrantes como da empresa “Zara” “M. Officer”, dentre outras facilmente encontradas na lista suja¹⁶⁹ e no aplicativo “moda livre”.

ESCRavidÃO NO MUNDO DA MODA: CADEIA PRODUTIVA

A forma mais comum de ocorrência desta categoria de trabalho escravo no Brasil é a contratação de imigrantes advindos de outros países da América Latina, como a Bolívia e Peru, para trabalhar em postos de trabalho em condições degradantes localizados nas periferias de São Paulo.

Esses imigrantes encaram o trabalho na capital paulista como uma oportunidade de ascensão econômica, pois apesar da precariedade dos postos de trabalho, das jornadas exaustivas e das remunerações simbólicas, as condições ainda são mais atrativas e seguras do que a realidade vivenciada em seus países de origem.

Ao chegarem no Brasil devem arcar com os custos da viagem, moradia e alimentação, e conseqüentemente, não restam recursos a serem investidos na legalização de sua situação no Brasil.

Por estarem em situação irregular e temer a deportação, executam o trabalho e optam por não denunciar seus empregadores, deixando até de buscar assistência médica quando necessitam por medo de serem descobertos.

O estado de São Paulo é um local estratégico para instalação de grande parte das confecções brasileiras, por ser bastante populoso e possuir um parque industrial bastante desenvolvido, mostra-se como um polo consumista detentor da infraestrutura logística necessária para melhor distribuição de mercadorias para o restante do país.

Haddad explica que a partir da localização geográfica das oficinas e pequenas indústrias flagradas explorando mão de obra escrava em 2017 é possível perceber que a maioria se encontrava nos bairros do Brás e Bom Retiro, popularmente conhecidos como centros de compras atacado e varejo, que atraem consumidores e empresários deste segmento de todo o

169 A ‘lista suja’ do trabalho escravo é uma base de dados criada pelo governo em novembro de 2003. O cadastro expõe casos em que houve resgate de pessoas em condições consideradas análogas à escravidão.

Brasil. “Os preços ofertados por estes estabelecimentos fogem do padrão de imposto, taxas trabalhistas e estrutura comercial padrão do resto da cidade, demonstrando um desfalque com a realidade comercial” (HAD-DAD, 2018, p. 241).

Um dos fatores que dificulta a fiscalização é a existência de oficinas pulverizadas por toda a capital paulista, além daquelas concentradas nos bairros do Brás e Bom Retiro. Outro fator é, conforme supracitado, o receio dos trabalhadores em denunciar seus empregadores, que associado ao isolamento dos imigrantes perante a comunidade brasileira, inviabiliza o aprendizado da língua, e conseqüentemente, a compreensão das leis brasileiras.

Nas fiscalizações realizadas até 2018 foram encontrados diversos trabalhadores residindo nas próprias oficinas de costura, desprovidos de condições mínimas de higiene e conforto. Recebiam valores insignificantes por cada peça produzida, como descreve Miraglia (2018), “há anotações que demonstram o pagamento de R\$ 2,50 por peças que eram vendidas a R\$ 379,50 nas lojas das marcas de luxo”. Laboravam em jornadas exorbitantes de 12 ou mais horas diárias, durante seis dias na semana. Foi constatado, ainda, que um em cada três resgatados eram de origem boliviana, relatando a ocorrência de servidão por dívidas, o confisco do passaporte pelo empregador e a privação de sua liberdade.

CONCLUSÃO:

Os relatos de escravidão contemporânea no Estado Brasileiro remontam ao ano de 1971, embora somente a partir do acordo firmado no Caso José Pereira, perante a Corte Interamericana de Direitos Humanos, é que o Brasil se tornou uma referência ao combate ao trabalho escravo.

O presente trabalho teve como objetivo geral analisar a dinâmica do trabalho escravo e suas políticas públicas na cadeia produtiva da moda. Os contratos de facção firmados entre as grandes marcas e pequenos armazéns desprezam os direitos sociais e perpetuam esta prática.

A terceirização na cadeia produtiva através de contratos de facção evidados de uma falta de responsabilidade pelas grandes marcas contratantes perpetua esta prática. As pequenas oficinas contratadas não priorizam o respeito ao salário com um direito social inserido na Norma Constitucional em seu artigo 6 e sim o lucro e a competição com baixos preços.

Por outro lado, os contratantes que são as grandes marcas não afirmam que se utilizam de mão de obra escrava e sim que pretendem economizar ou minimizar os custos da produção. Dentro desta cadeia encontram-se trabalhadores fragilizados que ficam a margem da sociedade e de qualquer direito trabalhista.

Migrantes muitas vezes em situação irregular no país, sem saber o próprio idioma nacional, bem como brasileiros desprovidos de cultura e oportunidade de vida se envolvem dentro desta cadeia de aliciamento e acabam por se tornar escravos.

É possível afirmar que direitos humanos são valores construídos e reconhecidos a partir do processo histórico por decisões de caráter político e de conveniência social.

A condenação do Brasil na Corte Interamericana de Direitos Humanos e as fiscalizações existentes parecem que não são suficientes para erradicar a mão de obra escrava. São grupos fechados de trabalhadores que por medo de perderem o teto onde vivem se sujeitam a condições degradantes de precárias, o que dificulta os flagrantes. A Justiça por outro lado é lenta e não se demonstra efetivamente eficaz no cumprimento das decisões acerca da escravidão contemporânea.

O medo da denúncia devido aos inúmeros assassinatos que ocorrem nas tentativas de fuga dos trabalhadores escravizados. Estes que permanecem em cativeiro são vigiados constantemente e tem totalmente suprimido qualquer raio de liberdade.

Observamos que as pessoas aliciadas não encontram trabalho em seus locais de moradia e dada a ausência do Estado são facilmente enganadas e aliciadas pelos “gatos” e quando percebem já estão presas na rede do trabalho escravo.

Mesmo com vários libertados, ainda estamos longe do fim, e, o índice de reincidência é muito grande. Tal fato ocorre, tendo em vista que o trabalhador escravizado tem suprimida toda a sua dignidade e não se vê em uma situação de recolocação como cidadão.

Além da punição dos culpados, a experiência brasileira demonstrou a importância de projetos de reinserção do trabalhador resgatado, para evitar a reincidência estimulando projetos de geração de emprego para diminuir a vulnerabilidade do trabalhador. A ação repressiva da fiscalização não é suficiente, devendo ser complementada por uma abordagem integrada de atores.

Apesar de todos os esforços resta constatada a existência em pelo século XXI de trabalho escravo contemporâneo em nosso território nacional.

A realidade é que constatamos mais de 125 anos após a abolição da escravatura, que o Estado Brasileiro ainda é insuficiente e ineficaz no combate ao trabalho forçado, valendo destacar, que muitas pessoas são libertadas todos os anos no país em condições análogas à de escravos, e, tantas outras permanecem sem a efetiva aplicação da proteção estatal.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALBUQUERQUE, Wlamayra R. de. **Uma história do negro no Brasil**. Brasília: Centro de Estudos Afro-Orientais; Fundação Cultural Palmares, 2006
- ALVES, Daniela. Espanhola põe à venda órgãos para evitar despejo. **Blog Daniela Alves -Base de Dados sobre o Tráfico da Vida Humana**. Acessado em 15 mai 2016.
- ANDERSON, Perry. **Passagens da antiguidade ao feudalismo**. Tradução de Beatriz Sidou. 5. ed. São Paulo: Brasiliense, 1994.
- ANDERSON, Perry. O modo de produção escravista. In. PINSKY Jaime(Org.). **Modos de produção na antiguidade**. 2 ed. São Paulo: Global, 1984.
- ANDRADE, Denise Lapolla de Paula Aguiar. A servidão por dívidas e o princípio da dignidade humana. Apontamentos sobre trabalho escravo, forçado e degradante. **Revista Synthesis: direito do trabalho Material e Processual**. São Paulo, n 42, 2006.
- AUDI, Patrícia. A Organização Internacional do Trabalho e o combate ao trabalho escravo no Brasil. In: CERQUEIRA, Gelbaet al (org.). **Trabalho escravo contemporâneo no Brasil: contribuições críticas para sua análise e denúncia**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2008.
- BELISÁRIO, Luiz Guilherme. **A redução de trabalhadores rurais à condição análoga à de escravo: um problema de direito penal trabalhista**. São Paulo: LTr, 2005.

BÍBLIA. Deuteronomio. Bíblia de Jerusalém. São Paulo: Paulus, 2002.
Deuteronomio, 15, vers. 12-14 e 16-17; 21, vers. 10.

BLAINEY, Geoffrey. **Uma breve história do cristianismo**. São Paulo. Fundamento. 2012

CIDH. Comissão Interamericana de Direitos Humanos. Convenção Americana: Ratificação. Disponível em: . Acesso em: 7 set. 2020.

CIMBALISTA, Silmara. Trabalho decente: uma agenda brasileira. *Revista Análise conjuntural*, v. 29, n. 11-12, p. 15, 2007.

FIGUEIRA, Ricardo Rezende. Condenados à escravidão. In: MOREYRA, Sérgio Paulo (Org.). **Trabalho escravo no Brasil contemporâneo**. São Paulo. Loyola, 1999.

HADDAD, Carlos Henrique Borlido (org.) MACIEL, Emanuella Ribeiro Halfeld (org.). OLIVEIRA, Rita Magalhães de (org.). *Escritos sobre trabalho escravo contemporâneo*. Belo Horizonte: Initia Via, 2018.

LEITE, Carlos Henrique. **Ministério Público do Trabalho**. 2ª. ed. rev., aum e atual. São Paulo: Ltr, 2002.

MIRAGLIA, Livia Mendes Moreira. **Trabalho Escravo Contemporâneo - conceituação à luz do princípio da dignidade da pessoa humana**. 2ª ed. São Paulo: Ltr. 2015.

OIT (Organização Internacional do Trabalho). **Não ao trabalho forçado. Relatório global do seguimento da declaração da OIT relativa a princípios e direitos fundamentais no trabalho. Relatório I (B)**, Conferência Internacional do Trabalho, 89ª Reunião, Genebra, 2002, tradução Edilson Alckimim Cunha.

PARO, Walter Roberto. Trabalho Forçado e a Justiça do Trabalho. **Revista Semestral Synthesis – Direito do Trabalho Material e Processual**. Órgão Oficial do TRT da 2ª Região, São Paulo, n. 38, 2004.

PIOVESAN, Flávia. Trabalho Escravo e Degradante como forma de Violação Aos Direitos Humanos. In: NOCCHI, Andrea Saint Pastou-

s;VELLOSO, Gabriel Napoleão; FAVA, Marcos Neves (coords.).
Trabalho escravo contemporâneo. 2ª. ed. São Paulo: LTR, 2011.

SANTOS, Ronaldo Lima dos. **A escravidão por dívida nas relações de trabalho no Brasil contemporâneo**. *Revista do Ministério Público do Trabalho*, ano 13, n. 26, set. 2003.

SUTTON, Alison. **Trabalho escravo: um elo na cadeia da modernização no Brasil de hoje**. Tradução de Siani Maria Campos. São Paulo: Loyola, 1994.

VIANA, Márcio Túlio. **Trabalho escravo e “lista suja”: um modo original de se remover uma mancha**. *Revista Ltr: Legislação do Trabalho*. São Paulo, v. 71, n.8, p. 925-938, ago 2007.

RESUMOS

O ATENDIMENTO DA POPULAÇÃO TRANSGÊNERO NA ATENÇÃO BÁSICA À SAÚDE: UMA ANÁLISE DOCUMENTAL

Jose Antonio Loyola Fogueira¹⁷⁰

INTRODUÇÃO

Apesar da legislação brasileira assegurar que a saúde é um direito universal, preconizando equidade, sabe-se que pessoas LGBT e, em especial, pessoas transgênero têm acesso dificultado a serviços de saúde. Sendo a rede de Atenção Básica a porta de entrada e responsável por coordenar o cuidado e ordenar as ações e serviços na rede de atenção à saúde do SUS, é fundamental compreender se pessoas transgênero acessam os dispositivos de atenção básica e, caso positivo, como se dá esse atendimento.

FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

O acesso ao sistema de saúde pública brasileiro se reorganizou a partir da criação e implementação da lei nº 8.080/1990 (BRASIL, 1988), do Ministério da Saúde, que criou o Sistema Único de Saúde (SUS), baseado nos princípios doutrinários de universalidade, equidade e integralidade e nos princípios organizativos de hierarquização, regionalização, descentralização administrativa e participação social. As redes de atenção básica,

170 Pedagogo (UESC,2014). Especialista em Saúde Coletiva (UFSB,2019).

dentro do modelo de hierarquização, são a porta de entrada do usuário ao sistema de saúde e, em face do que diz a lei, todos têm igual direito esses serviços. Contudo, algumas populações têm esse acesso dificultado por diversos motivos, sejam eles de origem pessoal ou organizacional, como é o caso de pessoas LGBT (Lésbicas, Gays, Bissexuais e Travestis, Transexuais e Transgêneros) (SANTOS, A.S. 2013).

A necessidade de se promover a equidade no acesso e qualidade de serviços de saúde para a população LGBT encontra amparo no que preconiza a Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), no seu Capítulo I - Dos Direitos e Deveres Individuais e Coletivos, 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, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade [...]”. No mesmo documento, na Seção II - Da Saúde, em seu Artigo 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”. Assim, a população LGBT, em parcerias firmadas entre organismos governamentais e movimento social organizado, propôs na 1ª Conferência Nacional de Políticas Públicas GLBT, em 2008 (BRASIL, 2007), a criação de uma Política de saúde com foco específico no atendimento às diversas necessidades desta população.

METODOLOGIA

Foi realizada revisão integrativa da literatura, com base em busca na Biblioteca Virtual em Saúde (BVS) e suas diversas bases de dados. Os critérios de inclusão foram: ser uma publicação em forma de artigo científico e abordar, como temática principal, simultaneamente as pessoas transgênero e o acesso e atendimento no nível de atenção básica à saúde. Foram analisados os objetivos, **métodos e principais resultados** desses estudos.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

De 79 registros encontrados na BVS, oito estudos atenderam aos critérios de inclusão. Esses artigos foram publicados no período de 2013 a

2017. O acesso ao atendimento na Atenção Básica de Saúde (ABS) pela população transgênero, encontra barreiras de diversos estratos desde o cultural, o político e social, porém, o estigma e o preconceito se tornam impedimentos efetivos pela cultura da imagem estereotipada em relação a esta população. Os estudos incluídos sinalizaram e trouxeram à tona diversos pontos importantes no que diz respeito à saúde dessa população, contudo, esses mesmos pontos apenas arranham a superfície da realidade enfrentada por esse público, no que diz respeito a acesso, acolhimento, assistência e tratamento. A construção das relações entre serviços de saúde e a população de transgêneros continua sendo o cerne do processo do atendimento. O presente trabalho apresenta como principais limitações às buscas em algumas bases de dados (BVS) e o fato de que a maior parte dos estudos incluídos encontra-se nos níveis inferiores de evidência científica. A insuficiência de estudos, principalmente empíricos, que trabalhem o tema dentro da realidade da saúde no Brasil restringe as possibilidades de compreensão do contexto mais amplo da atenção à saúde da população transexual.

CONCLUSÕES

Na análise dos artigos selecionados e incluídos no presente estudo, evidenciaram-se lacunas que precisam ser preenchidas na perspectiva de um sistema de Atenção Básica de Saúde que facilite o acesso e oferte um atendimento integral e humanizado aos diferentes, neste caso, a população de transgêneros. O desconhecimento das construções sociais e culturais desta população, a ausência ou incipiente inserção deste tema nos currículos acadêmicos nas formações dos profissionais de saúde, preconceitos culturais, sociais e religiosos se aglutinam na formação de barreiras que dificultarem o acesso e atendimento deste público nos serviços de saúde. Estes fatores, juntos ou separados, contribuem para um exercício profissional precário no que lhe é o mais essencial: no tratar humano, na empatia, não conseguindo enxergar que estas pessoas diferem de outras tantas em alguns aspectos nas suas necessidades básicas de atenção à saúde, contudo não diferem no direito de serem acolhidas com respeito, dignidade e de forma humanizada. A atitude de humanização contribuiria para uma adesão aos serviços e tratamentos, minimizando as complicações para esta

população e para o serviço de saúde como um todo, além de diminuir os ônus da saúde. Dentro da Política Nacional de Saúde Integral de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais (BRASIL, 2011), existe um vasto e rico campo de pesquisa e, no caso aqui apresentado, o estudo das necessidades de saúde da população de transgêneros se abre como um infinito campo a ser explorado em investigações que venham a contribuir para a melhoria na formação dos profissionais de saúde, na qualificação dos serviços e, principalmente, na satisfação desta população em terem suas demandas em relação à sua saúde entendida, assistida e solucionadas com o mínimo de sofrimento quando possível dentro do sistema público de saúde.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Presidência da República, Casa Civil. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 5 de outubro de 1988. Seção 1. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/douconstituicao88.pdf. Acesso em 20 mai. 2019.

BRASIL. Ministério da Saúde. Portaria N° 2.836 de 1 de dezembro de 2011. Institui, no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS), a **Política Nacional de Saúde Integral de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais** (Política Nacional de Saúde Integral LGBT). Brasília, DF. 1 de dezembro de 2011. Disponível em: http://bvms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2011/prt2836_01_12_2011.html. Acesso em: 30 mai. 2019.

BRASIL. Ministério da Saúde. Portaria N° 2.803 de 19 de novembro de 2013. Redefine e amplia o **Processo Transexualizador no Sistema Único de Saúde (SUS)**. Brasília, DF. 19 de novembro 2013. Disponível em: http://bvms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2013/prt2803_19_11_2013.html. Acesso em: 2 jun. 2019.

PELÚCIO, L. **Abjeção e Desejo: uma etnografia travesti sobre o modelo preventivo de AIDS**. São Paulo: Annablume, FAPESP, 2009.

SANTOS, A. S. Problematizando o acesso e o acolhimento de travestis e mulheres transexuais nos serviços de saúde. In: **III Seminário Internacional Enlaçando Sexualidades**. Salvador: 2013. Disponível em: <http://www.uneb.br/enlacandosexualidades/files/2013/06/Problematizando-o-acesso-e-acolhimento-de-travestis-e-mulheres-transexuais-nos-Servi%C3%A7os-de-Sa%C3%BAde.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2018.

INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL JUDICIAL E REGULAÇÃO ÉTICA: ASPECTOS PRELIMINARES DA RESOLUÇÃO 332/2020 DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA

*Sérgio Rodrigo de Pádua*¹⁷¹

INTRODUÇÃO

Os aspectos éticos da produção e do uso da inteligência artificial no Poder Judiciário se mostraram um desafio para a comunidade jurídica, especialmente após o aquecimento do debate entre os defensores do desenvolvimento da IA como política pública oficial do Judiciário e os negacionistas da possibilidade uso da IA na prestação jurisdicional. Neste ponto, o surgimento da Resolução nº 332, de 21 de agosto de 2020, do Conselho Nacional de Justiça traz avanços nos marcos regulatórios, o que justifica a pesquisa a respeito da política pública de inteligência artificial delimitada pelo CNJ e seus reflexos, positivos e negativos, para os jurisdicionados.

FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

O desenvolvimento de projetos de inteligência artificial no Poder Judiciário, a exemplo do que ocorre em outros setores da sociedade e outras

171 Doutorando e Mestre em Direitos Fundamentais e Democracia pelo UniBrasil. Pesquisador de inteligência artificial jurídica. Professor do curso de Direito da Faculdade de Tecnologia de Curitiba (FATEC-PR). Analista Judiciário do TJPR. Bolsista CAPES/PROSUP.

instituições públicas e privadas, vem crescendo exponencialmente, sendo que atualmente há a notícia de que existem setenta e dois projetos em andamento para a aplicação de IA no Judiciário.

A ausência de marcos regulatórios claros, para além do previsto no Código de Processo Civil, na Lei 11.419/2006 (Lei de Processo Judicial Eletrônico), e as incertezas sobre a vigência da Lei 13.709/2018 (Lei Geral de Proteção de Dados), formaram o terreno fértil para a criatividade das equipes de tecnologia dos Tribunais país a fora, instigando até mesmo magistrados e servidores, que tradicionalmente eram apenas usuários finais da tecnologia, a iniciarem pesquisas experimentais e acadêmicas na área da inteligência artificial.

Dessa forma, criou-se rapidamente um ecossistema nacional de desenvolvimento de sistemas de inteligência artificial aplicados ao Poder Judiciário, passando-se por inúmeras soluções, como por exemplo, o *Victor* do Supremo Tribunal Federal (HARTMANN PEIXOTO; SILVA, 2020), o *Radar* do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, os sistemas *Larry* e *Jarbas* do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, o *Hórus* do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios (MELO; NEVES; CAVALCANTE, 2019), o *Elis* do Tribunal de Justiça do Estado de Pernambuco.

Assim, na profusão de sistemas de inteligência artificial desenvolvidos para aplicação judicial, em 27 de agosto de 2020 foi publicada a Resolução 332 do Conselho Nacional de Justiça (BRASIL, 2020), para tentar garantir níveis padronizados de eficiência e transparência aos sistemas de inteligência artificial do Poder Judiciário criando uma arquitetura de decisões voltada à *accountability by design* (WAGNER, 2020) e aos padrões éticos para a propositura, o desenvolvimento, a validação e o uso da inteligência artificial judicial.

Neste aspecto, houve a institucionalização nacional do sistema *Sinapses*, inicialmente desenvolvido pelo Tribunal de Justiça de Rondônia, eis que dentre os marcos regulatórios centrais adotados pela Resolução 332/2020 do CNJ destaca-se a centralização do registro dos algoritmos de inteligência artificial utilizados em todos os Tribunais. O art. 3º, III, da Res. 332/2020 do CNJ define o *Sinapses* como a “solução computacional, mantida pelo Conselho Nacional de Justiça, com o objetivo de armazenar, testar, treinar, distribuir e auditar modelos de Inteligência Artificial”.

A busca de transparência adotada na Resolução 332/2020 do CNJ busca a possibilidade de *accountability* efetiva sobre os seguintes temas: [a] respeito aos direitos fundamentais (art. 4º a art. 6º); [b] princípio da não discriminação (art. 7º); [c] princípios da publicidade e da transparência (art. 8º); [d] governança e qualidade da IA judicial (art. 9 ao art. 12); [e] segurança da inteligência artificial (art. 13 a art. 16); [f] do necessário controle da IA judicial do usuário (art. 17 ao art. 19); [g] dos demais padrões éticos para pesquisa, desenvolvimento e implantação de IA no Poder Judiciário (art. 20 ao art. 24); [h] às cautelas no tratamento de dados pessoais sensíveis inerentes à prestação jurisdicional; e [i] normas básicas para a prestação de contas das decisões tomadas com auxílio de IA e da responsabilização por eventuais danos (art. 25 a 27).

Todavia, deve ser ponderado o risco de desaceleração das pesquisas com IA no Poder Judiciário, haja vista a centralização/autorização dos projetos de pesquisa pelo caminho de institucional de validação prévia do setor de tecnologia da informação de cada Tribunal e informação prévia ao CNJ, o que pode desestimular projetos individuais típicos de gestão descentralizada de organização exponenciais (como foi o caso dos projetos *Elis* e *Larry*, por exemplo). Transparência é necessária e desejável, mas um marco regulatório que tenha travas burocráticas pode criar entraves. Somente mais pesquisas trarão as respostas no futuro.

METODOLOGIA

A presente pesquisa é tem **abordagem qualitativa** (mediante a análise interdisciplinar do fenômeno decorrente do entrelaçamento entre jurisdição e inteligência artificial e sua regulação como política pública), quanto à sua natureza é **aplicada** (busca contribuir para a construção de soluções para o problema social, jurídico e científico inerente à necessidade de transparência e ética nas decisões judiciais tomadas com auxílio de inteligência artificial), é **descritiva quanto aos objetivos** (descreve o avanço regulatório da inteligência artificial judicial através da Resolução 332/2020 do CNJ) e é **bibliográfica e documental quanto aos procedimentos** (faz uma análise de estudos prévios sobre o tema, no campo jurídico e na Ciência da Computação, de diplomas legais e de documentos dos temas inerentes à ética na produção e no uso da inteligência artificial).

RESULTADOS E DISCUSSÃO

Os resultados trazidos pela presente pesquisa são: [a] num aspecto geral, a adequação da política de pública de regulação da inteligência artificial judicial no presente estágio de desenvolvimento do ecossistema de pesquisa sobre o tema; [b] o maior grau de transparência acerca dos algoritmos utilizados nos sistemas de IA judicial que passou a ser exigido pela Resolução 332/2020 do CNJ; [c] o risco de desaceleração das pesquisas com IA no Poder Judiciário, haja vista a centralização autorização dos projetos de pesquisa pelo caminho de institucional de validação prévia do setor de tecnologia da informação dos Tribunais e no CNJ (o que pode desestimular projetos individuais típicos de gestão descentralizada de organização exponenciais, como foi o caso dos projetos *Elis* e *Larry*, por exemplo); [d] a necessidade e monitoramento contínuo do resultado da política pública adotada pela Res. 332/2020 do CNJ.

CONCLUSÕES

A Resolução 332/2020 do CNJ traz o primeiro enfrentamento dos problemas da transparência e da ética da inteligência artificial judicial, regulação esta que faz o papel de delinear a política pública de um processo eletrônico dotado de hibridização humano-máquina num patamar não experimentado antes, o que traz riscos e benefícios que merecem continuar a ser estudados, inclusive no que toca aos efeitos práticos da normativa do CNJ sobre os projetos de IA.

De todo modo, os avanços da inteligência artificial no Judiciário já estão mostrando seus efeitos benéficos através de processos judiciais mais ágeis e do controle de eventuais vieses das decisões judiciais puramente humanas (algo que vem passando despercebido aos mais críticos à IA), sendo que eventuais falhas da IA serão passíveis de análise e correção.

A inteligência artificial judicial falha, assim como os humanos. Sendo assim, nos limites da Ciência da Computação e do Direito, cabe mais pesquisa (acadêmica, dos Tribunais e da sociedade) para se entender melhor o fenômeno, pois até não qualquer indício de existir passo atrás.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução 332, de 21 de agosto de 2020**. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3429>. Acesso em: 05/09/2020.
- HARTMANN PEIXOTO, Fabiano; SILVA, Roberta Zumblick Martins da. **Methodology for the Project of research and development in law: machine learning and the general repercussion on Brazilian Supreme Court Methodology**. https://www.academia.edu/38508976/Methodology_for_the_Project_of_research_and_development_in_law_machine_learning_and_the_general_repercussion_on_Brazilian_Supreme_Court. Access: 26 Jul. 2020.
- MELO, Jairo Simão Santana; NEVES, Thiago Arruda; CAVALCANTE, Weiss Webber Araújo. Hórus: processamento inteligente dos dados digitalizados da vara de execução fiscal do Distrito Federal. **Revista CNJ**, Brasília, DF, v. 3, n. 1, p. 51-64, jan./jun. 2019.
- WAGNER, Ben. Accountability by design in technology research. **Computer Law & Security Review**, v. 37, 105398, ISSN 0267-3649, Oxford, 2020. DOI: 10.1016/j.clsr.2020.105398.

RECOMENDAÇÃO 449 DA OCDE: TRANSPARÊNCIA DAS DECISÕES PÚBLICAS TOMADAS COM AUXÍLIO DE INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL

Sérgio Rodrigo de Pádua¹⁷²

INTRODUÇÃO

O baixo grau de transparência no desenvolvimento e na aplicação de sistemas de inteligência artificial tem sido objeto de severas críticas advindas da comunidade científica, especialmente devido ao chamado fator *black box* inerente à opacidade das decisões tomadas com auxílio de IA.

Nessa linha, surgiram diversas frentes de estudo da regulação da IA, com destaque para a “*Recommendation of the Council on Artificial Intelligence*” (OCDE, 2020), mais conhecida como Recomendação 449, a qual trata de elementos mínimos se garantir a possibilidade de *accountability* das decisões tomadas mediante inteligência artificial, no que se inclui o dever de transparência.

A Recomendação 449 da OCDE ganha importância no atual momento de intensificação do uso da IA na tomada de decisões de caráter público, como na administração pública e no Poder Judiciário, o que torna necessário e oportuno o presente estudo.

172 Doutorando e Mestre em Direitos Fundamentais e Democracia pelo UniBrasil. Pesquisador de inteligência artificial jurídica. Professor do curso de Direito da Faculdade de Tecnologia de Curitiba (FATEC-PR). Analista Judiciário do TJPR. Bolsista CAPES/PROSUP.

FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Após sensíveis críticas à adoção de sistemas de inteligência artificial para a tomadas de decisões públicas, com destaque para os trabalhos de Frank Pasquale (2015, p. 216-217) e Cathy O’Neil (2016, p. 20), nos últimos anos surgiram diversas frentes no caminho de se traçar padrões éticos para a produção e o uso da inteligência artificial, e bastante do que é delineado tem traços em comum no que se relaciona aos limites na implementação da inteligência artificial na sociedade. O recorte de estudo se foca na Recomendação 449 da OCDE.

Na Recomendação 449 da OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico), com adesão do Brasil em 21/05/2019, pode destacada a seção 1.3, a qual que trata da transparência dos sistemas de inteligência artificial.

Neste ponto, na seção 1.3 o texto foi organizado de forma a indicar que todos os atores em inteligência artificial devem se comprometer com a transparência e a divulgação responsável dos sistemas de IA, no sentido de: possibilitar o desafio dos resultados dos sistemas de IA pelas pessoas afetadas, através de informações claras e inteligíveis; conscientizar as pessoas interessadas acerca de suas interações com a inteligência artificial; promover um entendimento geral dos sistemas de IA; e dar efetiva possibilidade das pessoas interessadas entenderem os resultados trazido pela inteligência artificial em seu contexto de aplicação.

Ademais, a seção 1.5 da Recomendação da OCDE traz uma previsão de *accountability*, de modo que os envolvidos com a produção e uso da IA devem ser responsabilizados pelo correto funcionamento dos sistemas de inteligência artificial, bem como pelo respeito ao princípio de transparência com o estado da arte da Ciência da Computação.

Desse modo, as propostas acerca do respeito ao princípio da transparência advindas da Recomendação 449 da OCDE podem ser observadas na construção de uma política pública nacional de regulação da inteligência artificial, o que atualmente é discutido no Projeto de Lei 21/2020 da Câmara dos Deputados e possui um tratamento inicial no art. 20 da Lei 13.709/2018. Contudo, percebe-se que a seção 1.5 da Recomendação da OCDE indica os limites da efetivação do direito de transparência, pois faz referência ao “estado da arte” da IA como modelo a ser observado, o que

leva a um direito à melhor transparência dentro dos atuais limites da técnica indicados pela Ciência da Computação. Nesse sentido, a seção 1.5 indica que o estado da técnica da inteligência artificial possui limites, o que pode levar a uma transparência de grau bastante modesto, o que ocorre, por exemplo, no caso das decisões tomadas por redes neurais (HACKER et al., 2020).

Perceba-se que a Recomendação 449 da OCDE faz um enquadramento apenas inicial dos desafios relacionados à transparência das decisões públicas (da administração pública e do Poder Judiciário) tomadas com auxílio de inteligência artificial, o que demanda grande estudo e profundo comprometimento do legislativo e dos órgãos regulatórios nacionais na implementação da política pública de transparência da IA.

METODOLOGIA

A presente pesquisa é tem **abordagem qualitativa** (mediante a análise interdisciplinar do fenômeno decorrente da necessidade de transparência da inteligência artificial e sua adequada como política pública), quanto à sua natureza é **aplicada** (busca contribuir para a construção de soluções para o problema social, jurídico e científico inerente à necessidade de transparência nas decisões públicas tomadas com auxílio de inteligência artificial), é **descritiva quanto aos objetivos** (descreve o avanço regulatório da inteligência artificial através da Recomendação 449 da OCDE) e é **bibliográfica e documental quanto aos procedimentos** (faz uma análise de estudos prévios sobre o tema e documento inerentes à transparência na produção e no uso da inteligência artificial).

RESULTADOS E DISCUSSÃO

Os resultados trazidos pela presente pesquisa são: a necessidade do estabelecimento de políticas públicas para a melhoria da transparência da inteligência artificial utilizada para a tomada de decisões públicas, utilizando-se a Recomendação 449 da OCDE como ponto de partida; e [b] a urgência por políticas públicas que possibilitem às pessoas o conhecimento necessário para a compreensão das decisões públicas produzidas com o auxílio de inteligência artificial.

CONCLUSÕES

A Recomendação 449 da OCDE faz uma abordagem inicial de suma importância, eis que indica caminho a ser seguindo pelos Estado membros do organismo internacional e por outros países signatários (como é o caso do Brasil).

Dessa forma, a superação da resistência e do negacionismo da inteligência artificial ainda existente na sociedade e em parte da comunidade acadêmica somente será possível com o aprimoramento no grau de transparência das decisões tomadas com auxílio de IA, o que será conseguido com o desenvolvimento e o uso da inteligência artificial de uma forma ética, especialmente no trato das decisões caráter público.

Assim, a diminuição (ou mesmo a superação) da opacidade da IA será possível com transparência dos sistemas adotados e com pesquisa científica, eis que o negacionismo da IA é um caminho que se apresenta inviabilizado no atual momento histórico.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

HACKER, Philipp; KRESTEL, Ralf. GRUNDMANN, Stefan; NAUMANN, Felix. Explainable AI under contract and tort law: legal incentives and technical challenges. **Artificial Intelligence and Law**, 2020. DOI: 10.1007/s10506-020-09260-6.

OCDE. **Recommendation 0449, of 21 May 2019: Recommendation of the Council on Artificial Intelligence**. Disponível em: <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0449>. Acesso em: 04/08/2020.

O'NEIL, Cathy. **Weapons of Math Destruction**: how Big Data increases inequality and threatens democracy. New York: Crown, 2016, edição do Kindle.

PASQUALE, Frank. **The Black Box Society**: The Secret Algorithms That Control Money and Information. Cambridge: Harvard University Press, 2015, edição do Kindle.

INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL E DECISÃO JURÍDICA NO BRASIL

*Alan José de Oliveira Teixeira*¹⁷³

INTRODUÇÃO

A adoção de sistemas de IA tem ensejado reflexões e questionamentos, eminentemente no âmbito jurídico, sociológico e filosófico: a automatização das decisões públicas, sejam elas administrativas, sejam elas judiciais. O uso da IA nas mais diversas atividades tem se intensificado nas últimas décadas. No Direito, sistemas de inteligência artificial são utilizados para a realização de pesquisas jurídicas, além de trabalhos maçantes e repetitivos. Atualmente, tem-se discutido a possibilidade da adoção dessas tecnologias na operosidade da atividade decisória.

Em *terrae brasiliis*, o poder judiciário começa a simpatizar com o uso da IA, justamente pela eficiência que a tecnologia proporciona em determinadas atividades. O Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, a exemplo, tem investido em inovações como a indexação processual automática com o fim de identificar demandas repetitivas (TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE MINAS GERAIS, 2020). Em parceria com a Universidade de Brasília, no ano de 2018, o Supremo Tribunal Federal iniciou o projeto “Victor”, que em sua fase inicial permitiu a leitura de todos os recursos extraordinários que sobem para o STF e identifica quais estão vinculados a determinados temas de repercussão geral (SU-

173 Mestrando em Direito pela UNINTER, bolsista de produtividade (PPGD-UNINTER).

PREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2020). Ainda, existe no campo dos tribunais superiores pátrios o sistema *Corpus 927*, que desenvolvido pela Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados (EN-FAM) em parceria com o Superior Tribunal de Justiça (STJ) com o objetivo de consolidar em um só local as decisões vinculantes do STF e do STJ, e a jurisprudência do STJ.

Assim, um aprofundamento teórico a respeito dos limites e possibilidades do uso da IA na fundamentação das decisões administrativas e judiciais, notadamente em cotejo com o texto normativo das leis e inovações legislativas que recaem sobre o dever de os decisores (intérprete-juiz, os gestores públicos e controladores) fundamentarem suas decisões implica importante indagação da legitimidade do uso de tecnologias diante dos mandamentos constitucionais vigentes.

FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Dentre as hipóteses iniciais de investigação, verifica-se, a partir de Leonardo Coelho Ribeiro, que as inovações tecnológicas disruptivas evidenciam o papel instrumental do Direito Administrativo, que, para não operar um papel defasado, deve se ater às alternativas regulatórias conservando, contudo, os direitos fundamentais envolvidos (RIBEIRO, 2016). Isso porque, conforme preconizam Ana Viana e Letícia Kreuz (2018, p. 65), há a necessidade de se abandonar teorias anacrônicas e binárias diante da realidade das novas tecnologias. Hoje, “[...] conclama-se para outro olhar de um novo direito que atenda as singularidades das tecnologias disruptivas e os impactos causados na sociedade” (VIANA; KREUZ, 2018, p. 65). Assim, como Leonardo Coelho Ribeiro, as autoras citadas sugerem o caminho da regulação, afirmando que o direito deve prestar um serviço de controle das atividades tecnológicas (VIANA; KREUZ, 2018, p. 65). Tais posicionamentos convergem com os de Thiago Marrara (2011, p. 248).

E é nesse contexto de violação que o debate sobre o uso da inteligência artificial nas decisões administrativas merece destaque, justamente por conta do princípio da motivação das decisões. Conforme ensina Juarez Freitas (2009, p. 90), a motivação indica um dever de explicitação dos fundamentos de fato e de direito de todas as decisões administrativas. Ainda segundo o administrativista, o artigo 93 incisos IX e X da Constituição vigente são o lastro maior da exigência de motivação. O texto

normativo infraconstitucional também reforça o dever (vide artigo 50 da Lei 9.784/1999). Freitas (2009, p. 90) pontua que “as decisões administrativas serão explicitamente fundamentadas (sob pena de nulidade), isto é, deverão ter como suporte razões objetivas e congruentes”.

Da mesma forma, consoante destaca José Medina e João Martins (2020, p.2), o poder judiciário tem empregado a tecnologia com o fito de eficiência. Assim, “[...] não só as tarefas burocráticas poderão ser automatizadas, mas também surge no horizonte a possibilidade de aplicação de programas de Inteligência Artificial para assistir ou até mesmo automatizar a tomada de decisão judicial” (MEDINA; MARTINS, 2020, p.2).

Objeto da problemática proposta neste projeto, o termo “inteligência artificial” foi elaborado por John McCarthy, Marvin Minsky, Nathaniel Rochester e Claude Shannon (2006), em 1955, na proposta “A Proposal for the Dartmouth Summer Research Project on Artificial Intelligence”, que pretendeu a realização do primeiro evento científico a respeito da temática.

Verifica-se, a partir de Juarez Freitas (2019), que há uma distinção conceitual entre inteligência artificial e automatização. Segundo o autor, “[...] a autonomia e a adaptabilidade são propriedades inerentes da IA, que imprimem cores peculiares à decisão algorítmica, requerendo cuidados adicionais no tocante à explanação de passos lógicos, sobretudo na esfera administrativa”. Isso porque, diferentemente da automatização, a IA pretende ser um simulador da inteligência humana. Está, pois, “[...] subordinada à ideia de fazer com que os computadores “pensem” exatamente como os humanos, criando análises, raciocinando, entendendo e obtendo respostas a diferentes situações” (FIORILLO, 2019, p. 332).

METODOLOGIA

Para o desenvolvimento da presente pesquisa fez uso eminentemente do método bibliográfico, abrangendo estudo de livros e artigos científicos pertinentes ao tema, bem como pesquisa já publicadas sobre o assunto.

CONCLUSÕES

A pesquisa encontra-se em fase de desenvolvimento. Entretanto, provisoriamente, é possível conceber que quando a IA passa de instrumento

a fator decisório, tem-se um gravame. Nessa passagem, a decisão que se baseia na IA torna-se de difícil questionamento, porquanto os profissionais do direito desconhecem o algoritmo de funcionalidade daquele determinado sistema.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. Management of artificial intelligence in Brazil in the face of the constitutional legal treaty of the digital environment. **RJLB**, Ano 5 (2019), nº 6, p. 329-350. p. 332.
- MARRARA, Thiago. Direito administrativo e novas tecnologias. **RDA – Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 256, p. 225-51, jan./abr. 2011. p. 248.
- MEDINA, José Miguel Garcia; MARTINS, João Paulo Nery dos Passos. A era da inteligência artificial: as máquinas poderão tomar decisões judiciais? **Revista dos Tribunais**, vol. 1020, out., 2020.
- RIBEIRO, Leonardo Coelho. A instrumentalidade do direito administrativo e a regulação de novas tecnologias disruptivas. **R. de Dir. Público da Economia – RDPE**, Belo Horizonte, ano 14, n. 56, p. 181-204, out./dez. 2016.
- VIANA, Ana Cristina Aguilar; KREUZ, Letícia Regina Camargo. Admirável mundo novo: a Administração Pública do século XXI e as tecnologias disruptivas. **Int. Públ. – IP**, Belo Horizonte, ano 20, n. 110, p. 51-68, jul./ago. 2018.

HUMANIZAÇÃO TECNOLÓGICA DE UMA SOCIEDADE DIANTE DA PANDEMIA

*Maria Selta Pereira*¹⁷⁴

*Cássia Eufrasio da Silva Costa*¹⁷⁵

*Maria Vanessa Correia Barbosa*¹⁷⁶

INTRODUÇÃO

O presente trabalho: Humanização “Tecnologia de uma escola pública diante da Pandemia” surgiu diante das reflexões diárias e uma preocupação com a humanização dos alunos e professores diante do uso das ferramentas tecnológicas.

A Escola Municipal Narciso Pessoa de Araújo, tinha seu funcionamento nos turnos da manhã e tarde com alunos do 6º ao 9º ano do ensino fundamental II (Séries finais). Fica situada na periferia da Regional – SER/V. Da Secretaria Municipal de Fortaleza. Agora sendo um desafio assumir o ensino remoto.

Portanto a equipe pedagógica sensibilizou-se em realizar um trabalho de intervenção na situação problema que era a angustia dos profissionais

174 Professora da Rede Municipal de Fortaleza, atualmente apoio Pedagógico a Biblioteca. Licenciada em Pedagogia. Especialista em Ciências da Religião; Psicopedagogia; Alfabetização e Multiletramento. AEE (Atendimento Educacional Especializado); Psicologia Social; Neuropsicopedagogia, Psicomotricidade Clínica.

175 Professora da Rede Municipal de Fortaleza. Pedagoga e especialista em Geografia pela UECE.

176 Aluna do último semestre de Pedagogia – UFC.

da educação, ou seja, professores, que não tinha formação e nem costumes de usar tecnologias como subsídios para suas aulas. E quanto aos alunos fascinado por tecnologias, mas de seu jeito sem intervenções de outros.

Então foi surgido momentos de reflexões e apoio dos conhecedores de tecnologias e ação da equipe pedagógica, com leitura sensibilizando a importância de se reinventar e abraçar uma causa em nome da educação especificamente da Aprendizagem. Foi sugerido utilizar ferramentas que fosse de fácil acesso, principalmente para aqueles que têm dificuldades e rejeita o uso das tecnologias.

Quanto aos alunos além dos incentivos e motivações, a gestão pedagógica mobilizou-se junto com as famílias.

Objetivos principais do trabalho: Analisar aspectos emocionais, vivenciados pelos grupos de professores e alunos diante deste contexto de pandemia e a socialização e as reflexões coletivas de cada grupo. Como estão superando as angústias de impotência e Isolamento Social – diante desses desafios da pandemia/covid19.

Este trabalho tem com pontos relevantes: para o meio acadêmico, atualização e reflexões permanentes para o desenvolvimento de ações de humanização que envolve as tecnologias com suas técnicas de trabalho permanente com pessoas sensíveis a afetividade coletiva. Quanto à sociedade traz enfoque atuas de vivências coletivas em espaço educativo, onde o emocional foi abalado com o distanciamento social e teve que se adaptar a novas regras funcionais com o uso das tecnologias que para muitos é angustiante.

A metodologia. É uma pesquisa de campo virtual, (campo), utilizando o espaço da escola pública de forma virtual, buscando referências.

FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

As tecnologias tem evoluído bastante mundialmente. E em vários setores tem encontrado a sustentabilidade dos profissionais, tem evoluído bastante nos setores da indústria, comércio, saúde e formação de profissionais de diversas áreas como saúde e educação.

De acordo com Pereira:

[...] a tecnociências impõe à Educação, quero destacar, de maneira específica, que não se pode pensar em tecnociências e, consequen-

timento, em desenvolvimento e modernização, sem contar com massa crítica no centro de excelência em pesquisa que garantam recursos materiais e humano para que se varifiquem, verdadeiramente, os laços necessários existentes entre pesquisas, setor produtivos e governo.(PEREIRA, 2005, p.9).

Guedes, Pontes, Mesquita e Filho citam: Quando o professor não domina as tecnologias sente-se inseguro para lidar inclusive com as disciplinas de sua especialidade. Isso muitas vezes era vivenciado presencialmente no ambiente escolar presencial. Quando a turma era deixada no LIE (Laboratório de Informática Educativa), contexto de outras escolas públicas que tinham LIE.

Mas o conhecimento deve ser busca permanente do formador, no caso aqui o professor. Para quem rejeita a interação com as tecnologias, agora por natureza do destino esta afrente de um desafio educacional tecnológico.

Sem dominar e reconhecer os benefícios advindo uso destas ferramentas, raramente conseguirá ministrar uma aula de qualidade, pois a falta deste conhecimento se sobrepõe ao que ele tem dos conteúdos a serem abordados. Essa insegurança pode ser causa da rejeição ou da antipatia que alguns educadores possuem pelas tecnologias. (GUEDES, POSNTES, MESQUITA, FILHO, 2011, p.156).

Para muitos professores que se encaixa nessa situação. E acredita que não é obrigado a utilizar ferramentas que não de seu conhecimento. Não percebe que o conhecimento é uma busca constante na aprendizagem, não só do aluno, mas de todos que estejam envolvidos com a educação.

De acordo com Guedes, Pontes, Mesquita e Filho citam Apareci:

[...] denominou esta postura como tecnofobia, ou seja, quando as pessoas, por desconhecimentos de uso, criam uma aversão a esses recursos e, naturalmente, deles se afastam. De igual modo, há os tecnofílicos, conceitos mais próximos dos aprendizes que se apropriam com alto entusiasmo e fluidez das tecnologias (GUEDES, POSNTES, MESQUITA, FILHO, 2011, p.156 apud APARICI, 2000).

METODOLOGIA

O presente trabalho teve com coleta de dados os depoimento dos professores no Whatsapp, enquanto os alunos fizeram suas colocações nas mensagens da plataforma, onde postavam suas atividades. E alguns colegas justificavam a ausencia do colega, por suas ferramentas tecnologicas estarem com defeito, às vezes por que a internet cai muito. E às vezes não tinha acesso duranmte à semana, às vezes só no final da semana quando ia para casa de algum familiar.

Outro momento foi responder o forms do Google com algumas questões reflexivel sobre a superaçon das dificuldades e retorno das aulas em período de pandemia.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

Os resultados apresentam um lado bem comprometido na saúde psicológica do indivíduo, mcom característica de anciedade, alguns já fazendo uso de medicamentos contra a ansiedade e panico. E a permanencia das preocupações futuras, questionamentos coinstantes de quando isso vai passar?

CONCLUSÕES

Em conclusão podemos afirma que é constante a insegurança, as preocupações e, pois fica os questionamentos de um coletivo angustiado e de um grupo de adolescentes que apresentam insegurança e falta de perspectiva futuras.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

GLASER, André. Metodologia da Pesquisa Científica. Valinhos: Anhanguera Educacional, 2014, Disponível em < www.anhanguera.com>. Acesso.

GUEDES, F. D. PONTES, R.L.J. MESQUITA, O.A.de. Filho, J.A.de
C. C. Ciberespaço e Educação: A Emergência do Ciberprofessor.
In. SANTANA, J.R. VASCONCELO, J.G. CECCATTO, V. M.
VASCONCELOS, F.H.L. RIBEIRO, J.W. [Org.]. Inovações, Ci-
bercultura e Educação. Fortaleza: Edições UFC, 2011.

PEREIRA, Potiguara Acácio. O que é pesquisa em Educação. São Paulo:
Paulus, 2005. (Questões Fundamentais da Educação: 5.

CONSIDERAÇÕES (BIO)ÉTICAS SOBRE A DIGNIDADE HUMANA NO MUNDO CONTEMPORÂNEO.

Ivone Laurentino dos Santos

INTRODUÇÃO

Este texto propõe uma reflexão sobre a dignidade humana, no contexto da bioética. Vivemos tempos sombrios e tenebrosos, onde estamos, cada vez mais, distanciados do que Mickael Bakhtin(1997) chamou de *filosofia do ato*. Para o pensador russo, a filosofia do ato consistia em não se separar o ato da cognição. No mundo hodierno, o que vemos é um hiato progressivo entre o que se diz, a palavra escrita, e o que se faz, na prática, o que acaba por impactar muito negativamente as áreas de saber vinculadas ao campo da ética aplicada como, por exemplo, a bioética.

De modo geral, impressiona o cinismo intrínseco(SLOTERDIJK, 2006) ao uso tão ostensivo do termo dignidade no mundo contemporâneo; a questão central no que se refere à dignidade, umas das noções mais caras aos direitos humanos(OLIVEIRA, 2011), é que vivemos um paradoxo, de modo que este termo nunca foi tão difundido, ao mesmo tempo em que nunca houve uma era, onde o mesmo não estivesse tão esvaziado de sentido. Dito de outro modo, o fato é que, no contexto histórico-social da atualidade, lamentavelmente, reina o cinismo e a dissociação entre a teoria e a prática, gerando uma disputa, nada saudável, pelo significado de “dignidade humana”, sobretudo no campo da bioética, na tentativa de rechaçar o seu uso por aqueles que postulam sua inutilidade.

Mas, afinal, o que é dignidade? Qual é o sentido da luta pelo seu significado atual? Seria a dignidade um conceito-chave para uma bioética latino americana, preocupada com a inserção de críticas sanitárias, políticas, socioculturais em espaços de exclusão(GARRAFA, 2005)? Quais as ambiguidades desse conceito? Que significado pode adquirir num contexto de desigualdade e iniquidade social? Estas e outras tantas questões carecem de serem debatidas, na perspectiva de contribuir para um melhor esclarecimento do termo dignidade e sua aplicação no campo bioético.

O objetivo deste texto é, portanto, de, através de uma breve revisão de literatura, promover uma reflexão sobre a dignidade humana, no contexto da bioética, na perspectiva de contribuir para uma melhor compreensão desse que é, sem dúvidas, um dos referenciais éticos mais significativos, tanto de uma bioética social - inaugurada a partir da Declaração sobre Bioética e Direitos Humanos(UNESCO, 2005) - quanto do próprio campo dos “Direitos Humanos”(OLIVEIRA, 2011).

DISCUSSÃO:

Como toda e qualquer política, os direitos humanos – e seu pilar fundamental, a dignidade humana – tem uma base cultural, que nos remete a diferenças, fronteiras e pluralismos, tornando este campo de saber um dos mais complexos, dentre aqueles vinculados as ciências sociais aplicadas. Um dos grandes desafios dos direitos humanos talvez seja entrelaçar a dignidade humana como um princípio local e particular no seu conteúdo, sem contudo, negligenciar o seu caráter global e universalista, que tem como propósito, atuar na articulação entre todos os humanos do planeta.

O fato é que valores intrínsecos à dignidade estão relacionados com os diferentes filosofias e modos de vida, como, por exemplo, as noções de “bem viver” e “felicidade” dos povos ameríndios(SIQUEIRA, 2018), as filosofias orientais, como a confuciana e a budista(CAMPOS NETO, 2016) ou até as sociedades de consumo, do mundo ocidental(BAUDRILLARD, 2008). Assim, torna-se necessário que, apesar do caráter universalista da dignidade humana, jamais nos esqueçamos de “localizar” compreensões complementares e periféricas dos conceitos que envolvem este conceito, na prática. Ao que tudo indica, é a criação de diferenças que põe em movimento a elaboração de identificações de um povo específi-

co, o que possibilitaria, não somente um acordo mínimo comum entre os povos do mundo, como também a esperança sempre renovada de luta contra a violação dos direitos e da dignidade do Outro e de nós mesmos.

Não podemos, contudo, deixar de expressar a grande falácia histórica que cerca o termo “dignidade humana”. Na prática, o longo caminho que consolidou um certo “humanismo” no ocidente, enquanto reforço da sociedade disciplinar (FOUCAULT, 1987) ocorre, ainda hoje, concomitantemente à retirada do status de humanidade e de dignidade dos Outros fora do eurocentro, acusando-os de “barbáros” ou “terroristas”. A ideia de “guerra justa” impulsionou uma reconfiguração do caráter puramente consultivo para as leis das nações, de modo que, por trás de supostos humanismos e da noção de proteção que os direitos trazem, estaria escondida a violência fundadora desta ordem social, sobretudo por meio de suas leis (BENJAMIN, 2003). Como consequência, temos uma violência institucionalizada e endêmica, que tende a dissipar medos, culpas e recalques, limitando espontaneidades e descobertas e criando uma humanidade excludente, além de uma série de sub-humanidades globalmente excluídas (DUSSEL, 2012).

Por outro lado, nossa estrutura jurídica ainda é baseada em uma soberania que se afirma mediante o *bando* da exclusão (AGAMBEN, 2004). Trata-se de uma soberania que pressupõe a existência de pessoas e de um mundo social, onde não há espaço e recursos, nem possibilidades de afeto e participação para todos. Nos diversos discursos, propagados a exaustão pela mídia, o aborto, a invasão à propriedade e à privacidade são elaborados crime, ao mesmo tempo em que o abandono, a total ausência de empatia, a continuidade de um sistema prisional que não recupera e a afirmação de estados de exceção fascistas (RAGO & VEIGA-NETO, 2019), são encarados com naturalidade e parcimônia. Em suma, indignidades frutificam como efeito colateral de um sistema sociopolítico adoecido, controlado pela ética de mercado (FREIRE, 2000), adequando seus pseudo cidadãos para a *normalidade* da exclusão.

Na contramão de um discurso que, muitas das vezes, afirma a dignidade de todos, assistimos passivamente às realidades de grupos que vivem em condições sociais precárias como, por exemplo, os homens negros privados de liberdade (SEGATO, 2007) que, nos seus cotidianos prisionais, seguem marcados por violações de seus direitos fundamentais e, sobre-

tudo, pela violação à dignidade humana. Enfim, é possível a dignidade ser usurpada? O que resta aos humanos que carregam consigo a marca/cicatriz de situações de extrema violação de dignidade? Vidas negras importam? O que o americano George Floyd diria, caso não tivesse sido sufocado até a morte por um policial branco?

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os direitos humanos se constitui como um conjunto de conhecimentos capaz de agregar interesses e estabelecer consensos, devido ao seu reconhecido conteúdo moral, o que justifica o caráter indissociável desta área de saber com a bioética, especialmente uma bioética comprometida com a construção de um mundo igualitário, equânime e justo. Com a Declaração sobre Bioética e Direitos Humanos, a bioética iniciou um novo e longo caminho, voltando-se para questões sociais, o que permite a construção de um conhecimento crítico, que tenha como pressuposto a defesa dos Direitos Humanos universais e da dignidade humana. Tal documento é hoje internacionalmente reconhecido, como uma das mais importantes referências para a bioética, na medida em que tem contribuído bastante, para dar visibilidade e reconhecer as vozes das pessoas e grupos que vivem em situações de vulnerabilidade social e que, para além dos discursos vazios e falaciosos propagados a exaustão – especialmente em tempos de eleições –, seguem com suas dignidades negligenciadas no Brasil e no mundo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGAMBEN G. *Homo Sacer: o poder soberano e a vida nua*. Belo Horizonte: UFMG; 2004.

BAJTIN, M. *Hacia una filosofía del acto ético. De los borradores: y otros escritos* / Rubi (Barcelona) : Anthropos; San Juan : Universidad de Puerto Rico; 1997

BAUDRILLARD, J. *A sociedade do consumo*. Portugal: Edições 70, 2008.

- BENJAMIM W. “Crítica da violência: crítica do poder” In: Revista espaço acadêmico, ano II, nº 21. www.espacoacademico.com.br; 2003.
- CAMPOS NETO, A.A. O Confucionismo, Budismo, Taoismo e Cristianismo. O Direito chinês. *Revista Da Faculdade De Direito, Universidade De São Paulo*, 2016. 110, 67-94. Recuperado de <http://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/115486>
- DUSSEL, E. Ética da Libertação. Na idade da globalização e da exclusão. Tradução de Ephraim Ferreira Alves, Jaime A. Clasen, Lucia M.E. Orth. 4 edição. Petrópolis, RJ: Vozes, 2012.
- FOUCAULT, M. Vigiar e Punir - História da violência nas prisões. Tradução de Raquel Ramallete. Petrópolis, Vozes, 1987.
- FREIRE, P. Pedagogia da Indignação. Cartas pedagógicas e outros escritos. São Paulo: Editora UNESP, 2000.
- GARRAFA, V. Inclusão social no contexto político da Bioética. Sociedade Brasileira de Bioética, V.1, n. 2, 2005, p. 122 - 132.
- GUILLÉN DG, ¿Es la dignidad un concepto inútil?, *Lexis*, 2008 Oct.
- MACKLIN R. Dignity is a useless concept, *British Medical Journal*, [periódico na internet] 2003 Dec [acesso em 2011 17 de out]. Disponível em: <http://www.bmj.com/content/327/7429/1419.full>
- OLIVEIRA, A.A.S. Bioética e Direitos Humanos. Prefácio de Volnei Garrafa. Edições Loyola, São Paulo, Brasil, 2011.
- PINKER, S. *The Stupidity of Dignity: Conservative bioethics' latest, most dangerous ploy*”, *The New Republic* [periodico na internet], 2008 May [acesso em 2011 17 de out]; Disponível em: <http://www.tnr.com/article/the-stupidity-dignity>
- RAGO, M. & VEIGA-NETO, A. (Orgs.) Para uma vida não-fascista. 1 edição. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2019.
- SEGATO, R. El color de la cárcel en América Latina. Apuntes sobre la colonialidad de la justicia en un continente en desconstrucción. Nueva Sociedad No. 208, marzo-abril de 2007. Disponível em: <http://>

www.casi.com.ar/sites/default/files/EI%20color%20de%20la%20c%23U00e1rcel%20en%20Am%23U00e9rica%20Latina.pdf

SIQUEIRA, G.C. & SANTOS, A.O. A felicidade segundo o povo guarani mbya: a noção de bem-viver. ACTA PSICOSSOMÁTICA, São Paulo, n. 1, p. 80-88, Jul/Dez 2018

SLOTERDIJK P. Critique de la raison cynique. Paris: Christian Bourgois; 2000.

UNESCO. Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura. Declaração universal sobre bioética e direitos humanos. [Internet]. Paris: Unesco, 2005. (acesso 04 Set. 2020). Disponível: <http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001461/146180por.pdf>

INTERPRETAÇÃO DOS PRINCÍPIOS CONTRATUAIS NOS NEGÓCIOS BIOJURÍDICOS DA ATUALIDADE

*William Cobo Pinela*¹⁷⁷

INTRODUÇÃO

O resumo irá abordar um tema atual e relativamente novo em relação aos institutos jurídicos do Direito Brasileiro. Trata-se da interpretação dos elementos gerais dos contratos frente aos negócios Biojurídicos, levando a importantes discussões com os princípios clássicos e contemporâneos desse instituto. A justificativa da pesquisa é pautada no efetivo conhecimento de que algumas relações Biojurídicas podem e devem ser plenamente realizadas, pautadas e interpretadas simultaneamente com estes princípios estabelecidos pelo Código Civil, principalmente quando a Autonomia da vontade dos sujeitos é presenciada.

FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Como o tema envolve diretamente conceitos Bioéticos, isto é, análise da ética com as experiências da ciência humana, fácil constatar diversas discussões sobre o assunto. A natureza do poder científico; o poder da manipulação; a família e a mudança social, interferem diretamente na

177 Bacharel em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná/Londrina. Pós-graduado em Direito Processual Civil pela Faculdade Damásio de Jesus. Pós-Graduado em Direito Empresarial pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná/ Londrina. Advogado.

ciência e no ser humano. O desafio em face da problemática, além de afastar a dúvida que paira sob a ilegalidade e a inconstitucionalidade de alguns contratos Biojurídicos, vem confrontar a afirmação de que todos estes devem exercer uma função social. Ao mesmo tempo, o obstáculo é justificar a legalidade dos presentes através da melhor interpretação dos princípios gerais contratuais, especialmente quando o princípio da Autonomia da vontade está presente.

METODOLOGIA

O presente trabalho será desenvolvido utilizando como meio de pesquisa a web, esta para auxiliar na exemplificação de contratos Biojurídicos que tiveram discussões em torno do cumprimento ou não de sua função social. A abordagem do assunto principal não terá aplicação prática de estatísticas, utilizando-se deste modo abordagem qualitativa. A investigação se dará pelo método teórico, baseando-se em referências bibliográficas. Endereços eletrônicos (sites) também serão objetos da metodologia, visto que tal tema possui poucas referências impressas.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

Os desafios do tema são diversos e grandes são as discussões no âmbito jurídico. Inicialmente, deve ser pontificado que a modernidade em conjunto com a tecnologia fazem parte do cotidiano das pessoas, logo fica inevitável a inserção automática de temas jurídico-tecnológicos na sociedade. No contexto atual, estes conflitos criam cada vez mais estudos aprofundados sobre o assunto, gerando novas áreas do Direito. Não se pode discordar do fato de que cada indivíduo possui suas características interdisciplinares, suas experiências pessoais ou profissionais devem ser respeitadas, especialmente quando estas são apreciadas em contratos particulares. (MARCHETTO, Patrícia. “A importância da bioética e do biodireito na sociedade atual”. Acesso em 18/08/2020).

Antes de ser analisado o ponto central da questão, convém salientar os princípios gerais dos contratos no Direito Civil, divididos em princípios contratuais Clássicos e Contemporâneos. Os primeiros são classificados como: princípio da Autonomia da vontade; Da Força Obrigatória

dos contratos e Da Relatividade dos efeitos do contrato. Os princípios Contemporâneos podem ser elencados da seguinte forma: Princípio da Boa-fé objetiva; Princípio da Função social do contrato e Princípio do Equilíbrio econômico/Justiça contratual. Todos estes devem ser seguidos em qualquer relação contratual. Diante disto, porque os contratos Biojurídicos, ou também chamados de "pactos" por alguns juristas, não podem ter eficácia na prática se observados tais princípios? Mesmo que determinado pacto não possua em seu escopo de forma clara a presença de algum princípio como acima supracitado, mas que ao mesmo tempo não esteja transgredindo tal, não seria válido e razoável certificar a garantia jurídica dessa relação? São nesses questionamentos que pautam as legalidades dos contratos Biojurídicos mesmo que ainda as matérias sejam novas, como ocorrem nos testamentos Vitais (que não deixa de ser um contrato); nos contratos onerosos de cessão temporária uterina; naqueles envolvendo experiências em humanos; na reprodução humana assistida, entre outros que estão surgindo em nosso ordenamento jurídico. Nesse sentido, importante salientar a definição de negócio jurídico para que se possa traçar a relação com o Biodireito.

As normas gerais dos contratos, embora pontificadas pelo Código Civil, também podem ser usadas para todos os negócios jurídicos. Qualquer negócio que seja, as regras sobre: capacidade do agente; forma e objeto são e devem ser observadas (VENOSA, 2012, p. 357). Portanto, todos estes princípios e conceitos aplicam-se nos negócios Biojurídicos. Os princípios da Autonomia da vontade e da Função social do contrato são destaques e podem ser considerados os mais interessantes para a defesa prática nestas novas relações.

A função social do contrato avalia-se, portanto, na concretude do direito, como apontamos. Todo esse quadro deve merecer deslinde que não coloque em risco a segurança jurídica, um dos pontos fulcrais mais delicados das denominadas cláusulas abertas. Esse será o grande desafio do aplicador do Direito deste século (VENOSA, 2012, p. 357).

Um clássico exemplo sobre este fato, seria quando determinada pessoa estabeleça uma declaração em cartório, informando que caso fique em estado vegetativo em algum momento de sua vida, seus aparelhos sejam desligados, dando pleno aval para os médicos em executar tal ação caso isso aconteça, não impurando assim qualquer culpa ou dolo para estes

profissionais. Nesta perspectiva, apesar da dignidade da pessoa humana possa estar sendo afetada na opinião e algumas pessoas, outras entendem que a vontade do agente deve ser respeitada em primeiro lugar. Destarte, pode-se dizer que a função social do contrato é aplicada juntamente com o princípio da Autonomia da vontade e da Boa-fé, atreladas sempre com ponderação. O caso concreto sempre deve ser verificado, entretanto a dignidade do delcarente também sempre deve ser analisada. Neste sentido, Maria Helena Diniz estabelece:

Todos os seres humanos, os aplicadores do direito e em especial os médicos, os biólogos, os geneticistas e os bioeticistas devem intensificar sua luta em favor do respeito à dignidade humana, sem acomodações e com muita coragem, para que haja efetividade dos direitos humanos. (DINIZ, 2007, p. 19).

A autonomia privada e a dignidade da pessoa humana passam a serem os dois principais pontos chaves para a análise da legalidade ou não de determinado contrato Biojurídico. Importante se faz realizar uma melhor interpretação do caso, destacando o elemento da ponderação e a vontade do contratante/declarante acima de qualquer coisa

CONCLUSÕES

Os princípios fundamentais dos contratos devem ser diretamente atrelados aos negócios Biojurídicos. Não se pode existir nenhum impedimento legal no decorrer da validade ou execução de um contrato caso não haja uma violação direta da dignidade da pessoa humana. Para uma efetiva execução de um contrato Biojurídico, importante se faz salientar a justa interpretação prática. Na maioria das vezes, as discussões ocorrem por falta deste elemento interpretativo, devendo ser analisado além dos princípios do Código Civil, a vontade do agente em realizar determinado negócio. Os princípios clássicos (Autonomia da vontade; Força Obrigatória dos contratos e a Relatividade dos efeitos do contrato) e os Contemporâneos (Princípio da Boa-fé objetiva; Princípio da Função social do contrato e Princípio do Equilíbrio econômico/Justiça contratual), devem estar em plena sintonia e concordância. A função social do contrato, por-

tando, pode ser interpretada na maneira mais benéfica em determinado caso. Apesar de muitos informarem que alguns contratos Biojurídicos afetam a dignidade humana, deve-se refletir que talvez a dignidade humana do contratante não esteja sendo afetada naquele determinado momento, pois sua vontade, sua autonomia é que o faz contratar ou tomar iniciativa em realizar qualquer acordo. Novas necessidades particulares estão surgindo, conseqüentemente, novos contratos. Neste cenário atual, advogados e juristas ainda carecem de estudos aprofundados sobre o tema. Por outro lado, também se vê uma grande evolução e interesse por partes destes na resolução de futuros conflitos contratuais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

DINIZ, Maria Helena. **O estado atual do Biodireito**. 4. ed. São Paulo: Saraiva. 2007.

MARCHETTO, Patrícia. “**A importância da bioética e do biodireito na sociedade atual**”. Disponível: <www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=6606>. Acesso em 22/10/2018.

VENOSA, Sílvio de Salvo. **Direito Civil**. 12. ed. São Paulo: Atlas. 2012. v. 2.

DESENVOLVIMENTO DE ECOSSISTEMA TECNOLÓGICO PARA ANÁLISE DA GOVERNANÇA DA ÁGUA NA PERSPECTIVA DO ODS 6 QUANDO DOS COMITÊS DE BACIA HIDROGRÁFICA

Letícia de F. Moraes

Eudes J. Arantes

INTRODUÇÃO

A razão economia e produção global com o descompasso à capacidade de suporte do meio resultaram numa conseqüente carga de poluentes e de alto conteúdo de carbono, os padrões de consumo e a cultura do desperdício nos deixa o lastro para a reflexão da necessidade de novas configurações teóricas e prático-operacionais para lidar o Contemporâneo e o Comportamento Ambiental em curso. E, este lastro se evidencia na ciência da mudança climática, indicando tamanha relevância para quebra de muitos paradigmas no ambiente interno e também no cenário institucional internacional. O Brasil, apesar de a natureza lhe proporcionar o status de maior detentor de água potável concedendo-lhes 12% da reserva planetária, enfrenta dificuldades, pela captação, ou pela degradação, extinguindo rios e permitindo bacias literalmente serem poluídas, se comparado ao resto do mundo.

“A Governança é boa se permitir resolver os principais desafios da água usando uma combinação de processos de coordenação de “baixo para cima” e de “cima para baixo” fomentando relações construtivas entre o Estado e a Sociedade”.

Princípio da OCDE para a Governança da Água_2015.

FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

De acordo com a visão da Agência Nacional de Águas, as metas do ODS 6, pactuada entre os 193 Estados-Membros das Nações Unidas em 2015, representam um grande desafio a ser vencido por todos os países, particularmente para o Brasil, com dimensões continentais e grandes diferenças inter-regionais, que se evidenciam em um território que abrange 8,5 milhões de km², no qual, são ainda maiores os obstáculos a serem superados para “assegurar a disponibilidade e a gestão sustentável da água e saneamento para todos”.

A política de saneamento define planos que devem ser compatíveis com planos de bacias hidrográficas, prevendo o enquadramento dos corpos de água e estabelecendo metas progressivas para que a qualidade dos efluentes de unidades de tratamento de esgotos sanitários atenda aos padrões das classes dos corpos hídricos em que forem lançados. Já a Política de Recursos Hídricos, visa assegurar à atual e às futuras gerações a necessária disponibilidade de água, a utilização racional e integrada dos recursos hídricos com vistas ao desenvolvimento sustentável e a prevenção e a defesa contra eventos hidrológicos críticos de origem natural ou decorrentes do uso inadequado dos recursos naturais.

METODOLOGIA

Na ótica dos 6^o Objetivo do Desenvolvimento Sustentável, necessário se faz sistemas que alimentados pelos Sistemas de Informações institucionais correlatos através da Matriz de Competências Geogovernamental, proporcione de maneira analítica, dinâmicas, sistêmicas e integradas, o atendimento ao apontado no Relatório OCDE para os princípios desta Governança enquanto:

- Realizar análise comparativa das informações dos Sistemas de Informações enquanto a Eficácia, Eficiência, Confiança e Comprometimento da Governança da Água no Brasil, e;
- Modelar, numa matriz de competências Geogovernamental, as razões e proporções dos Indicadores propostos quando dos instrumentos de Governança e relacioná-los à capacidade de adaptação nos futuros Governos face ao “Novo Comum”, aplicando nestes modelos uma visão sistêmica baseada em riscos e do local para o Global, que é o que precisamos essencialmente melhorar, segundo o relatório OCDE ANA.

Esta análise será sistêmica quando a matriz sistematizar a leitura integrada das dimensões, podendo potencializar as habilidades do que compete Governar, quando a oferta de água é determinada pela dinâmica hídrica e socioeconômica das bacias, além das condições da qualidade, disponibilizar o conhecimento dessa oferta considerando a diversidade geográfica e socioeconômica das diferentes regiões, integrando planejamentos, é essencial para a efetividade das ações de Governança, além da integração com a gestão ambiental, com a gestão de do uso do solo, de gerenciamento de sistemas estuarianos e zonas costeiras para compreender de fato múltiplos usos, lembrando que estes não são soberanos aos usos ambientais (manutenção dos ecossistemas) e são “transfronteiriços”.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

Segundo os critérios adotados pela ONU para avaliar o grau de implementação da gestão integrada de recursos hídricos nos países, as questões relacionadas com o financiamento para as ações pertinentes foram as que apresentaram maior fragilidade, apontando para a necessidade de uma alocação intensiva de recursos em infraestrutura hídrica para oferta de água e saneamento, bem como em monitoramento e outros instrumentos disponíveis ao nível federal. Para este fomento foi elaborada uma Plataforma de Competências Geogovernamentais que integrou as informações de diversos sistemas de gerenciamento das unidades de gestão de recursos hídricos que estão diretamente relacionados com a Bacia hidrográfica, através da dinâmica de informações.

CONCLUSÕES

Criação de um Ecossistema para Tomadas de Decisões Geogovernamentais, no atual cenário de Mudanças Climáticas o qual elevou o Brasil a posições que merece total releitura de seus instrumentos, inclusive do próprio arcabouço legal, quando da sua eficácia, eficiência elevando seu Compromisso nos sistemas Globais de Relações Econômicas e Ambientais possibilitando maior Confiabilidade nos Planos de Governança, uma vez, da compilação de metadados aplicados à Segurança Hídrica para a promoção da Paz, e do Desenvolvimento Sustentável.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

SCHWAB, Klaus. A Quarta Revolução Industrial. 2006. São Paulo – Edipro, 2006.

RIFKIN, J. O Sonho Europeu. 2005. São Paulo – M. Books do Brasil Editora Ltda.

MACAHADO, A L. Paulo. Direito dos Cursos de Águas Internacional. 2009. São Paulo – Malheiros Editores Ltda.

OLIVEIRA, F.M.G. Direito Ambiental. 2012. Niterói, RJ – Impetus Ltda, 2012.

**VISÕES CONTEMPORÂNEAS SOBRE
POLÍTICAS PÚBLICAS**

Adriana Henrichs Sheremetieff,
Cristiano Anunciação, Diego Machado Monnerat,
Elaine Teixeira Rabello (orgs.)

Tipografias utilizadas:
Família Museo Sans (títulos e subtítulos)
Bergamo Std (corpo de texto)

Papel: Offset 75 g/m2
Impresso na gráfica Trio Studio
Janeiro de 2021