

# ANAIS | CONGRESSO INTERNACIONAL, INTERINSTITUCIONAL E INTERDISCIPLINAR DE ESTUDIOSOS E PESQUISADORES EM DIREITO E ECONOMIA (I-CIPEDE PRUNART-UFMG/RICDP)

Constituição Econômica, Democracia, Direitos Humanos,  
Desenvolvimento e Endividamento Público

REALIZAÇÃO:



**m**

PROGRAMA DE PESQUISA EM DIREITO



UFPA



ASSEMBLEIA  
LEGISLATIVA  
DO ESTADO DO PARÁ

ORGANIZAÇÃO:



INSTITUTO  
**prunart**



LA CITTÀ DEL SOLE

# I CONGRESSO INTERNACIONAL, INTERINSTITUCIONAL E INTERDISCIPLINAR DE ESTUDIOSOS E PESQUISADORES EM DIREITO E ECONOMIA (I-CIPEDE PRUNART-UFMG/RICDP)

## Organização:

**Antônio Gomes de Vasconcelos**

Universidade Federal de Minas Gerais

Prof. Coord. do Programa Universitário de Apoio às Relações de Trabalho  
e à Administração da Justiça da UFMG

**Ramiro Chimuris**

Universidad de Republica Uruguay

Coord. de la Red Internacional de Cátedras, Intituciones y Personalidades  
sobre el Estudio de la Deuda Pública

## Tema:

### CONSTITUIÇÃO ECONÔMICA, DEMOCRACIA, DIREITOS HUMANOS, DESENVOLVIMENTO E ENDIVIDAMENTO PÚBLICO

DIREITOS HUMANOS E DESENVOLVIMENTO NO SISTEMA  
ECONÔMICO GLOBAL. IMPACTOS SOCIOECONÔMICOS DA  
FINANCEIRIZAÇÃO DA ECONOMIA E DO ENDIVIDAMENTO  
PÚBLICO: DESINDUSTRIALIZAÇÃO E DESEMPREGO.

## Realização:



**PRUNART- UFMG**  
Série Administração da Justiça  
Volume XI

---

Congresso Internacional Interinstitucional e Interdisciplinar de  
Estudiosos e Pesquisadores em Direito e Economia (1. : 2019 : Belo  
Belo Horizonte)

C749a Anais do I Congresso Internacional Interinstitucional e  
Interdisciplinar de Estudiosos e Pesquisadores em Direito e Economia /  
Coordenação: Antônio Gomes de Vasconcelos, Ramiro Chimuris. –  
Nápoles: La Città del Sole, 2020.  
973 p. : il. – Inclui bibliografias.

ISBN: 978-88-8292-539-0.

1. Direito e economia 2. Finanças públicas 3. Dívida pública  
4. Países em desenvolvimento – condições sociais 5. Exclusão social  
I. Vasconcelos, Antônio Gomes de II. Chimuris, Ramiro III. Título

CDU(1976) 34:33

---

Ficha catalográfica elaborada pelo bibliotecário Junio Martins Lourenço CRB 6/3167.

# SUMÁRIO GERAL

<b>1. Quatro Congressos Interligados</b>	5
1.1 Apresentação Geral	6
1.2 Agradecimento	11
1.3 Parcerias acadêmicas	12
1.4 Parcerias institucionais e patrocínios	13
1.5 Coordenação acadêmica e científica docente e discente	15
<b>2. I Congresso Internacional Interdisciplinar Direito e Economia (I-Cide-Ufmg/Ricdp)</b>	18
2.1 Programação	19
<b>3. I Congresso Internacional Interinstitucional e Interdisciplinar de Estudiosos e Pesquisadores em Direito e Economia (I-Cipede Prunart-Ufmg/Ricdp)</b>	23
3.1 Apresentação	24
3.2 Programação	26
<b>4. A Constituição de Instâncias de Cooperação Acadêmica Internacional e Interinstitucionais</b>	27
4.1 Grupo Internacional, Interinstitucional e Interdisciplinar de Estudos e Pesquisa em Direito, Economia e Finanças Públicas (GIDEF UFMG/RICDP)	29
<b>5. Anais do I Congresso Internacional Interinstitucional e Interdisciplinar de Estudiosos e Pesquisadores em Direito e Economia (I-Cipede Prunart-Ufmg/Ricdp)</b>	32
5.1 Sumário dos Artigos	33



# CONGRESSO INTERNACIONAL INTERDISCIPLINAR DIREITO E ECONOMIA

I CONGRESSO INTERNACIONAL INTERINSTITUCIONAL  
E INTERDISCIPLINAR DE ESTUDIOSOS

E PESQUISADORES EM DIREITO E ECONOMIA

IV CONGRESSO INTERNACIONAL INTERDISCIPLINAR  
SOBRE LA DEUDA PÚBLICA

Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) e Red Internacional de Cátedras,  
Instituciones y Personalidades sobre el Estudio de la Deuda Pública (RICDP)



## APRESENTAÇÃO GERAL

Os presentes Anais documentam o labor científico dos estudiosos e pesquisadores participantes do I Congresso Internacional Interinstitucional e Interdisciplinar de Estudiosos e Pesquisadores em Direito e Economia (I-CIPEDE PRUNART-UFGM/RICDP). Esse Congresso integrou um conjunto de eventos realizados pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), a Universidade Federal de Alagoas (UFAL) e pela Red Internacional de Cátedras, Instituciones y Personalidades sobre el Estudio de la Deuda Pública (RICDP), os quais corresponderam ao IV CONGRESO INTERNACIONAL INTERDISCIPLINAR SOBRE LA DEUDA PÚBLICA. São eles:

- I CONGRESSO INTERNACIONAL INTERDISCIPLINAR “DIREITO E ECONOMIA” (I-CIDE-UFGM/RICDP)
- I CONGRESSO INTERNACIONAL INTERINSTITUCIONAL E INTERDISCIPLINAR DE ESTUDIOSOS E PESQUISADORES EM DIREITO E ECONOMIA (I-CIPEDE PRUNART-UFGM/RICDP)
- IV SEMINÁRIO INTERNACIONAL 70 ANOS DO BALANÇO DE PAGAMENTO: DE ONDE VEM A DEPENDÊNCIA?” (SI-UFAL/ PPGSS).

O I CONGRESSO INTERNACIONAL INTERDISCIPLINAR “DIREITO E ECONOMIA” (I-CIDE-UFGM/RICDP) é realizado pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), por intermédio da Faculdade de Direito, do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Minas Gerais (PPGD-UFGM) e do Programa Universitário de Apoio às Relações de Trabalho e à Administração da Justiça da Universidade Federal de Minas Gerais- PRUNART-UFGM, em conjunto com a Red Internacional de Cátedras, Instituciones y Personalidades sobre el Estudio de la Deuda Pública. O I CONGRESSO INTERNACIONAL INTERINSTITUCIONAL E INTERDISCIPLINAR DE ESTUDIOSOS E PESQUISADORES EM DIREITO E ECONOMIA (I-CIPEDE PRUNART-UFGM/RICDP) integra e é parte da programação do I-CIDE-UFGM. Essas atividades estão amparadas no Acordo Marco, celebrado em 29/03/2019, entre a UFGM e a RICDP, no Termo de Acordo de Cooperação Acadêmica, firmado em 21/03/2019, entre a Faculdade de Direito da UFGM e a RICDP e no Termo de Acordo de Cooperação Acadêmica, firmado em 02/09/2018, entre o PRUNART-UFGM e a RICDP.

O IV SEMINÁRIO INTERNACIONAL “70 ANOS DO BALANÇO DE PAGAMENTO: DE ONDE VEM A DEPENDÊNCIA?” (SI-UFAL/ PPGSS) será realizado pela Universidade Federal de Alagoas (UFAL), nos dias 9, 10 e 11 de setembro de 2019, em continuidade ao Congresso. Decorre de convênio celebrado com a Red Internacional de Cátedras, Instituciones y Personalidades sobre el Estudio de la Deuda Pública.

O I CONGRESSO INTERNACIONAL INTERDISCIPLINAR “DIREITO E ECONOMIA” (I-CIDE-UFGM/RICDP) destinou-se ao público em geral interessado em refletir e debater os temas propostos. O I CONGRESSO INTERNACIONAL, INTERINSTITUCIONAL E INTERDISCIPLINAR DE ESTUDIOSOS E PESQUISADORES EM DIREITO E ECONOMIA (I CIPEDE PRUNART-UFGM/RICDP) teve como objetivo promover o intercâmbio entre estudiosos e pesquisadores dedicados à investigação e à produção do conhecimento científico sobre os temas debatidos nos referidos eventos. Numa perspectiva interdisciplinar, com ênfase na interseção entre o Direito e a Economia, os eventos citados se propuseram a contribuir para uma análise aprofundada das tendências contemporâneas da economia global,

da dívida e do processo de endividamento públicos e seus impactos na economia produtiva (bens e serviços), bem como nas políticas públicas de proteção social (reformas trabalhista, previdenciária, tributária, entre outras), frente ao direito fundamental dos cidadãos e dos países não desenvolvidos, especialmente o Brasil, ao desenvolvimento sustentável e à autodeterminação política, econômica, social e cultural, e ao direito de realização do projeto de sociedade inscrito na Constituição de 1988.

Submeteram-se ao debate público os fenômenos da financeirização da economia, do rentismo e do endividamento público nas seguintes dimensões: a) análise do endividamento público como estratégia de sujeição dos países em desenvolvimento às políticas econômicas e financeiras ditadas pelas instituições e corporações transnacionais – poderes de fato atuantes em escala planetária –, representativas dos interesses do sistema financeiro global e dos “investidores internacionais”; b) a consequente transferência de grande parte do capital circulante para o sistema financeiro, sem retorno à economia produtiva, em detrimento do investimento na produção, infraestrutura e tecnologia e inovação; c) os entraves ao desenvolvimento econômico e social dos países em desenvolvimento, como é o caso do Brasil, como a perda da soberania e os obstáculos ao exercício do direito internacional à autodeterminação política, econômica, social e cultural; d) a abordagem, na perspectiva microeconômica e à luz do projeto de sociedade inscrito na Constituição, das seguintes questões conjunturais, associadas ao contexto acima referido: fatores determinantes do persistente processo de estagnação econômica, do acelerado e precoce processo de desindustrialização e do déficit em tecnologia e inovação experimentado ao longo das últimas décadas na economia brasileira; os avanços e os impactos globais das tecnologias 4.0, especialmente no que diz respeito ao futuro do trabalho e das pequenas e médias empresas nos países em desenvolvimento, entre eles o Brasil.

Em adição, foram tratadas, ainda, as questões previdenciária, fiscal e tributária, por estarem associadas ao quadro acima delineado.

Enfim, foram objeto de reflexão a democracia e o pacto federativo no paradigma do Estado Democrático de Direito instituído pela Constituição de 1988, que se situam como “pano de fundo” no quadro de referência do Congresso, assim como se buscarão alternativas para uma economia do desenvolvimento baseada no desenvolvimento econômico e social.

Tomou-se como pressuposto o reconhecimento de que a Constituição e o Estado Democrático de Direito nela instituído constituem o locus de convergência de um consenso fundamental entre os diversos segmentos e grupos de interesse presentes na sociedade, com suas concepções plurais acerca da realização humana, dos valores, fins e objetivos da vida em sociedade, bem como dos meios para alcançá-los. É esse consenso que torna possível a organização política, social e econômica de uma sociedade harmônica e fraterna, comprometida com a realização do direito fundamental ao desenvolvimento humano no horizonte de sentido que lhe atribui o direito econômico internacional. Este, por sua vez, tem por premissas, exclusivamente, os valores e princípios constitutivos da sociedade brasileira amparados na Constituição da República, excluídos eventuais reducionismos ou extrapolações de ordem político-ideológica. Nesse sentido, almejou-se contribuir para o aprofundamento do diálogo social entre os atores públicos, econômicos, profissionais e os demais atores sociais, e para a realização do projeto constitucional da sociedade brasileira.

## Objetivos gerais

- Analisar e debater as consequências da desregulação financeira e da financeirização da economia: crises financeiras; desconstrução das instituições de proteção social, desemprego e exclusão social;
- Lançar luzes sobre o fenômeno da sobreposição da economia “fictício-especulativa rentista” sobre a economia real, e da consequente e contínua debilitação da economia produtiva de bens e serviços, como severa ameaça à economia global, à democracia, ao desenvolvimento econômico e social, aos direitos humanos e à pacificação social;
- Dar visibilidade, publicizar, ampliar o debate sobre o papel hegemônico do sistema da finança global na formulação das políticas econômicas e financeiras, e sobre o uso do endividamento público e dos mecanismos de gestão da dívida pública como instrumentos de coerção e controle econômico e político dos países em desenvolvimento;
- Averiguar a existência de uma correlação entre o fenômeno da financeirização da economia, o sistema de gestão da dívida pública, as políticas monetária, fiscal e tributária e o processo de desindustrialização da economia global, a insuficiência de investimentos em infraestrutura e tecnologia e o célere e precoce desdobramento de tais fenômenos na economia nacional e;
- Chamar a atenção para a relevância estratégica da temática proposta e instaurar o debate científico comprometido com o projeto constitucional da sociedade brasileira, que contempla a construção de uma sociedade justa e solidária, e o dever do Estado e da sociedade de promover o desenvolvimento, econômica e socialmente sustentáveis;
- Contribuir na busca do equilíbrio entre o desenvolvimento econômico e social segundo os princípios e valores do Estado Democrático de Direito.
- Debater as bases constitucionais do pacto federativo e as consequências do endividamento público, dos incentivos fiscais e do desequilíbrio tributário na repartição da receita pública entre os entes federados, no investimento e no cumprimento das políticas públicas de garantia dos direitos sociais fundamentais;
- Analisar e vislumbrar possíveis alternativas para o enfrentamento dos impactos das denominadas “tecnologias 4.0” no mercado de trabalho global.

## Objetivos específicos:


- Reunir e promover o intercâmbio entre especialistas na temática do endividamento público, nacionais e internacionais, de diversas áreas do conhecimento, especialmente juristas e economistas;
- Conhecer as emblemáticas experiências do endividamento público em outros países e suas consequências políticas, econômicas e sociais;
- Trazer a lume e debater a dívida ecológica (desastres ecológicos e trágico-humanos), oriunda da exploração predatória e inconsequente da natureza;



- Comunicar resultados de trabalhos e/ou pesquisas desenvolvidas pelos experts e outros pesquisadores;
- Promover o diálogo social entre as instituições representativas dos atores socioeconômicos (entidades sindicais), as instituições públicas, a comunidade científica e a comunidade em geral sobre o endividamento público e suas implicações;
- Chamar a atenção para o descumprimento, pelo Estado brasileiro, da norma constitucional que determinou “exame analítico e pericial dos atos e fatos geradores do endividamento externo brasileiro” (art. 26, ADCT, CR/88).
- Instituir o “Grupo Internacional Interinstitucional e Interdisciplinar de Estudos e Pesquisa em Direito, Economia e Finanças Públicas” (GIDEF) e consolidar o intercâmbio acadêmico entre as Universidades e instituições de pesquisa correalizadoras do CIPEDE PRUNART-UFMG.

As páginas seguintes, que precedem os Anais, permitem ao leitor uma visão panorâmica dos conceitos que orientaram a programação do I CONGRESSO INTERNACIONAL INTERDISCIPLINAR DIREITO E ECONOMIA (I-CIDE-UFMG/RICDP) e do I CONGRESSO INTERNACIONAL INTERINSTITUCIONAL E INTERDISCIPLINAR DE ESTUDIOSOS E PESQUISADORES EM DIREITO E ECONOMIA (I-CIPEDE PRUNART-UFMG/RICDP), realizados com base no Acordo Macro celebrados entre a UFMG e RICDP. Apresentam-se, nelas, as respectivas programações, objetivos, comissões organizadoras e científicas e coordenações, além das instituições realizadoras, apoiadoras, parceiras e patrocinadoras.

Seguem, subsequentemente, os ANAIS DO I - CIPEDE PRUNART-UFMG /RICDP que contemplam o Sumário, a Apresentação, a Mensagem do Presidente da RICDP e os trabalhos científicos aprovados pela Comissão Científica Organizadora. Enfim, apresentam-se sob a forma de Anexos as instâncias de cooperação acadêmica e interinstitucional criadas pela Assembleia dos participantes do Congresso e pelas instituições realizadoras, correalizadoras, parceiras, apoiadoras e patrocinadoras.

The background of the page is a light blue-tinted image. It features a world map in the upper half and a city skyline with several skyscrapers in the lower half. The text is centered in the middle of the page.

**Como forma de reconhecimento e agradecimento às instituições correalizadoras, parceiras, apoiadoras e patrocinadoras, sem as quais a realização do Congresso não teria sido possível, registram-se, nas páginas seguintes os signos e a identidade de cada uma delas.**

## Parcerias acadêmicas:

### **Universidade Federal de Minas Gerais**

Faculdade de Economia da UFMG  
Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional - CEDEPLAR; Programa de Pós-Graduação em Economia;  
Programa de Pós-Graduação em Demografia  
Faculdade Filosofia e Ciências Humanas da UFMG  
Departamento de Ciências Políticas; Programa de Pós-Graduação em Ciências Políticas;  
Centro de Estudos Republicanos Brasileiros - CERBRAS; Departamento de Antropologia  
e Arqueologia; Programa de Pós-Graduação em Antropologia; Grupo de Estudos em Temáticas Ambientais – GESTA;  
Departamento de Comunicação Social; Programa de Pós-Graduação em Comunicação Social

### **Universidade Federal de Alagoas**

Programa de Pós-Graduação em Serviço Social

### **Universidade Federal de Goiás**

Programa de Pós-Graduação em Direito e Políticas Públicas

### **Universidade Federal do Rio Grande do Sul**

Programa de Pós-Graduação em Direito

### **Universidade Federal de Pernambuco**

Programa de Pós-Graduação em Direito

### **Universidade Presbiteriana Mackenzie/ São Paulo**

Programa de Pós-Graduação em Direito Político e Econômico

### **Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais**

Programa de Pós-Graduação em Direito da PUC-Minas

### **Faculdade de Direito Dom Helder Câmara**

Programa de Pós-Graduação em Direito da Escola Superior Dom Helder Câmara

### **Universidade FUMEC**

Programa de Mestrado e Doutorado em Administração; Programa de Pós-Graduação  
em Sistemas de Informação e Gestão do Conhecimento

### **Faculdades Milton Campos**

Programa de Mestrado em Direito

### **Centro Universitário UNA**

Mestrado Profissional em Administração; Programa de Pós-Graduação em Direito Público Aplicado

### **Centro Universitário do Distrito Federal**

Mestrado Acadêmico em Direito das Relações Sociais e Trabalhistas

### **Universidade Vale do Rio Doce**

Programa de Pós-Graduação em Gestão Integrada do Território

### **Universidad de la República Uruguay**

Curso de Educación Permanente “Deuda Pública, Tratados Internacionales y Derechos Humanos hacia la Construcción  
de un nuevo Paradigma Jurídico” en la Escuela de Posgrado de la Facultad de Derecho de Udelar

### **Universidad Nacional de Colombia**

Centro de Pensamiento en Política Fiscal

### **Universidad de Buenos Aires**

Facultad de Derecho Cátedra libre de deuda pública externa

### **Università la Sapienza (Italia)**

Facultad de Economía

### **Università “Luigi Vanvitelli” (Italia)**

Facultad de Economía; Facultad de Jurisprudencia

### **Parcerias Institucionais:**

- Tribunal Regional do Trabalho da Terceira Região (Minas Gerais) - TRT3
  - Ministério Público do Trabalho da Terceira Região- MPT3
  - Ordem dos Advogados do Brasil - Seção Minas Gerais - OAB MG
    - Associação Mineira de Advogados Trabalhistas - AMAT
    - Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais - TCE MG
    - Conselho Nacional de Procuradores Gerais de Contas - CNPGC
  - Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil - ATRICON
- Associação Nacional dos Ministros e Conselheiros Substitutos dos Tribunais de Contas - AUDICON
  - Escola da Advocacia-Geral da União - Ministro Victor Nunes Leal - EAGU
  - Associação dos Magistrados do Trabalho da 3ª. Região- AMATRA3
    - Associação dos Juizes Federais de Minas Gerais - AJUFEMG
      - Auditoria Cidadã da Dívida
      - Asociación de la Prensa Uruguaya
    - Nova Central Sindical do Rio de Janeiro - NCST RJ
  - Sindicato dos Rodoviários do Município do Rio de Janeiro
  - Sindicato dos Advogados do Estado de Minas Gerais - SINAD MG
    - União Ibero-americana de Juizes - UIJ
    - Centro Acadêmico Afonso Pena - CAAP
      - Instituto Rui Barbosa - IRB

### **Patrocínio Master:**

- Confederação Nacional dos Trabalhadores em Turismo e Hospitalidade - CONTRATUH
- Federação dos Empregados em Turismo e Hospitalidade do Estado de Minas Gerais – FETHEMG
  - Central Sindical: União Geral dos Trabalhadores do Estado de Minas Gerais
- Sindicato dos Empregados em Edifícios e Condomínios, em Empresas de Prestação de Serviços em Asseio, Conservação, Higienização, Desinsetização, Portaria, Vigia e dos Cabineiros de Belo Horizonte - SINDEAC
  - Sindicato dos Condomínios Comerciais, Residenciais e Mistos de Minas Gerais – SINDICON
  - Sindicato das Empresas de Asseio e Conservação do Estado de Minas Gerais - SEAC
- Sindicato das Empresas de Coleta, Limpeza e Industrialização do Lixo de Minas Gerais – SINDILURB
  - Associação dos Municípios da Área Mineira da SUDENE – AMAMS

### **Patrocínio:**

- Federação Nacional do Fisco Estadual e Distrital - FENAFISCO
- Associação dos Funcionários Fiscais do Estado de Minas Gerais – AFFEMG
  - Assembleia Legislativa de Minas Gerais
  - Sindicato dos Técnicos da Fazenda Estadual do Piauí - SINTFEPI
- Sindicato dos Professores de Universidades Federais de Belo Horizonte, Montes Claros e Ouro Branco - APUBH
  - Coletivo Nacional de Advogados de Servidores Públicos - CNASP
- Sindicato dos Auditores de Arrecadação e Finanças do Estado de Alagoas - SINDAFISCO
- Sindicato dos Auditores Fiscais da Receita Estadual de Minas Gerais - SINDIFISCO-MG
  - Associação Nacional de Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil - ANFIP
  - Sindicato dos Professores do Estado de Minas Gerais – Sinpro Minas
    - Ânima Educação/UNA



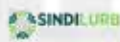
REALIZAÇÃO:



CORREALIZAÇÃO:



PATROCÍNIO MASTER:



PATROCÍNIO:



PARCERIAS INSTITUCIONAIS:



PARCERIAS ACADÊMICAS:



ORGANIZAÇÃO:



## **COORDENAÇÃO ACADÊMICA E CIENTÍFICA**

### **Coordenação Geral:**

#### **Prof. Dr. Antônio Gomes de Vasconcelos**

Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG)

Coord. do Programa Universitário de Apoio às Relações de Trabalho e à  
Administração da Justiça da UFMG (PRUNART-UFMG)

#### **Prof. Dr. Ramiro Jacinto Chimuris Sosa**

Universidad de la República Uruguay (UdelaR)

Red Internacional de Cátedras, Instituciones y Personalidades  
sobre el Estudio de la Deuda Publica (RICDP)

## **Coordenação Acadêmica Docente:**

Prof<sup>ª</sup>. Adriana Campos Silva

Prof<sup>ª</sup>. Adriana Goulart de Sena Orsini

Prof. Antônio Gomes de Vasconcelos

Prof<sup>ª</sup>. Daniela Muradas Antunes

Prof<sup>ª</sup> Fabiana Menezes Soares

Prof. Fabrício Bertini Pasquot Polido

Prof. Giovanni Clark

Prof. Hermes Vilchez Guerrero

Prof<sup>ª</sup>. Marcella Furtado M. Gomes

Prof. Marcelo A. Cattoni de Oliveira

Prof<sup>ª</sup> Maria Rosaria Barbato

Prof<sup>ª</sup>. Mariah Brochado Ferreira

Prof. Milton Vasques Thibau

Prof<sup>ª</sup>. Misabel Abreu Machado Derzi

Prof. Onofre Alves Batista Junior

Prof. Pedro Augusto G. Nicoli

Prof. Platon Teixeira de Azevedo Neto

Prof. Renato César Cardoso

Prof. Ricardo H. C. Salgado

Prof<sup>ª</sup>. Rubia Carneiro Neves

Prof<sup>ª</sup>. Tereza Cristina S. Baracho

Prof. Thomas da Rosa de Bustamante

## **Coordenação Acadêmica Discente:**

Ana Carolina Reis Paes Leme

Bárbara Almeida Duarte

Daniela Rodrigues M. Vilela

Emilce Maria Diniz

Gabriel Pichioni

Hellen Marinho Amorim

Landial Moreira Junior

Leticia Lima de Aguiar Menezes

Lorenzo Marcus Silva Campos

Luana Tatiane Lima Rodrigues

Maria Antonieta Fernandes

Marília Carvalho de Oliveira

Rafael Amorim

Rayner Luciano Marcolino

Sarah Campos

Sirlei de Sá Moura


Stephanie Linhares S. de Carvalho

Talita Camila Gonçalves Nunes

Thaís Costa Teixeira Viana

Thaís Freitas de Oliveira

Victor Hugo Machado

The background of the page is a light blue gradient. In the center, there is a faint, semi-transparent world map. Below the map, a city skyline is visible, with several tall buildings. The text is centered over the map and skyline.

**I CONGRESSO INTERNACIONAL  
INTERDISCIPLINAR  
“DIREITO E ECONOMIA”  
(I-CIDE-UFMG/RICDP)**



# PROGRAMAÇÃO

04 de setembro de 2019

- 18:00 às 18:30** Credenciamento
- 18:30 às 19:30** Solenidade de Abertura
- Apresentação do Núcleo do grupo vocal Concentus Musicum de Belo Horizonte, sob regência da Maestrina Iara Fricke Matte, integrado por 12 cantores, pelo pianista Hécio Vaz e pela preparadora vocal Eliseth Gomes.
  - Execução do Hino Nacional pelo Saxofonista Edson Moraes
- 19:30 - 20:30** Conferência - “Crises econômicas: como elas acontecem, por que acontecem e o que vai acontecer.”
- Presidente de Mesa: **Prof. Hermes Vilchez Guerrero (Brasil)** - Universidade Federal de Minas Gerais
- Conferencista Internacional: **Michael Roberts** (Inglaterra)
- Economista por mais de 30 anos de experiência em várias instituições do centro financeiro de Londres. Escreveu diversas obras dentre as quais “The long depression – how it happened, why it happened and what happens next” (2016) e diversos artigos para revistas econômicas e sobre teoria da crise, imperialismo e outros assuntos.
- 20:45** Lançamento de livros da Red de Cátedras Instituciones y Personalidades – RICDP

05 de setembro de 2019

- 8:30 - 10:30** **I Painel - Impactos socioeconômicos do rentismo e da financeirização da economia global - declínio do investimento produtivo, estagnação e “crises econômicas”, desindustrialização, desemprego. O papel do poder judiciário na administração da justiça econômica.**
- Presidente de Mesa: **Profª. Rubia Carneiro Neves (Brasil)** - Universidade Federal de Minas Gerais
- Expositores:
- Prof. José Menezes Gomes (Brasil)** - Universidade Federal de Alagoas
  - Prof. Thomas Bustamante (Brasil)** - Universidade Federal de Minas Gerais
  - Prof. Francesco Schettino (Italia)** - Università della Campania “Luigi Vanvitelli”
  - Prof. Antônio Gomes de Vasconcelos (Brasil)** - Universidade Federal de Minas Gerais
- 10:30 - 10:40** Intervalo

10:40 – 12:40

**II Painel - Economia e desenvolvimento no Estado Constitucional Democrático de Direito: direito ao desenvolvimento, à autodeterminação política, econômica e social dos países em desenvolvimento e direitos fundamentais sociais no contexto da “nova economia” global e das condicionalidades oriundas do sistema financeiro global.**

Presidente de Mesa: **Profª Adriana Goulart de Sena Orsini (Brasil)** - Universidade Federal de Minas Gerais

Expositores:

**Prof. Salvatore D’Acunto (Itália)** - Università della Campania “Luigi Vanvitelli”

**Prof. José Luiz Quadros de Magalhães (Brasil)** - Universidade Federal de Minas Gerais

**Prof. Marcelo Cattoni (Brasil)** - Universidade Federal de Minas Gerais

**Prof. Oscar Mañán (Uruguay)** - Universidad de la República Uruguay

**Prof. João Batista Pacheco Antunes de Carvalho (Brasil)** – Centro Universitário UNA

12:40- 14:00

**Intervalo para almoço**

14:00 – 16:00

**III Painel - Dimensão histórica, econômica, política e social do endividamento público. O “sistema da dívida” e a desconstrução das instituições de proteção social: austeridade fiscal, reforma da previdência, privatizações e política monetária. Auditoria da dívida pública brasileira (Art. 26, ADCT, CR/88).**

Presidente de Mesa: **Profª Daniela Muradas Antunes** - Universidade Federal de Minas Gerais

Expositores:

**Prof. Francisco Mata Machado Tavares (Brasil)** - Universidade Federal de Goiás

**Prof. Giovanni Clark (Brasil)** - Universidade Federal de Minas Gerais

**Prof. Jesús Castillo Aguirre (México)** - Universidad Autónoma de Guerrero

**Profª Maria Lucia Fattorelli (Brasil)** - Auditoria Cidadã da Dívida

16:00 -16:30

**Intervalo para Café**

16:30 – 18:30

**IV Painel - Mídia e sistema econômico: ‘mass media’ e big data. Linguagem, visibilidade e controle social da Dívida Pública.**

Presidente de Mesa: **Profª Adriana Campos Silva (Brasil)** - Universidade Federal de Minas Gerais

Expositores:

**Prof. Venício Artur de Lima (Brasil)** - Universidade de Brasília

**Prof. Miguel Julio Rodríguez Villafañe (Argentina)** - Universidad de Buenos Aires

**Prof. Camilo de Oliveira Aggio (Brasil)** - Universidade Federal de Minas Gerais

**Prof. José Francisco Siqueira Neto (Brasil)** - Universidade Presbiteriana Mackenzie/São Paulo

06 de setembro de 2019

8:30 – 10:30

**V Painel - Desenvolvimento econômico e meio-ambiente. Dívida ecológica: exploração predatória da natureza e desastres ambientais.**

Presidente de Mesa: **Prof<sup>a</sup> Marcella Furtado Magalhães Gomes (Brasil)** - Universidade Federal de Minas Gerais

Expositores:

**Prof. Edgar Isch López (Equador)** - Universidad Central Del Ecuador

**Prof<sup>a</sup> Andréa Luisa Zhouri Laschefski (Brasil)** - Universidade Federal de Minas Gerais

**Prof. Daniel Libreros (Colômbia)** - Universidad Nacional Mayor de Bogotá

**Dra. Adriana Augusta de Moura Souza (Brasil)**- Procuradora Chefe do Ministério Público do Trabalho em Minas Gerais

10:30 - 10:40

**Intervalo**

10:40 – 12:40

**VI Painel - Constituição Financeira: bases constitucionais da arrecadação e repartição das receitas públicas (equilíbrio fiscal), orçamento público e justiça tributária. Pacto federativo e políticas públicas de promoção dos direitos sociais fundamentais. Neocolonialismo jurídico: apropriação do estado de direito pelas corporações transnacionais e pelo sistema financeiro**

Presidente de Mesa: **Prof. David Francisco Lopes Gomes** - Universidade Federal de Minas Gerais Expositores:

**Prof. Claudio De Fiore (Itália)** - Università della Campania “Luigi Vanvitelli”

**Prof<sup>a</sup> Misabel Abreu Machado Derzi (Brasil)** - Universidade Federal de Minas Gerais

**Prof. Ramiro Chimuris (Uruguai)** - Universidad de la República Uruguay

**Prof. Onofre Alves Batista Junior (Brasil)** - Universidade Federal de Minas Gerais

12:40 -14:00

**Intervalo para almoço**

14:00 - 16:30

**VII Painel - Impacto das tecnologias 4.0 e da financeirização da economia no mercado de trabalho**

Presidente de Mesa: **Prof<sup>a</sup> Maria Rosaria Barbato (Brasil)** - Universidade Federal de Minas Gerais Expositores:

**Dr. Martin Hahns (Brasil)** - Organização Internacional do Trabalho (OIT)

**Prof. Denis Maracci Gimenez(Brasil)** - Instituto de Economia da UNICAMP

**Prof<sup>a</sup> Mariah Brochado Ferreira (Brasil)** - Universidade Federal de Minas Gerais

**Prof. Fabrício Bertini Pasquot Polido (Brasil)** - Universidade Federal de Minas Gerais

**Prof. Antônio Álvares da Silva (Brasil)** – Universidade Federal de Minas Gerais

16:30

Conferência de Encerramento: Capitalismo, Direitos Sociais e Democracia: Três Caminhos Paradigmáticos na Contemporaneidade

Mesa de encerramento:

**Prof. Antônio Gomes de Vasconcelos** - Universidade Federal de Minas Gerais


**Prof. Ramiro Jacinto Chimuris Sosa** - Red Internacional de Cátedras, Instituciones y Personalidades

Conferencista:

**Prof. Maurício Godinho Delgado (Brasil)** - Professor Titular do Centro Universitário do Distrito Federal , Ministro do Tribunal Superior do Trabalho, Doutor em Filosofia do Direito e Mestre em Ciência Política, Autor de 30 livros e dezenas de artigos publicados.

**17:30**

**Lançamento de Livros**

The background is a light blue gradient with a faint world map. In the lower half, there is a silhouette of a city skyline with several tall buildings. A person wearing a graduation cap and gown is also visible in silhouette, standing in front of the city.

**I CONGRESSO INTERNACIONAL INTERINSTITUCIONAL  
E INTERDISCIPLINAR DE ESTUDIOSOS  
E PESQUISADORES EM DIREITO E ECONOMIA  
(I-CIPEDE PRUNART-UFMG/RICDP)**



## APRESENTAÇÃO

O I-CIPEDE-PRUNART-UFGM/RICDP é evento complementar do I-CIDE-UFGM/RICDP. Abrange exclusivamente as atividades destinadas à integração de estudiosos e pesquisadores dedicados aos desdobramentos subtemáticos do tema geral dos eventos integrados. A despeito de sua especificidade, o evento é aberto a qualquer interessado em participar, na condição de ouvinte, até o limite de vagas e mediante inscrição prévia.

O I-CIPEDE-PRUNART-UFGM/RICDP procura abrir espaço para a institucionalização, internacionalização e ampliação da cooperação acadêmica e da produção científica em temática situadas no campo da interseção entre o Direito e Economia, a partir da compreensão do político, do econômico e do jurídico em conformidade com os valores do Estado Constitucional Democrático de Direito, enfatizando, nesse contexto, o direito ao desenvolvimento sustentável, os direitos humanos fundamentais individuais e sociais, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa, o equilíbrio entre o desenvolvimento econômico e o desenvolvimento social, a análise crítica da adequação das teorias jurídicas e econômicas hegemônicas com aqueles valores, os fatores condicionantes e os impactos da financeirização da economia e do endividamento público no processo de desindustrialização e do desemprego, bem como suas consequências econômicas e sociais.

## **Atividades acadêmicas do I-CIPEDE-PRUNART-UFMG/ RICDP:**

- Apresentação de trabalhos científicos
- Interação entre pesquisadores
- Painéis de Expositores Contextualizadores da Temática do Grupo de Trabalho (PEC)
- Banca Avaliadora dos Trabalhos Científicos (BAT)
- Mesa Coordenadora da Apresentação dos Trabalhos Científicos (MCA)
- Termo de Cooperação Acadêmica Internacional (TCIA)
- Grupo Internacional Interinstitucional e Interdisciplinar de Estudos e Pesquisa em Direito, Economia e Finanças Públicas (GIDEF)

### **Objetivos:**

- Reunir e promover o intercâmbio entre especialistas na temática do endividamento público, nacionais e internacionais, de diversas áreas do conhecimento, especialmente juristas e economistas;
- Comunicar resultados de trabalhos e/ou pesquisas desenvolvidas pelos experts e outros pesquisadores;
- Promover o diálogo social entre as instituições representativas dos atores socioeconômicos (entidades sindicais), as instituições públicas, a comunidade científica e a comunidade em geral sobre o endividamento público e suas implicações;
- Instituir o “Grupo Internacional Interinstitucional e Interdisciplinar de Estudos e Pesquisa em Direito, Economia e Finanças Públicas (GIDEF)”
- Consolidar o intercâmbio acadêmico entre as instituições de pesquisa e os pesquisadores afiliados à Red Internacional de Cátedras, Instituciones y Personalidades sobre el Estudio de la Deuda Pública;
- Publicação dos anais do I-CIDE-UFMG/RICDP


### **Atividades:**

- Painéis de Curta Duração Preliminares à Apresentação de Trabalhos Científicos
- Apresentação de trabalhos científicos (Grupos de Trabalho)
- Integração de Pesquisadores Nacionais e Internacionais
- Criação do “Grupo Internacional Interinstitucional Interdisciplinar de Estudos e Pesquisa em Direito, Economia e Finanças Públicas (GIDEF)”
- Publicação dos anais do I CIDE-UFMG/RICDP
- Publicação de obras científicas com pertinência temática de participantes interessados

# PROGRAMAÇÃO DO I-CIPEDE PRUNART-UFGM/RICDP

04 de setembro de 2019

- 12:30 às 13:00**     **Credenciamento**
- 13:00 às 13:10**     Abertura do I Congresso Internacional Interinstitucional e Interdisciplinar de Estudiosos e Pesquisadores em Direito e Economia - Salão Nobre  
Mesa de abertura:  
**Prof. Antônio Gomes de Vasconcelos** - Universidade Federal de Minas Gerais  
**Prof. Ramiro Jacinto Chimuris Sosa** - Red Internacional de Cátedras, Instituciones y Personalidades Representantes Comissão Acadêmica e Universidades
- 13:10 às 13:30**     Painéis Contextualizadores dos temas específicos dos Grupos de Trabalho Temáticos (GTT's)
- 13:30 às 15:10**     Apresentação dos trabalhos científicos (TC) nos GTT's
- 15:10 às 15:50**     Debates e/ou diálogo informal entre autores dos TC's, os painelistas e a Banca Avaliadora dos TC's para comentários, troca de informações, sugestões e recomendações.
- 15:50 às 16:20**     Constituição e Institucionalização do Comitê Interinstitucional Permanente Organizador dos Congressos: I CONGRESSO INTERNACIONAL INTERINSTITUCIONAL E INTERDISCIPLINAR DE ESTUDIOSOS E PESQUISADORES EM DIREITO E ECONOMIA (I-CIPEDE PRUNART-UFGM/RICDP)
- 16:20 às 16:50**     Composição do Colégio de Instituições Acadêmicas Associadas para o Estudo e Pesquisa em Direito e Economia e realização permanente dos Congressos: CONGRESSO INTERNACIONAL INTERDISCIPLINAR "DIREITO E ECONOMIA" e CONGRESSO INTERNACIONAL INTERINSTITUCIONAL E INTERDISCIPLINAR DE ESTUDIOSOS E PESQUISADORES EM DIREITO E ECONOMIA (I-CIPEDE PRUNART-UFGM/RICDP)
- 16:50 às 17:30**     Instalação e aprovação do regulamento constitutivo do Grupo Internacional, Interinstitucional e Interdisciplinar de Estudos e Pesquisa em Direito, Economia e Finanças Públicas - GIDEF

The background is a blue-tinted collage. At the top, a world map is visible. Below it, a city skyline with several skyscrapers is shown. In the foreground, a person wearing a graduation gown and cap is walking. The text is centered over the map and city area.

**A CONSTITUIÇÃO DE INSTÂNCIAS  
DE COOPERAÇÃO ACADÊMICA INTERNACIONAL  
E INTERINSTITUCIONAIS**

Considerando a importância e o êxito dos eventos descritos, a Assembleia dos participantes do I-CIPEDE PRUNART-UFMG/RICDP e das instituições realizadoras, correalizadoras, parceiras e apoiadoras deliberou pela criação de instâncias de cooperação acadêmica internacional e interinstitucional para o estudo e pesquisa em Direito e Economia e para a realização permanente dos Congressos. Nestes termos, foram criadas as seguintes instâncias congressuais:

**I- Centro de Estudos Internacional Interinstitucional Interdisciplinar em Direito, Economia e Finanças Públicas (CEDEF-UFMG/RICDP);**

**II- Grupo Internacional, Interinstitucional e Interdisciplinar de Estudos e Pesquisa em Direito, Economia e Finanças Públicas (GIDEF UFMG/RICDP);**

**III- Congresso Internacional Interdisciplinar “Direito e Economia” (CIDE-UFMG/RICDP);**

**IV- I Congresso Internacional Interinstitucional e Interdisciplinar de Estudiosos e Pesquisadores em Direito e Economia (I-CIPEDE PRUNART-UFMG/RICDP);**

**V- Colégio de Instituições Acadêmicas Associadas para Estudo e Pesquisa em Direito e Economia e para a realização permanente do Congresso Internacional Interdisciplinar “Direito e Economia” (CIDE-UFMG/RICDP) e Congresso Internacional Interinstitucional e Interdisciplinar de Estudiosos e Pesquisadores em Direito e Economia (I-CIPEDE PRUNART-UFMG/RICDP);**

**VI- Comitê Interinstitucional Permanente Organizador CIDE-UFMG/RICDP e do CIPEDE PRUNART-UFMG (CIO);**

**VII- Regulamento do CEDEF-UFMG/RICDP e do GIDEF UFMG/RICDP.**

Tais instâncias destinam-se a dar continuidade aos Congressos referidos nos itens III e IV, bem como às respectivas atividades correlatas, nos termos do projeto elaborado conjuntamente pelos órgãos competentes da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) - Faculdade de Direito da UFMG, PPGD-UFMG, PRUNART-UFMG, e da Red de Cátedras, Instituciones y Personalidades sobre el Estudio de la Deuda Pública (RICDP).

Dada a sua relevância os atos constitutivos do Pacto Cooperativo de Instâncias Conjuntos de Estudo, Pesquisa e Atividades Acadêmicas Correlatas (ANEXO I), do Comitê Interinstitucional Permanente Organizador do Congresso Internacional Interinstitucional e Interdisciplinar de Estudiosos e Pesquisadores em Direito e Economia (I-CIPEDE PRUNART-UFMG/RICDP) (ANEXO II), do CEDEF-UFMG/RICDP e do respectivo Regulamento (ANEXO III) e do Sistema Nacional dos Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista Vinculado ao PRUNART-UFMG - SISNNINTER-UFMG.

O CEDEF-UFMG/RICDP e o GIDEF UFMG/RICDP, instâncias intercomplementares, constituem instâncias estratégicas de grande relevância para consolidação e densidade científica dos Congressos a se realizarem com amparo no Acordo Macro UFMG vs. RICDP.

A constituição e o desenvolvimento das atividades do GIDEF se dará em regime de cooperação acadêmica, pelo conjunto de Universidades correalizadoras do I CIPEDE PRUNART-UFMG, bem como por aquelas que, no futuro, aderirem ao Projeto GIDEF.

Poderão integrar o GIDEF pesquisadores seniores, assim compreendidos os professores universitários, portadores do título de doutor ou título equivalente nos respectivos países, vinculados às Universidades participantes do Projeto GIDEF; os professores universitários, nacionais ou estrangeiros, vinculados a Programas de Pós-Graduação ou dedicados à pesquisa em nível de pós-graduação, em tema pertinente ou correlato à temática e subtemáticas do GIDEF, independentemente da titulação e pesquisadores orientandos ou integrantes de grupo de pesquisa coordenado por aqueles professores.



# GRUPO INTERNACIONAL, INTERINSTITUCIONAL E INTERDISCIPLINAR DE ESTUDOS E PESQUISA EM DIREITO, ECONOMIA E FINANÇAS PÚBLICAS (GIDEF UFMG/RICDP)

## Temas estruturantes do GIDEF

Tema (versão sintética): “Direito e Economia no paradigma do Estado Democrático de Direito”

Tema (versão analítica): “Direito e Economia no contexto econômico-financeiro global contemporâneo. Direito dos países não desenvolvidos à autodeterminação política, econômica, social e cultural. ‘Constituição Econômica’ e política econômica”:

## Ementa do GIDEF:

“A dignidade humana, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa, a cidadania, o pluralismo política e a soberania como fundamentos do Estado Constitucional Democrático de Direito. Sistema econômico-financeiro global, endividamento público e desenvolvimento econômico. O direito ao desenvolvimento como direito humano fundamental. O projeto de sociedade inscrito na Constituição do Estado Democrático de Direito. Economia, direitos humanos e mercado. O sistema financeiro e desenvolvimento. Formuladores de políticas econômicas globais e nos estados nacionais. Limites e objetivos do endividamento público dos países não desenvolvidos e seus impactos políticos, sociais e econômicos. Análise crítica do sistema econômico e financeiro global, do papel das instituições globais de coordenação da economia mundial e da relação de dependência ou alinhamento das políticas nacionais aos parâmetros internacionais sob a ótica das teorias jurídicas e econômicas que compõem os discursos de sustentação de tais políticas e dos valores e princípios do constitucionalismo subjacente ao paradigma do Estado Democrático de Direito. Globalização, desregulação e financeirização dos mercados globais e as consequências políticas, econômicas, sociais e culturais. Construção inter e transdisciplinar de teorias jurídico-econômicas coerentes com a realização dos valores éticos que fundamentam o projeto de sociedade inscrito nas Constituições do Estado Democrático de Direito, a partir da interação das experiências nacionais dos pesquisadores do GIDEF.

## Subdivisão temática do GIDEF:

- I. Consequências políticas, jurídicas, econômicas, sociais e culturais da desregulação e da liberalização do sistema financeiro e da transnacionalização da produção e dos mercados no processo de desenvolvimento dos países emergentes.
- II. Estado Democrático de Direito: Constituição, Democracia e Economia.
- III. O direito fundamental ao desenvolvimento humano no Direito Internacional Econômico e na Constituição de 1988: dimensões jurídica e econômica.
- IV. As instituições internacionais de governança econômico-financeira e as instituições internacionais de defesa dos direitos humanos fundamentais: caminhos antagônicos?
- V. Finanças Públicas, dívida pública, políticas públicas e desenvolvimento
- VI. Desenvolvimento e meio ambiente.
- VII. Neocolonialismo jurídico.
- VIII. Administração da justiça econômica: o papel do Poder Judiciário.



IX. O futuro do trabalho na economia globalizada: impactos da financeirização da economia e das tecnologias 4.0 no direito ao trabalho e no Direito do Trabalho.

X. Mídia (mass media), big data e (in)visibilidade no sistema econômico global.

XI. A Emenda Constitucional nº 95 (PEC do teto dos gastos públicos) e as reformas trabalhista e previdenciária.

XII. Direitos humanos e desenvolvimento no sistema econômico global.

XIII. A contribuição da instituição do trabalho Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista (art. 625-H, CLT), no contexto da reforma trabalhista (Lei nº 13.467/17) para: a) a adequação da nova regulamentação à Constituição da República, b) a democratização da organização do trabalho e da administração da justiça laboral, c) a legitimação e o fortalecimento da atuação dos sindicatos profissionais e empresariais, d) a prevenção e a resolução consensual dos conflitos individuais e coletivos do trabalho, e e) a promoção da negociação coletiva permanente e da adequação setorial negociada da legislação trabalhista.

XIV. A mulher, o trabalho e a economia.

**ANAIS** I CONGRESSO INTERNACIONAL INTERINSTITUCIONAL  
E INTERDISCIPLINAR DE ESTUDIOSOS E PESQUISADORES  
EM DIREITO E ECONOMIA (I-CIPEDE PRUNART-UFMG/RICDP)



# **ANAIS DO I CONGRESSO INTERNACIONAL INTERINSTITUCIONAL E INTERDISCIPLINAR DE ESTUDIOSOS E PESQUISADORES EM DIREITO E ECONOMIA (I-CIPEDE PRUNART-UFMG/RICDP)**

## **COMISSÃO CIENTÍFICA ORGANIZADORA**

### **Coordenação:**

Nathália Lipovetsky  
Thaís Costa Teixeira Viana  
Antônio Gomes de Vasconcelos  
Ramiro Chimuris

### **Membros da Comissão Científica Organizadora:**

Antônio Alves Mendonça Junior  
Fabiane Cristina dos Santos  
Geraldo Vitor de Resende  
Landial Moreira Junior  
Lorena Railandia Madeira Macedo  
Marília Carvalho de Oliveira  
Stephanie Linhares S. de Carvalho  
Talita Camila Gonçalves Nunes

### **Pareceristas:**

André Rubião Resende  
Beatriz Souza Costa  
Landial Moreira Junior  
Marcella Furtado de Magalhães Gomes  
Rafael Amorim  
Ricardo Adriano Massara Brasileiro  
Rômulo Soares Valentini  
Samuel Alvarenga  
Sírlei de Sá Moura  
Stephanie Linhares S. de Carvalho  
Tereza Cristina Sorice Baracho Thibau  
Thaís Costa Teixeira Viana

## SUMÁRIO DOS ARTIGOS

<b>APRESENTAÇÃO</b>	<b>42</b>
<b>MENSAJE DEL PRESIDENTE DE LA RED INTERNACIONAL DE CÁTEDRAS, INSTITUCIONES Y PERSONALIDADES SOBRE EL ESTUDIO DE LA DEUDA PÚBLICA</b>	<b>45</b>
<b>MESSAGIO DEL RAPPRESENTANTE DALLA SANTA SEDE PER IL FORO CANONICO E CIVILE, DELA CURIA ROMANA E DEL TRIBUNALE APOSTOLICO DELLA ROTA PATROCINANTE IN CASAZIONE E NELLE ALTRE GIURISDIZIONI SUPERIORI DELLO STATO</b>	<b>47</b>

### ARTIGOS\*

<b>O Emprego como Categoria Fundamental do Direito do Trabalho no Contexto Contemporâneo</b>	<b>49</b>
Adriana Goulart de Sena Orsini Nancy Vidal Meneghini	
<b>A “Nova” Morfologia Flexível do Trabalho: o Intervalo para o Trabalho e a Captura da Subjetividade</b>	<b>58</b>
Ana Clara Matias Brasileiro Daniela Rodrigues Machado Vilela	
<b>Desigualdade de Gênero: Óbice ao Desenvolvimento Humano</b>	<b>68</b>
Ana de Castro Continentino Gracieli Facioli Carneiro	
<b>Liberdade Econômica no Ordenamento Jurídico Brasileiro</b>	<b>79</b>
Ana de Castro Continentino Leonardo Alves Corrêa	
<b>Entre o Legal e o Imoral: a Chancela ao Trabalho Análogo ao de Escravo</b>	<b>93</b>
Ana Flávia Paulinelli Rodrigues Nunes Julie Santos Teixeira	

\* Os artigos foram dispostos pela ordem alfabética do nome dos autores, sendo que, no caso de coautoria, foi considerado, para este fim, o nome do primeiro autor.

<b>Práticas coloniais y neocoloniales. Criminalización de la protesta y violencia sobre los cuerpos. Los casos de Ignacio Martín-Baró y Marielle Franco.</b>	<b>107</b>
Angela Colman Nicolás Centurión	
<b>A Incompatibilidade do Regime de Capitalização na Previdência com o Sistema Constitucional Brasileiro de Seguridade Social e o Estado Democrático de Direito</b>	<b>111</b>
Antônio Gomes de Vasconcelos Marília Carvalho de Oliveira	
<b>A Medida Provisória 881/2019 e seus Reflexos no Meio Ambiente do Trabalho</b>	<b>132</b>
Beatriz Souza Costa Camilla de Freitas Pereira	
<b>O Sistema Ninter (art. 625-H, CLT) como Remédio Jurídico para o Empoderamento Sindical e Reestruturação do Sistema de Solução de Conflitos Trabalhistas após a Reforma Trabalhista</b>	<b>143</b>
Brenon Franklin Brandão da Silva	
<b>A Política Pública de Saneamento Básico no Estado do Tocantins</b>	<b>158</b>
Camila Nicolai Gomes Diógenes Faria de Carvalho	
<b>A Institucionalização da Previdência Social Brasileira na Era Vargas</b>	<b>174</b>
Carla Ferreira Lopes da Silva Queiroz Vania Bogado de Souza di Raimo	
<b>Por que o Pedido de Direito de Resposta não Consegue ter Efetividade nas Ações Eleitorais que têm as Redes Sociais como Cenário da Disseminação de Informação?</b>	<b>189</b>
Carla Oliveira Cassaro de Souza Farage	
<b>Una deuda moral, legítima y pagable</b>	<b>201</b>
Carlos Castillos	
<b>El Presupuesto Nacional como Herramienta de Consagración de los Derechos Humanos Basado en la Estructura de la Deuda Pública Uruguaya</b>	<b>216</b>
Carlos Maurício Dominguéz Calleriza	

<b>Justiça Ecológica e Governança: Estratégia, Gestão, De-Senvolvimento e Meio Ambiente - Políticas Públicas e o Programa de Sustentabilidade do Estado de Minas Gerais - Constituição, Democracia e Economia</b>	<b>229</b>
Carolina Montolli	
<b>Mulheres na Engenharia: um Estudo de Caso sobre a Inserção das Engenheiras no Mercado de Trabalho, Progressão Profissional e o Estilo de Liderança Feminino</b>	<b>246</b>
Carolina Pinheiro Batista Izabela Torres Vicente	
<b>Quem tem Medo do Imposto sobre Grandes Fortunas? Uma Comparação entre a Postura das Elites Econômicas Estadunidense e Brasileira sobre o Tema</b>	<b>259</b>
Carolina Saporì Avelar Clara Maria Rocha de Almeida Marciano Seabra de Godoi	
<b>Licenciamento Ambiental como Instrumento para a Efetivação dos Direitos Humanos</b>	<b>271</b>
Caroline Salgado Magalhães José Cláudio Junqueira Ribeiro	
<b>A Crise Financeira Global e o Brasil: Trabalho como Variável de Ajustamento</b>	<b>284</b>
Cyro Luiz Faccin de Souza Nuno Jorge Rodrigues Teles Sampaio	
<b>O Valor do Trabalho no Neoliberalismo da Quarta Revolução Industrial</b>	<b>298</b>
Daniela Rodrigues Machado Vilela Ana Clara Matias Brasileiro	
<b>Deuda Pública y Derechos Económicos, Sociales y Culturales</b>	<b>313</b>
Evelyn Fiorella Barboza Sacias Maité Romina González Alvez	
<b>A Contribuição da Governança para a Expansão da Proteção Social e o Desenvolvimento Sustentável</b>	<b>328</b>
Fabiane Cristina dos Santos Marília Carvalho de Oliveira	



<b>Parâmetros Consequenciais e Decisão Judicial: Análise Econômica do Direito e o Artigo 20 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro</b>	<b>342</b>
Fabrício Manoel Oliveira Guilherme Mattos Salles	
<b>(Des)Regulação, Empresas Simples de Crédito (ESCs) e Startups no Cenário Nacional</b>	<b>352</b>
Fabrício Manoel Oliveira Guilherme Mattos Salles	
<b>4ª Revolução Industrial e o Direito à Desconexão do Trabalho: uma Análise sob a Perspectiva dos Altos Empregados</b>	<b>361</b>
Fernanda de Ávila Sbampato	
<b>Advogado 4.0: As Influências das Tecnologias de Informação e Comunicação no Trabalho Advocatício</b>	<b>377</b>
Frederico Cordeiro Martins Priscila Reis dos Santos	
<b>A Desindustrialização e o Complexo Industrial Petrolífero Brasileiro: uma Análise do Período 1995-2018</b>	<b>388</b>
Gabriela Borba Evangelista	
<b>O Impacto Econômico-Financeiro no Desenvolvimento dos Municípios em Virtude da Ausência de Repasses Constitucionais pelo Estado de Minas Gerais</b>	<b>398</b>
Gabriela Santana Torga Lorena Ribeiro de Carvalho Sousa	
<b>Aspectos da “Nova Ingerência” do Fundo Monetário Internacional nos Assuntos Econômicos Brasileiros após o Pagamento Antecipado da Dívida Externa Brasileira em 2005</b>	<b>413</b>
Giordana Elizabeth Rogério da Silva Paula Iasmim Santos Pontes Alessandra Marchioni	
<b>Reconvención en el Arbitraje Internacional como una Garantía del Estado sobre la Deuda Pública en Inversiones Extranjeras</b>	<b>429</b>
Gonzalo Federico Ubilla Fernández	

<b>Triangularidad de la Economía Compartida, las Tecnologías 4.0 y los Nuevos Modelos de Organización del Trabajo: el Caso Concreto de la Subordinación de los Repartidores de Aplicaciones en Uruguay</b>	<b>441</b>
Gonzalo Federico Ubilla Fernández	
<b>O que será do Sindicalismo Brasileiro em Tempos de Indústria 4.0?</b>	<b>453</b>
Ingrid Paz Estevam Alessandra Marchioni	
<b>Big Data – Uma Abordagem a partir do Direito de Privacidade e da Concorrência</b>	<b>469</b>
Juliana Correa Rodrigues Marcos Vinicius Rodrigues	
<b>O Sistema Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista (Ninter): a Participação dos Sindicatos na Administração da Justiça</b>	<b>479</b>
Landial Moreira Junior Antônio Gomes de Vasconcelos	
<b>Violência Moral no Ambiente de Trabalho: Ocorrência e Consequências</b>	<b>492</b>
Landial Moreira Junior Antônio Gomes de Vasconcelos	
<b>Análise Econômica do Direito em Recurso de Apelação Cível de Rescisão Contratual de Compra e Venda com Fundamentos da Economia de Custos de Transação</b>	<b>506</b>
Leles de Paula Candido e Silva	
<b>A Precarização das Relações de Trabalho: Um Panorama Histórico</b>	<b>521</b>
Luana Tatiane Lima Rodrigues	
<b>Fraternidade e trabalho digital na Constituição da Organização Internacional do Trabalho</b>	<b>540</b>
Luciane Cardoso Barzotto Máira Brecht Lanner	
<b>O Trabalho do Preso no Brasil: Perspectiva Constitucional, Econômica e os Conflitos na Seara dos Direitos Humanos</b>	<b>555</b>
Ludmilla Gonçalves Santos Hyodo Lavinia Gonçalves Santos	

<b>Cooperação na CPLP: Desafios para o Desenvolvimento Econômico Coletivo entre “Países-Irmãos”</b>	<b>570</b>
Luena Abigail Pimenta Ricardo Lucas Narciso Pimenta Ricardo	
<b>Islandia 2019: a Diez Años de la Crisis - Una Historia de Éxito, Tensiones y Paradojas en un Contexto Europeo</b>	<b>582</b>
M. Elvira Méndez Pinedo	
<b>Análise das Relações Internacionais Ambientais e a Teoria dos Jogos</b>	<b>600</b>
Magno Federici Gomes Wallace Douglas da Silva Pinto	
<b>Simplificação Econômica do Licenciamento Ambiental: um Risco Genérico</b>	<b>617</b>
Magno Federici Gomes Viviane Kelly Silva Sá	
<b>O Impacto das Mudanças Climáticas na Pecuária e Agricultura do Brasil: Desafios para o Futuro – Interveniência do Estado na Regulação de Políticas de Prevenção Contra Escassez Alimentar</b>	<b>632</b>
Marcelo Santoro Drummond Maraluce Maria Custódio	
<b>Dividendo Básico Universal? Uma Alternativa Viável ante o Processo de Destruição Criadora das Relações de Trabalho por meio das Novas Tecnologias</b>	<b>645</b>
Marcelo Soares Bandeira de Mello Filho Rômulo Soares Valentini	
<b>Deuda y Minería: Interculturalidad, Comunidades Campesinas y Mujeres</b>	<b>661</b>
Maribel Segura Echegaray Erbert Cárdenas Farfán	
<b>Os Problemas Decorrentes do Parcelamento Ilícito de Imóveis Rurais para Fins Urbanos</b>	<b>676</b>
Matheus Rodrigues Oliveira Vânia Bogado de Souza di Raimo	
<b>Reflexões sobre o Imposto Sobre Grandes Fortunas</b>	<b>688</b>
Melody Araújo Pinto Furman	

<b>Sistema Regulatório Brasileiro: as Origens dos Problemas que Comprometem a Independência das Agências Reguladoras</b>	<b>700</b>
Nilson Elias de Carvalho Junior José Querino Tavares Neto	
<b>A Justiça Sistêmica: uma Técnica Inovadora no Auxílio da Resolução de Conflitos, um Contributo à Administração da Justiça</b>	<b>714</b>
Patrícia Antunes Rossi	
<b>“Gestão da Dívida Pública” e o Descumprimento do Artigo 26 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) sobre a Auditoria dos Atos e Fatos Geradores do Endividamento Externo Brasileiro</b>	<b>725</b>
Paula Iasmim Santos Pontes Giordana Elizabeth Rogério da Silva Alessandra Marchioni	
<b>O Microempreendedor Individual – MEI: Solução para o Problema da Informalidade ou a Bomba-Relógio da Previdência Pública?</b>	<b>742</b>
Pilar de Souza e Paula Coutinho Elói Gerlaine Maria do Carmo Tomaz	
<b>O Discurso da Credibilidade Neoliberal como Instrumento de Manutenção da Política de Endividamento Público Brasileiro: uma Análise da Emenda Constitucional nº 95</b>	<b>756</b>
Rafaela Ferreira Gaia Lima Feitosa Alessandra Marchioni Luíza Guimarães Bezerra Barbosa	
<b>A Política de Educação no Brasil: Uma Análise Histórica do quadro atual e Perspectivas para o Futuro</b>	<b>768</b>
Rafaela Silveira Deus Carolina Galvão de Paula	
<b>Recessão Econômica no Brasil (2016-2018): A queda do PIB e a subida do desemprego</b>	<b>783</b>
Rebeca Oliveira Santana	
<b>Neoliberalismo e Meio Ambiente uma Convivência Possível?</b>	<b>791</b>
Rogério Márcio Fonseca Vieira Émilien Vilas Boas Reis	
<b>O Compromisso Constitucional do Direito ao Desenvolvimento</b>	<b>805</b>
Stephanie Linhares Sales de Carvalho	

<b>A Indústria de Lucros Ilícitos e a Aplicabilidade do Disgorgement na Tutela Coletiva Ambiental</b>	<b>820</b>
Tereza Cristina Sorice Baracho Thibau	
Ana Flávia França Faria	
<b>Os Limites para o Tratamento de Dados de Contribuintes Disponibilizados em Redes Sociais</b>	<b>832</b>
Tereza Cristina Sorice Baracho Thibau	
Camila Figueiredo Alexandre	
<b>Análise Crítica acerca da Eficiência, da Transparência e dos Custos da Atuação do Ministério Público na Indução de Políticas Públicas</b>	<b>847</b>
Tereza Cristina Sorice Baracho Thibau	
Samuel Alvarenga	
<b>O Processo Coletivo como Via de Promoção de Reformas Estruturais para a Efetivação do Direito Fundamental à Saúde</b>	<b>861</b>
Tereza Cristina Sorice Baracho Thibau	
Thaís Costa Teixeira Viana	
<b>Programas de Compliance e o Meio Ambiente de Trabalho: um Instrumento de Resistência?</b>	<b>876</b>
Thaís Cláudia D'Afonseca	
Marcos Paulo da Silva Oliveira	
<b>Financeirização da Economia Brasileira: Considerações Iniciais acerca do Rentismo versus o Capital Produtivo</b>	<b>892</b>
Thaís Freitas de Oliveira	
Antônio Gomes de Vasconcelos	
<b>Endividamento do Estado e Sistema da Dívida como forma de ser da Acumulação do Capital no Colapso da Modernização: Apontamento e Reflexões sobre a PBH Ativos e o Município de Belo Horizonte</b>	<b>904</b>
Thiago Teixeira da Cunha Coelho	
<b>A Utilização de Big Data na Publicidade Infantil: Aspectos Legais no Panorama das Novas Tecnologias</b>	<b>920</b>
Valéria Cássia Dell'Isola	
Marcelo Cristóvão Coelho de Castilho	

## **ANEXOS**

**ANEXO I - Ata Interinstitucional Constitutiva do Pacto Cooperativo de Instâncias Conjuntas de Estudo, Pesquisa e Atividades Acadêmicas Correlatas** 945

**ANEXO II - Ata Constitutiva do Comitê Interinstitucional Permanente Organizador do Congresso Internacional Interdisciplinar “Direito e Economia” e do I Congresso Internacional, Interinstitucional e Interdisciplinar de Estudiosos e Pesquisadores em Direito e Economia (I-CIPEDE PRUNART-UFMG/RICDP)** 947

**ANEXO III - Regulamento do Centro de Estudos Internacional Interinstitucional Interdisciplinar em Direito, Economia e Finanças Públicas (CEDEF-UFMG/RICDP) & Grupo Internacional Interinstitucional Interdisciplinar de Estudos e Pesquisa em Direito, Economia e Finanças Públicas (GIDEF)** 949

**ANEXO IV - Ato de Fundação do Sistema Nacional dos Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista Vinculado ao Programa Universitário de Apoio às Relações de Trabalho e à Administração da Justiça da Universidade Federal de Minas Gerais (SISNNINTER-UFMG)** 955



## APRESENTAÇÃO

Trata-se da coletânea dos trabalhos científicos aprovados pela Comissão Científica e comunicados no I CONGRESSO INTERNACIONAL INTERINSTITUCIONAL E INTERDISCIPLINAR DE ESTUDIOSOS E PESQUISADORES EM DIREITO E ECONOMIA (I-CIPEDE PRUNART-UFMG/RICDP) que se destinou à interação de estudiosos e pesquisadores dedicados aos desdobramentos subtemáticos do tema geral do I CONGRESSO INTERNACIONAL INTERDISCIPLINAR “DIREITO E ECONOMIA” (I-CIDE-UFMG/RICDP). Como evento simultâneo e complementar deste último, o evento teve como finalidade exclusiva a interação entre estudiosos e pesquisadores dedicados aos desdobramentos subtemáticos da temática geral única, objeto de ambos.

A Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), a Universidade Federal de Alagoas (UFAL) e a Red Internacional de Cátedras, Instituciones y Personalidades sobre el Estudio de la Deuda Pública (RICDP), realizaram, em regime de cooperação acadêmica, o I CONGRESSO INTERNACIONAL INTERDISCIPLINAR “DIREITO E ECONOMIA” (I-CIDE-UFMG/RICDP), em Belo Horizonte (Minas Gerais, Brasil), em 4 a 6 de setembro de 2019, o I CONGRESSO INTERNACIONAL INTERINSTITUCIONAL E INTERDISCIPLINAR DE ESTUDIOSOS E PESQUISADORES EM DIREITO E ECONOMIA (I-CIPEDE PRUNART-UFMG/RICDP), em Belo Horizonte (Minas Gerais, Brasil), em 4 de setembro de 2019 e o IV SEMINÁRIO INTERNACIONAL “70 ANOS DO BALANÇO DE PAGAMENTO: DE ONDE VEM A DEPENDÊNCIA?” (SI-UFAL/PPGSS), em Maceió (Alagoas, Brasil), em 9, 10 e 11 de setembro de 2019. Esses eventos, por força das parcerias celebradas, compõem o conjunto de atividades acadêmicas correspondentes ao IV CONGRESO INTERNACIONAL INTERDISCIPLINAR DE LA RED DE CÁTEDRAS, INSTITUCIONES Y PERSONALIDADES SOBRE EL ESTUDIO DE LA DEUDA PÚBLICA (IV CI-RICDP-2019).

Os Congressos I-CIPEDE PRUNART-UFMG e I-CIDE-UFMG foram realizados com amparo no Acordo Marco, celebrado entre a Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) e a Red Internacional de Cátedras, Instituciones y Personalidades sobre el Estudio de Deuda Pública (RICDP), em 29/03/19, no Acordo de Cooperação Acadêmica celebrado entre a Faculdade de Direito da UFMG e a RICDP e no Termo de Cooperação Acadêmica, entre o PRUNART-UFMG e a RICDP, firmado em 02/09/2018.

No âmbito da UFMG, os eventos foram realizados pela Faculdade de Direito da UFMG – Programa de Pós-Graduação em Direito e Programa Universitário de Apoio às Relações de Trabalho e à Administração da Justiça da UFMG (PRUNART-UFMG) em parceria com Red de Cátedras, Instituciones y Personalidades Sobre el Estudio de la Deuda Pública.

Junto às instituições organizadoras reuniram-se 18 universidades, nacionais (Brasil) e internacionais (Uruguai, Itália, Colômbia, Argentina) parceiras e outras 49 instituições públicas, da sociedade civil e de representação econômica e profissional, apoiadoras e patrocinadoras.

Numa perspectiva interdisciplinar, com ênfase na interseção entre o Direito e a Economia, o I-CIPEDE PRUNART-UFMG almejou contribuir para uma análise aprofundada das tendências contemporâneas da economia global, da dívida e do processo de endividamento públicos e seus impactos

na economia produtiva (bens e serviços), bem como nas políticas públicas de proteção social (reformas trabalhista, previdenciária, tributária, entre outras), frente ao direito fundamental dos cidadãos e dos países não desenvolvidos, especialmente o Brasil, ao desenvolvimento sustentável e à autodeterminação política, econômica, social e cultural, e ao direito de realização do projeto de sociedade inscrito na Constituição brasileira de 1988.

O evento abriu espaço para a institucionalização, internacionalização e ampliação da cooperação acadêmica e da produção científica em temáticas situadas no campo da interseção entre o Direito e Economia, a partir da compreensão do político, do econômico e do jurídico em conformidade com os valores do Estado Constitucional Democrático de Direito, enfatizando, nesse contexto, o direito ao desenvolvimento sustentável, os direitos humanos fundamentais individuais e sociais, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa, o equilíbrio entre o desenvolvimento econômico e o desenvolvimento social, a análise crítica da adequação das teorias jurídicas e econômicas hegemônicas com aqueles valores, os fatores condicionantes e os impactos da financeirização da economia e do endividamento público no processo de desindustrialização e do desemprego, bem como suas consequências econômicas e sociais.

O I-CIPEDE PRUNART-UFGM/RICDP e seus desdobramentos explicitam o engajamento de instituições parceiras, professores, projetos de pesquisa e extensão, além de pesquisadores e estudiosos em torno da temática e dos objetivos que mobilizaram os conjuntos dos eventos realizados. Foram recebidas mais de uma centena de submissões de trabalhos científicos a respeito da temática em discussão nos 14 (quatorze) grupos de trabalho instalados.

Os trabalhos publicados nestes Anais analisam o movimento global em direção à desregulação e à liberalização do sistema financeiro, da transnacionalização da produção e dos mercados, bem como suas consequências políticas, jurídicas, econômicas, sociais e culturais no processo de desenvolvimento dos países emergentes (eixo I); abordam temáticas relacionadas à Constituição, à Democracia e à Economia na perspectiva do Estado Democrático de Direito (eixo II); perpassam a questão do direito fundamental ao desenvolvimento humano no direito internacional econômico e na Constituição de 1988, a partir de suas dimensões jurídica e econômica (eixo III); questionam os distintos direcionamentos oriundos das instituições internacionais de governança econômico-financeira e das instituições internacionais de defesa dos direitos humanos fundamentais (eixo IV); investigam temas relacionados às finanças públicas, ao endividamento público, às políticas públicas, ao desenvolvimento (eixo V), ao meio ambiente (eixo VI) e ao neocolonialismo jurídico (eixo VII); investigam sobre o papel do Poder Judiciário na administração da Justiça econômica (eixo VIII) e sobre o futuro do trabalho na economia globalizada, considerando os impactos da financeirização da economia, o avanço das tecnologias 4.0 nas relações de trabalho (eixo IX). Os trabalhos aqui documentados se espriam, ainda, pelas temáticas mass media, big data, “(in) visibilidade” (eixo X), Direitos Humanos e do desenvolvimento (eixo XII), no sistema econômico global. Examinam a Emenda Constitucional n.º 95, a reforma previdenciária e a trabalhista brasileiras (eixo XI), e recente introdução da instituição Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista na organização do trabalho brasileira (eixo XIII). Por último, põe em foco a temática da mulher e sua relação com o trabalho e a economia (eixo XIV).

Além da apresentação e do debate dos trabalhos científicos documentados nestes Anais, o evento trouxe perspectivas alvissareiras na medida em que, como desdobramento de suas atividades e para suporte à realização periódica do I-CIPEDE PRUNART-UFGM/RICDP e CIDE-UFGM/RICDP, foi:

Criado o Grupo Internacional Interinstitucional Interdisciplinar de Estudos e Pesquisa em Direito, Economia e Finanças Públicas (GIDEF UFGM/RICDP), o qual, com suas futuras ramificações, constituirá o Centro de Estudos Internacioanl Interinstitucional Interdisciplinar em Direito, Economia e Finanças Públicas (CEDEF UFGM/RICDP) – Anexo I.

Instituído o Colégio de Instituições Acadêmicas Associadas para o Estudo e a Pesquisa em Direito e Economia – Anexo II.

Criado o Comitê Interinstitucional Permanente Organizador do Congresso Internacional Interdisciplinar Direito e Economia e do Congresso Internacional Interinstitucional Interdisciplinar de Estudiosos e Pesquisadores em Direito e Economia – Anexo III.

Aprovado o Regulamento do GIDEF UFGM/RICDP e do CEDEF UFGM/RICDP – Anexo IV.

Os presentes anais, portanto, registram o início de um amplo debate internacional, interdisciplinar, interinstitucional que, sob os auspícios dos espaços institucionais constituídos no Congresso, se pretende permanente, plural e cosmopolita, com força da cooperação acadêmica internacional mediada pelo Convênio Marco celebrado entre a Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) e Red Internacional de Cátedras, Instituciones y Personalidades sobre el Estudio de la Deuda Pública (RICDP). Os referidos espaços institucionais sustentam-se nos termos de cooperação acadêmica celebrados com amparo no Convênio, entre a Faculdade de Direito da UFGM e o PRUNART-UFGM e na indispensável participação das universidades nacionais e internacionais parceiras que já compõem o Colégio de Universidades e as que integrá-lo no futuro e, ainda, nas parcerias, apoios e patrocínios institucionais identificados nas páginas a seguir.

**Antônio Gomes de Vasconcelos**

Coordenação Geral do I-CIPEDE

Professor Coordenador do PRUNART-UFGM

**Ramiro Chimuris**

Coordenação Geral do I-CIPEDE

Coordenador da RICDP



## **MENSAJE DEL PRESIDENTE DE LA RED INTERNACIONAL DE CÁTEDRAS, INSTITUCIONES Y PERSONALIDADES SOBRE EL ESTUDIO DE LA DEUDA PÚBLICA (RICDP) MIGUEL ÁNGEL ESPECHE GIL**

Algunos de los avances más significativos de la civilización se concretaron en la vigencia de principios del Derecho Internacional. La libertad de los mares, el combate a la piratería, la igualdad jurídica de las naciones, entre otras. El de la abolición de la esclavitud llevó muchos siglos hasta establecer su vigencia como paradigma incuestionado del Derecho Internacional.

Ramiro Chimuris me recordó, en una de nuestras frecuentes charlas con las que eludimos las cuarentenas del Covid-19, que en junio próximo se cumplirán cinco años de la fundación de nuestra red, Red Internacional de Cátedras, Instituciones y Personalidades sobre el Estudio de la Deuda Pública. Comprobamos con alegría la creciente incorporación de nuevos y valiosos integrantes a la Red, la consolidación de la relación constructiva de la acción de los integrantes en la búsqueda de propuestas para identificar y combatir el desmesurado avance de las deudas públicas (externas e internas) y, de lo que es peor aún, de cierta naturalización en la aceptación sumisa de sus nefastas consecuencias.

Sin duda la fuerza de los poderes financieros, por medio de la implantación en el imaginario colectivo de mecanismos mediante los cuales inmensos recursos generados por la producción de bienes y servicios reales es absorbida arbitrariamente por ellos, ha obtenido que esa situación, aberrante e injusta, sea aceptada como inexorable y como parte natural de la vida económica y social. El anatocismo (intereses más intereses) perpetuo de los intereses de la deuda externa, calificado por el Licenciado Héctor Giuliano como un eficaz instrumento de dominación, se admite como un hecho de la naturaleza.

Los integrantes de la red aspiramos al restablecimiento de la vigencia del Derecho y la Justicia en el manejo de todas las deudas públicas (externas e internas).

Ya han transcurrido casi cuatro décadas desde el planteamiento de la iniciativa sobre la ilicitud del alza ilimitada de los intereses de la deuda externa, que inicialmente obtuvo señalados apoyos en parlamentos, instituciones religiosas, académicas, gremiales en muchos países. No obstante los apoyos entonces recibidos, nunca se interpuso un proyecto de resolución a la Asamblea General de las Naciones Unidas para pedir a la Corte Internacional de Justicia una opinión consultiva sobre los aspectos jurídicos de la deuda externa.

En varias oportunidades ello estuvo a punto de lograrse por la decisión de varios jefes de Estado, pero invariablemente fue imposible la presentación de la iniciativa por parte de las respectivas misiones permanentes en las Naciones Unidas. Se frustraron así proyectos de la República Dominicana, Venezuela, Argentina, Ecuador e Italia. Es evidente que la fuerza del poder financiero ha impedido, inclusive, el cumplimiento de órdenes expresas de un jefe de Estado a su misión permanente en Nueva York.

Paradójicamente, esta persistencia del poder financiero en interponer influencias revela que esa iniciativa puede ser decisiva contra la arbitrariedad de su dominio. De no ser así también se habrían esmerado en impedir tantas declaraciones de entidades académicas, políticas, religiosas, etcétera; pero eso no les preocupa.

Se ha hecho evidente que, el hecho político de que un país instrumente su decisión de proponer que la Corte Internacional de Justicia dictamine sobre el origen ilícito de la deuda externa, es lo que realmente alarma a los beneficiarios de la usura de la deuda.

Inicialmente nuestra red se planteó la restauración, en el imaginario colectivo, del paradigma jurídico de la vigencia del principio general de Derecho por el cual: “Cuando el deudor por vía del pago de intereses al acreedor una suma equivalente a la originaria de la deuda, cesa su obligación de seguir pagando intereses, subsistiendo la obligación de la devolución del monto original”.

El origen de este principio en el Derecho Romano - en rigor de verdad- salvaguardaba la situación del acreedor en cuanto al monto original de la deuda. Hoy sería de vital importancia para liberar de su abusivo agobio a los denominados deudores. Esta norma tuvo vigencia secular en la jurisprudencia internacional contenciosa y en la arbitral como parte del “derecho común”. Ahora procuramos restablecer la vigencia de ese y otros paradigmas condenando las prácticas con las que hoy el poder de las finanzas y la especulación se va apropiando de la riqueza de los países, modificando constituciones y legislaciones a su favor, creando nuevos instrumentos: derivados, swaps, sociedades de propósito específico; y cláusulas: “de acción colectiva” y otras, en los bonos de deudas “soberanas”. Fijar un límite claro al cobro de intereses, que no puede exceder al monto del capital inicial; no aceptar las prórrogas de jurisdicción extranjera, ni los arbitrajes privados del Banco Mundial, ni los condicionamientos de los préstamos de los organismos financieros, tienen que ser explicitados con énfasis por nuestra red, así como el ejercicio de los derechos de los pueblos en la realización de un censo de “acreedores” a los efectos de evaluar la legitimidad de sus reclamos y créditos, concomitantemente implementar la realización sistemática de Auditorías ciudadanas, integrales, permanentes y vinculantes. Las Auditorías significan un derecho desde los pueblos, y al mismo tiempo el cumplimiento de la obligación de los gobiernos antes sus electores a los efectos de mostrar la transparencia y rendición de cuentas de los dineros públicos.

Las profundas alteraciones de la vida económica, a raíz de la pandemia del 2020, generan la ocasión para restaurar, en la práctica, la vigencia de dichos paradigmas.

Las dificultades que encuentran los Estados endeudados para el pago de los reclamos de los acreedores para las que se están buscando paliativos deben abrir camino a nuestra propuesta justa y equitativa basada en el Derecho.

Además de la ilicitud del proceso de endeudamiento, la comisión de delitos en múltiples modalidades de estafa es una escandalosa arista donde han participado cómplices externos e internos de los países, quienes han encarado investigaciones y cuentan con pronunciamientos judiciales ignorados por la dirigencia política. Finalmente, resulta llamativo que el disparador de tanta desgracia para nuestros pueblos haya sido el petróleo con su desmesurado precio y, hoy, con el mundo destrozado por la pandemia, el petróleo ha perdido todo su valor, pero los pueblos permanecen engrillados.

Confío en que la publicación de este libro suministre elementos válidos y eficaces para ello.

# **MESSAGGIO DEL RAPPRESENTANTE DALLA SANTA SEDE PER IL FORO CANONICO E CIVILE, DELLA CURIA ROMANA E DEL TRIBUNALE APOSTOLICO DELLA ROTA PATROCINANTE IN CASAZIONE E NELLE ALTRE GIURISDIZIONI SUPERIORI DELLO STATO**

Bari, 23 agosto 2019

Agli ill.mi Organizzatori del

1° Congresso internazionale interdisciplinare

su "Diritto ed Economia"

Ringrazio del cortese invito a partecipare ai lavori del Congresso in questione, che abbraccia in pari tempo i temi dell'indebitamento e costituisce, perciò, anche il 4° Congresso internazionale interdisciplinare sul debito pubblico. Impegni pressanti, proprio e specialmente inerenti a quest'oggetto, m'impediscono di essere con Voi, come anticipato al Chiar.mo Prof. Ramiro Chimuris.

Ho trasmesso alla Segreteria di Stato Vaticana, per il Santo Padre, l'articolato programma e volentieri invio agli Organizzatori i più sentiti complimenti per la scelta dei singoli argomenti, che richiamano la riaffermazione del primato dell'economia reale sulle distorsioni della finanza specialmente negli attuali frangenti in cui, alla perdurante e devastante crisi sociale e dei mercati, si accompagnano disastri ecologici e tragedie umane sempre più preoccupanti.

La Santa Sede è da gran tempo impegnata sui difficili fronti che costituiscono gli obiettivi specifici del Vostro impegno, che prende forma e consistenza con questa lodevole iniziativa. Inoltre è favorevole al progetto di attivare la funzione consultiva della Corte di Giustizia dell'Aja in materia di debito pubblico dei Paesi del Sud del mondo o a rischio default. Auspica, infine, che ciò avvenga con il voto largamente maggioritario nell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, che ne rafforzerebbe il valore sul piano internazionale.

Auguro pertanto che la Vostra Assise accademica dia i frutti sperati nel senso dell'approfondimento sempre più incisivo delle varie tematiche congressuali, nonché dell'istituzione di un Gruppo internazionale, interistituzionale e interdisciplinare, di studio e di ricerca in diritto, economia e finanza pubblica, come opportunamente vi proponete.

Con i sensi del più vivo ossequio, porgo deferenti saluti e gli auguri sentiti di buon lavoro

R. Coppola



The image is a blue-tinted graphic design. At the top, there is a faint world map. Below it, the word "ARTIGOS" is written in a bold, black, sans-serif font. In the lower half, there are two silhouettes: a man on the left and a woman on the right. The man's silhouette is filled with a pattern of small white dots, and the woman's silhouette is filled with a pattern of small white squares. In the bottom left corner, there is a detailed illustration of a large, classical-style building with a prominent dome and columns, possibly a government or institutional building. The overall composition is layered and modern.

# O emprego como categoria fundamental do direito do trabalho no contexto contemporâneo

*Adriana Goulart de Sena Orsini  
Nancy Vidal Meneghini*

**Resumo:** Reafirmar a importância da relação de emprego como categoria central do Direito do Trabalho implica reconhecer o fato de que a relação de emprego se constitui, do ponto de vista econômico-social, na modalidade mais relevante de pactuação de prestação de trabalho existente nos últimos duzentos anos, desde a instauração do capitalismo. Assim, torna-se imprescindível questionar as narrativas que visam reduzir a importância dessa modalidade única de trabalho subordinado, sob o argumento de que não abarca todas as modalidades de trabalho e que, diante do surgimento de novas formas de trabalho, tal modalidade entrará em desuso. Palavras-chave: Relação de emprego; trabalho; direito do trabalho.

## *1. Introdução*

O Direito do Trabalho encontra-se em transição para alguns, em adaptação para outros. No atual cenário político-econômico, suas bases têm sido cada vez mais questionadas por quem quer desconstruí-lo, reduzi-lo ou mesmo torná-lo insignificante. De modo a promover caminhos interpretativos equânimes e adequados, bem como de impedir qualquer retrocesso, garantindo e expandindo as proteções sociais, as categorias centrais do Direito do Trabalho precisam ser retomadas. As questões centrais desse ramo jurídico continuam mais atuais do que nunca, além do fato de que o caráter civilizatório que o Direito do Trabalho sempre teve, continuará existindo e sendo necessário. É que, afinal, o trabalho humano continua sendo realizado no Brasil, sendo um fundamento central de sua República Federativa por via do art. 1º, 7º que não foram alterados.

Desta feita, tratar-se-á da importância da relação de emprego, modalidade de relação trabalhista inconfundível com as demais relações oriundas do Direito Civil, enquanto núcleo de proteção do Direito do Trabalho.

Reafirmar a importância da relação de emprego como categoria central do Direito do Trabalho implica reconhecer o fato de que, segundo Maurício Godinho Delgado (2019, p. 334), a relação de emprego se constitui, do

ponto de vista econômico-social, na modalidade mais relevante de pactuação de prestação de trabalho existente nos últimos duzentos anos, desde a instauração do capitalismo. Assim, torna-se imprescindível questionar visões economicistas e visões teóricas dissidentes e até certo ponto românticas que visam criticar, sem propor alternativas plausíveis, a doutrina majoritária trabalhista no que se refere à importância dessa modalidade única de trabalho subordinado.

Ademais, torna-se necessário abordar modos cada vez mais complexos e heterogêneos de trabalho, a fim de situá-los no contexto de proteção jurídica da relação de emprego.

## *2. A transição do direito do trabalho*

Nos dias atuais, principalmente após a entrada em vigor da Reforma Trabalhista em 2017, tem sido propagadas ideias no sentido de que o Direito do Trabalho brasileiro se encontra em crise e que a tendência é o fim desse ramo jurídico. No entanto, tais presunções não poderiam ser mais equivocadas. A realidade é que, de fato, tais discursos têm sido utilizados como verdadeiro instrumento de manipulação para a elite econômica que questiona as bases desse ramo do direito, com o intuito de desconstruí-lo, reduzi-lo ou mesmo torná-lo insignificante.

Assim, para verdadeiramente compreender o momento em que o direito do trabalho se encontra, desmistificando essas falsas ideias, é preciso retomar às fases que compõem o processo de formação e consolidação do Direito do Trabalho nos últimos dois séculos.

Nos países desenvolvidos centrais, o desenvolvimento do Direito do trabalho, desde o século XIX até o final da década de 1970, é dividido em três fases principais, acrescentando-se hoje, de acordo com Maurício Godinho, um quarto período, correspondente às últimas décadas do século XX e início do século XXI. A primeira fase, chamada de fase das manifestações incipientes ou esparsas, teve seu início no século XIX (1802), com o Peel's Act britânico, estendendo-se até 1848. A segunda, fase da sistematização e consolidação do Direito do Trabalho, compreende o período de 1848 até 1919. A terceira fase, da institucionalização do Direito do Trabalho, inicia-se em 1919, avançando ao longo do século XX. A partir do final da década de setenta e início dos anos oitenta, em virtude da crise do petróleo, verificou-se no Ocidente um processo de desestabilização e reforma dos padrões justralhistas até então imperantes. Maurício Godinho trata-se desse período como uma quarta fase.

Ademais, é importante fazer a diferenciação na dinâmica de construção do universo trabalhista na experiência do Brasil. É possível falar em Direito do Trabalho no Brasil a partir da Lei Áurea de 1888, que pôs fim à escravidão. Isso porque, antes disso, a forma predominante de exploração da mão-de-obra era a escravidão, o que é absolutamente incompatível com o direito do trabalho. Acresça-se que foi apenas após esse momento em que houve o incentivo à adoção do modelo de trabalho europeu, modelo esse que começava a delinear a forma de trabalho que hoje o direito do trabalho protege: a relação de emprego.

A história do direito do trabalho no Brasil pode ser dividida em três fases. A primeira fase, de 1888 até 1930, era chamada de fase das legislações incipientes, pois a relação de emprego era somente utilizada nos centros cafeeiros de São Paulo e nas ainda incipientes fabricas do Rio de Janeiro e não haviam legislações próprias de Direito do Trabalho, mas leis que regulamentavam, por exemplo o trabalho do “menor” (expressão hoje em desuso) e o trabalho das mulheres.

A segunda fase, da institucionalização e constitucionalização, de 1930 a 1988, ao contrário do que se verificou resto do mundo que emergiu das lutas sociais e movimentos socialistas intensos, no Brasil, foi consolidada pelo próprio Estado, que tratou de regular as relações de trabalho a fim de evitar movimentos sociais. O direito do trabalho era até então, uma imposição do Estado. Em 1943 Getúlio Vargas promulga a primeira legislação específica de Direito do Trabalho, a CLT (Consolidação de Leis Trabalhistas) que, apesar do nome, pouco consolidou e sim trouxe novos direitos .

Foi apenas em 1988, com a Constituição Federal Democrática, que os direitos da CLT foram democraticamente superados, dando origem à terceira fase, que Maurício Godinho chama de Transição democrática do Direito do Trabalho.

Contudo, já na década de 90, em virtude da crise econômica do país e da influência de governos político-ideológicos ultraliberais, o direito do trabalho se viu em um contexto de claro interesse governamental de desregulamentação e flexibilização das normas trabalhistas em prol da economia. Nesse sentido, Maurício Godinho destaca: *“mal se iniciara a transição democrática do Direito do Trabalho (já guardando, em si mesma, algumas contradições), a ela se acoplava uma proposta de desarticulação radical desse ramo jurídico especializado”* (DELGADO. 2019, p. 137).

Essa crise econômica, aliada à um processo de profunda renovação tecnológica, que modificou os modos de produção e culminou na redução dos postos de trabalho em diversos segmentos econômicos, em especial na indústria, causou uma ilusão de “uma próxima sociedade sem trabalho”.

Contudo, essa predição não se tornou consistente. E, na realidade, ao menos em sociedades capitalistas, nunca irá se tornar consistente, seja porque o trabalho humano está umbilicalmente ligado ao capital, seja porque ainda que em menor volume, continuará a ser necessário e realizado.

Passados os anos, ocorre novamente essa tendência, ainda mais forte, de desregulamentação e flexibilização de Direitos Trabalhistas com a Reforma à CLT pela lei 13.467/2017. No entanto, em que pese o fato de o atual contexto político brasileiro parecer ser desanimador para o Direito do Trabalho, é preciso levar em consideração o fato de que, ainda diante de um contexto desregulamentador ou flexibilizatório, conforme afirma Maurício Godinho (DELGADO, 2019. p. 112) *“não se viram instituídas alternativas minimamente civilizadas de gestão trabalhista, em contraponto com o padrão juslaborativo clássico”*.

Assim, mostra-se necessária a distinção entre os termos “crise” e “transição” do Direito do Trabalho, uma vez que o primeiro conceito traz a ideia de decadência, de desconstrução, de desmonte, enquanto o segundo traz uma ideia de reinvenção, de atualização, de continuidade. O autor supracitado defende que *“no fundo, o que despontara, no início, para alguns, como crise para a ruptura final do ramo trabalhista, tem-se afirmado, cada dia mais, como essencialmente uma transição para um Direito do Trabalho renovado”* (DELGADO, 2019. p. 113).

Desta feita, mostra-se substancial a superação da falsa ideia de crise e de fim do Direito do trabalho – pois ele nunca irá acabar, assim como o labor humano-, para avançar em discussões mais relevantes, como o enquadramento das novas formas de trabalho no objeto do direito do trabalho: a relação empregatícia.

### ***3. A origem do trabalho livre e subordinado enquanto núcleo protetivo do direito do trabalho brasileiro***

A relação de emprego, enquanto um trabalho livre e subordinado, é um fenômeno relativamente recente. Difere-se, portanto, do trabalho, que está presente desde os primórdios da humanidade. O trabalho compreende todo o tipo de força humana despendida em prol da transformação da matéria prima em algum produto ou a prestação de algum serviço. Já a relação de emprego trata-se de uma espécie desse gênero amplo, o trabalho, marcada por características específicas. É, portanto, uma modalidade única de trabalho, inconfundível com as demais relações laborais, uma vez que os elementos caracterizadores desse tipo de labor são exclusivos dessa relação de trabalho.



Nos períodos anteriores ao século XIX predominava em escala mundial o trabalho não livre, ou seja, primeiramente sobre a forma escrava e sobre a forma servil. Sobre a escravidão, Alice Monteiro de Barros (BARROS, 2017) defende que, como o escravo pertencia ao seu senhor, ele não poderia prestar consentimento ou contrair obrigações. Nessas circunstâncias, os escravos se enquadrariam não como sujeitos, mas como objetos do direito de propriedade, o que torna inviável falar de Direito do Trabalho nessa época.

Maurício Godinho afirma que, antes do século XIX, com o predomínio da utilização escrava ou servil do trabalho humano, o espaço para a contratação de prestação de trabalho livre era extremamente reduzido e em tal contexto, as normas e conceitos jurídicos referentes a essas contratações era extremamente escassa. Ele destaca que, no Direito Romano, haviam duas modalidades de contratação de trabalho livre, mas que nenhuma delas correspondem tecnicamente à relação de emprego atual.

A relação de emprego surgiu, enquanto uma forma de trabalho livre (em oposição aos regimes de trabalho escravocratas e servis) e simultaneamente subordinado (ao poder diretivo, organizacional e disciplinar do empregador), no contexto da emergência e desenvolvimento da sociedade contemporânea industrial no século XIX. É, portanto, um fenômeno relativamente recente, mas que, desde então, corresponde à mais importante e mais frequente entre todas as relações de trabalho que se têm formado na sociedade capitalista.

De acordo com o Maurício Godinho, (DELGADO, 2019. p.101), a relação de emprego permitiu ao empreendedor capitalista usufruir do máximo da energia, da inteligência, da emoção e da criatividade do trabalhador, pois, ao combinar liberdade pessoal do trabalhador com direção empresarial pelo empreendedor, originou um mecanismo de integração da pessoa ao sistema produtivo. Tornou-se, assim, do ponto de vista econômico-social, a principal forma de trabalho nos últimos dois séculos e meio.

Nesse sentido, tanto a relevância sócio-econômica da relação de emprego, bem como a singularidade da sua dinâmica jurídica (trabalho livre e subordinado), levaram à estruturação de um ramo jurídico próprio em torno dessa modalidade, com normas, princípios e institutos específicos: o Direito do Trabalho.

Uma categoria básica do fenômeno do Direito é a relação jurídica que compreende o vínculo entre sujeitos, um objeto e um negócio jurídico. Cada ramo do Direito possui uma relação jurídica própria, que justifica toda a construção de normas, regras princípios e institutos em torno daquela relação específica. No caso do Direito do Trabalho, essa relação jurídica fundamental, esse núcleo básico, centra-se na relação de emprego, marcada pela prestação de trabalho por pessoa física, pela pessoalidade, pela onerosidade, pela não eventualidade e pela subordinação.



Como já salientado, o atual contexto político e econômico do Brasil abre margem para o surgimento de narrativas dissidentes que visam reduzir a importância dessa modalidade única de trabalho subordinado, sob o argumento de que não abarca todas as modalidades de trabalho e que, diante do surgimento de novas formas de trabalho, tal modalidade entrará em desuso. No entanto, é importante romper com ideias que refutam a realidade ou a desconsideram. Ideias baseadas em tais premissas, soam artificiais, pois criticam a doutrina clássica do direito do trabalho em uma tentativa frustrada de esvaziamento do saber juslaboral já consolidado, sem fundamentos consistentes ou sem a proposição de alternativas jurídicas viáveis, acabam fazendo coro ao discurso desregulamentador e flexibilizatório.

Muitas vezes, argumenta-se que a relação de emprego não abarca todas as modalidades de trabalho, todavia, é preciso destacar que, como ocorre em todos os ramos do Direito, a relação jurídica básica própria do direito do trabalho é limitada à um objeto específico, o emprego que, por sua vez, é a mais expressiva das formas de trabalho. A extensão do Direito do Trabalho para todas as modalidades existentes de trabalho, acabaria por esvaziar a proteção e a especificidade do trabalho sob a forma de emprego que, pela situação especial subordinada, tem proteção maior exatamente pela subordinação que lhe outorga um peso superior àquele cujo trabalho é autônomo, pode contratar as regras que deseja e não irá cumprir ordens. Ademais, os Estados de bem-estar social ainda existentes demonstram que a relação de emprego, categoria fundamental do Direito do Trabalho, é a base civilizatória escolhida e com camada extra de proteção.

Nesse aspecto, os dados estatísticos mais recentes produzidos pela Coordenação de Trabalho e Rendimento do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, divulgados em agosto de 2019, revelam que a relação de emprego é, de fato, a mais expressiva: 67% da população brasileira ocupada em relação à força de trabalho (93.342), no segundo trimestre de 2019, corresponde aos empregados. Ademais, os mesmos dados revelam que, em comparação com o segundo trimestre do ano de 2018, houve um crescimento de 1,9% no número de empregos formais.

Isso corrobora com a ideia de *“relevância, projeção e tendência expansionista da relação empregatícia”* defendida por Maurício Godinho (DELGADO, 2019, p. 334), que corresponde à tendência consolidada à redução das demais relações de trabalho ou assimilação dessas outras formas de trabalho, inclusive as novas formas que surgiram com o advento da tecnologia, à situação jurídica da relação de emprego.

#### 4. *Novas formas de trabalho e a tendência expansionista da relação de emprego*

Atualmente, vivemos uma verdadeira era digital. O desenvolvimento tecnológico modificou sobremaneira a rotina e os costumes dos indivíduos e grupos sociais, as formas de comunicação e as relações intersubjetivas. Nesse sentido, as relações de trabalho, no mundo e no Brasil, também sofreram modificações em diversos aspectos.

A revolução tecnológica e as novas tendências comportamentais advindas desse processo transformam a lógica de interação entre empregadores e empregados. Jornadas de trabalho móveis -como a jornada do trabalho intermitente, inserido pela Reforma Trabalhista- e o trabalho à distância -os *home offices*- são exemplos cada vez mais comuns de situações em que houve a modificação das condições do emprego. Tais modificações foram, inclusive, incorporadas pela legislação trabalhista.

No entanto, além dessas mudanças nas condições de trabalho, a tecnologia trouxe também uma modificação mais drástica: inaugurou-se nos últimos anos uma nova forma de realização do trabalho, intermediada por aplicativos digitais, que recebe o nome de “uberização”.

Uberização é o termo utilizado para tratar de um fenômeno geral, marcado por um modelo de negócio disruptivo, ou seja, que traz uma inovação que desestabiliza os concorrentes e torna ultrapassado tudo o que se conhece até então no seu segmento de atuação. Em que pese reconhecer todo o caráter inovador desses aplicativos – que inclusive mudaram hábitos sociais em uma velocidade inimaginável há pouco tempo atrás, possuindo adesão da esmagadora maioria da população – é preciso destacar que, em termos trabalhistas, essa modalidade de trabalho não é tão inovadora assim.

Em linhas gerais, as empresas responsáveis por esses tipos de aplicativos digitais vendem um discurso de que fornecem apenas uma ferramenta, para facilitar a captação de clientes para o trabalhador autônomo. No entanto, verifica-se que essa relação entre o trabalhador e a empresa do aplicativo trata-se de verdadeira relação empregatícia, sob a máscara de uma falsa autonomia. Nessas relações verifica-se que são prestadas com personalidade por pessoa física (é o caso do motorista do uber que possui seu login próprio), com onerosidade (o motorista recebe uma porcentagem do valor da viagem), de forma não eventual (o sistema do aplicativo estimula o motorista a fazer cada vez mais corridas) e subordinação (o motorista é controlado pelo aplicativo, podendo sofrer, inclusive, sanções disciplinares).

Tratam-se de visões economicistas que visam deslegitimar e desregular a relação de emprego, sob o pretense argumento de progresso

econômico e de garantia de maior autonomia para o trabalhador, para mascarar verdadeira exploração de mão de obra pelo capital.

A grosso modo, pois não é o objetivo do presente artigo tratar de forma aprofundada sobre o fenômeno da uberização, essa nova tecnologia modificou, de fato, a forma como o trabalho é prestado, pois trouxe praticidade e agilidade em certos aspectos, no entanto, não se trata de uma nova relação de trabalho propriamente dita. Nesse sentido, evoca-se a tendência expansionista da relação de emprego defendida por Maurício Godinho para assimilar na modalidade da relação de emprego o trabalho prestado por meio das plataformas digitais.

## *5. Conclusão*

No atual momento de transição, e não de crise, do direito do trabalho é preciso destacar a importância da relação de emprego como categoria central do Direito do Trabalho. Isso porque a relação de emprego se constitui, do ponto de vista econômico-social, na mais relevante e mais expressiva dentre as relações de trabalho, desde a emergência e desenvolvimento da sociedade contemporânea industrial no século XIX, quando foi instaurado o sistema capitalista. Nesse sentido, dados fornecidos pelo IBGE corroboram com esse argumento.

Existem narrativas, tanto economicistas quanto narrativas epistemológicas dissidentes, que visam reduzir a importância da relação de emprego enquanto objeto do direito do trabalho, sob argumentos desarrazoados de que essa modalidade de trabalho livre e subordinado não abarca todas as modalidades de trabalho e que, diante do surgimento de novas formas de trabalho, tal modalidade entrará em desuso.

No entanto, percebe-se que, tal predição, de que a modalidade da relação de emprego entrará em desuso, não irá prosperar. Isso porque, pelo contrário, há uma relevância, projeção e tendência expansionista da relação empregatícia, que faz com que sejam assimiladas nessa modalidade as novas formas de se realizar o trabalho. Isso porque essas relações, ainda que inovadoras e disruptivas no que se refere à forma como se presta o trabalho, tratam-se de verdadeiras relações de emprego, vez que presentes os mesmos elementos caracterizadores dessa modalidade única de trabalho: a personalidade, a prestação por pessoa física, a não eventualidade, a onerosidade e a subordinação, o que atraem os dispositivos da Consolidação das Leis Trabalhistas (arts. 2º e 3º, em especial).

## *Referências bibliográficas*

- BARROS, Alice Monteiro de; ALENCAR, Jessé Claudio Franco. Curso de Direito do Trabalho. 11ª Ed., São Paulo: LTr, 2017.
- DELGADO, Maurício Godinho e DELGADO, Gabriela Neves. Constituição da República e Direitos Fundamentais: Dignidade da Pessoa Humana, Justiça Social e o Direito do Trabalho. São Paulo: LTr, 2012.
- DELGADO, Maurício Godinho, e PORTO, Lorena Vasconcelos (Org.). O Estado de Bem-Estar Social no Século XXI, São Paulo: LTr.
- DELGADO, Maurício Godinho. Curso de Direito do Trabalho: obra revista e atualizada conforme a Lei da Reforma Trabalhista e Inovações normativas e jurisprudenciais posteriores. 18a Ed., São Paulo: LTr, 2019.
- IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua: Indicadores para população de 14 anos ou mais de idade 2019. Coordenação de Trabalho e Rendimento. Rio de Janeiro, 2019.
- ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (Escritório no Brasil). Perfil do trabalho decente no Brasil: um olhar sobre as unidades da federação. Brasília, 2012. Disponível em: <[http://www.trabalho.pr.gov.br/arquivos/File/observatorio/perfil\\_do\\_trabalhador.pdf](http://www.trabalho.pr.gov.br/arquivos/File/observatorio/perfil_do_trabalhador.pdf)>. Acesso em: 9 abr. 2019.
- ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. World Employment and Social Outlook: Trends 2019. International Labour Office, Geneva: ILO, 2019 Disponível em: <[https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms\\_670542.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_670542.pdf)>. Acesso em: 9 abr. 2019.
- SEVERO, Valdete Souto. A resistência em tempos de desmanche do estado social: a necessidade de proteção jurídica ao trabalho humano subordinado. In: FARIA, Fernanda Nigri; VIANA, Márcio Túlio (coord.). Movimentos sociais versus retrocessos trabalhistas: poder e resistência no mundo do trabalho. São Paulo: LTr, 2018. p. 178-185.

# A “nova” morfologia flexível do trabalho: o intervalo *para* o trabalho e a captura da subjetividade

Ana Clara Matias Brasileiro  
Daniela Rodrigues Machado Vilela

**Resumo:** A assimetria de forças entre capital e trabalho tem-se mostrado como mecanismo hábil a “capturar” a subjetividade daquele que vive da venda da sua força de trabalho. O capitalismo flexível implementado pela lógica Toyotista, combinado com o avanço das tecnologias de comunicação, introjeta a perspectiva de gestão eficiente da mão-de-obra, de forma que, não raro, o trabalhador se vê obrigado a prestar jornadas flexibilizadas ou realizar atividades ligadas ao trabalho em horários que deveriam ser reservados ao seu intervalo, vendo-se privado de convivência com familiares e amigos e da possibilidade de desenvolver suas potencialidades e personalidade independente do trabalho. Neste estudo, de caráter bibliográfico, pretende-se compreender como o contexto do capitalismo flexível influencia na fruição ou não pelo trabalhador de intervalos em que logra desconectar-se de seu trabalho a fim de esclarecer a finalidade do intervalo interjornada no Direito do Trabalho brasileiro. Ao final, concluiu-se que o intervalo interjornada foi instituído para otimizar o trabalho, por questão de saúde e segurança, pois possibilitaria melhor produtividade e menor risco de acidentes, além de potencializar o consumo pelo trabalhador, e que a flexibilização de jornadas e o aumento da comunicação remota obstaculizam a afirmação do direito do trabalhador de se desconectar do trabalho, a fim de construir sua própria subjetividade, dissociada de seu labor.

**Palavras-chave:** Direito do Trabalho; Intervalo Interjornada; Captura da Subjetividade; Trabalho Flexível.

## 1. Considerações iniciais

Em outubro de 1926, o empresário Henry Ford concedeu ao jornalista Samuel Crowther uma entrevista em que expunha as razões que o levaram a reduzir a semana de trabalho em suas fábricas para cinco, e não mais seis, dias, com a manutenção dos salários inalterados de acordo com o mérito. Doze anos antes, Ford já havia se tornado um dos personagens mais relevantes para a efetivação da redução dos tempos de trabalho, ao anunciar que passaria a pagar ao menos cinco dólares para uma jornada diária de oito horas. Naquele momento, a remuneração mínima praticada era de dois dólares e cinquenta centavos para jornadas de dez horas (FORD; CROWTHER, 1926).



Como se sabe, as lutas dos trabalhadores pela redução da jornada de trabalho datam de muito antes. Já no princípio do século XIX, ficou famoso o slogan “oito horas de trabalho, oito horas de lazer, oito horas de descanso”, formulado por Robert Owen em 1817. Não obstante, foi apenas com a adoção de tal jornada pela Ford Motor Company, cerca de um século depois, e da demonstração da grande lucratividade dessa medida, que a jornada de oito horas passou a ganhar força e se tornou regra nos Estados Unidos e no mundo.

Em sua entrevista, Ford afirma categoricamente que o aumento da tecnologia e a melhoria dos processos na linha de montagem abriu espaço para as reduções dos tempos de trabalho na empresa, o que propiciou que os trabalhadores, mais descansados e mais comprometidos com a empresa, produzissem quantidade equivalente ou até mesmo superior à de épocas passadas, e com melhor qualidade.

Além disso, o empresário defende que o lazer para os operários não poderia mais ser visto como tempo perdido ou privilégio de classe. Para ele lazer e o turismo interno (de final de semana) são formas indispensáveis de aumento do consumo e da circulação de riqueza nos EUA. Segundo Ford, sem que os operários fossem integrados ao mercado de consumo americano, com tempo na semana dedicado a isso, o país não conseguiria absorver sua riqueza, nem gerar prosperidade. Para um trabalhador, de nada valeria um automóvel, por exemplo, se ele tivesse de permanecer na fábrica do amanhecer até o anoitecer.

Em um momento da entrevista, porém, Ford afirma que, não obstante o óbvio aspecto humanitário presente na redução do dia e da semana de trabalho, focar nesse ponto poderia levar ao engano de se colocar o lazer acima do trabalho em vez de abaixo do trabalho, aonde, segundo o empresário, o lazer pertence.

Ford finaliza sua entrevista afirmando que a semana de quarenta horas não seria o objetivo final, apenas a jornada permitida pela tecnologia daquela época, mas acredita que o próximo passo seria o ligado à redução das jornadas diárias, não das semanas de trabalho.

Transcorridos mais de noventa anos desde a concessão de tal entrevista por um dos gestores mais influentes da história do capitalismo, que, inclusive deu nome ao modelo de produção que predominou desde o início do século XX até a década de 1970, a palavra de ordem hoje é *flexibilidade*.

A crise do sistema capitalista que eclode em meados de 1970 impulsiona grandes transformações nas sociedades ocidentais, o que implica no surgimento de um novo padrão de acumulação de capital, caracterizada por uma “reorganização da produção, redução do número de trabalhadores, intensificação da jornada de trabalho dos empregados” (ANTUNES, 2010, p. 16). A chamada acumulação flexível, é marcada pelo modelo Toyotista de reestruturação produtiva (ALVES, 2011), que busca a maximização dos lucros a partir de uma maior eficiência na gestão e produção de bens.

A produção não mais deve ser em grande escala, mas *just in time*, ou seja, apenas o suficiente para atender às demandas do momento. Objetiva-se a eliminação dos depósitos de mercadorias e do desperdício. Aliada à gestão



estratégica da produção, também a mão de obra deve ser gerida da forma mais eficiente, de acordo com a demanda. Por meio de estratégias de gestão, põe-se em prática um intenso processo de racionalização do trabalho. Busca-se nessa perspectiva uma empresa enxuta (ALVES, 2011).

David Harvey (1992) sustenta que tamanho grau de flexibilidade e mobilidade (causada pela chamada “compressão do espaço-tempo” pelas tecnologias de informação e transporte) aumenta o poder dos empregadores de exercerem pressões ainda mais fortes de controle de trabalho sobre uma força de trabalho enfraquecida por surtos de desemprego e com sindicatos desprestigiados.

De fato, a lógica Toyotista do *just in time*, altera sensivelmente a relação da produção com o tempo. Dessa forma o fenômeno que se perfaz concomitantemente ao sistema Toyotista de produção é a captura da subjetividade do homem trabalhador (ALVES, 2011). O trabalhador deve estar aberto a mudanças, desde a função exercida até a duração da jornada de trabalho, sendo comum a utilização de expressões motivacionais, como “vestir a camisa da empresa”, que incentivem esse processo de captura da subjetividade do empregado, ou seja, assumir as políticas empresariais como se suas fossem. A maximização do trabalho e jornadas incertas podem colocar em risco, inclusive, a saúde do obreiro. É neste contexto de ganhos crescentes que se implementa a lógica dos intervalos.

Questiona-se assim: seriam os intervalos para o trabalho ou para o sujeito trabalhador? Seriam os intervalos instituídos apenas para permitir que o trabalhador goze de saúde suficiente para produzir mais e melhor na jornada seguinte, com maior atenção, evitando-se acidentes ou seriam os intervalos considerados realmente um momento para desenvolver sua subjetividade e potencialidades para além do trabalho, para o desenvolvimento de seus talentos enquanto ser vivente? Os intervalos, no Direito do Trabalho brasileiro, são pausas no trabalho, imprescindíveis à sua execução, ou janelas para a vida? E como o capitalismo flexível influenciaria na fruição (ou não) pelo trabalhador dos seus períodos de intervalo?

A expressão da lógica do capitalismo flexível perpassa pela redução de intervalos, máximo de eficiência e lucro o que tem como consequência a redução da qualidade de vida do trabalhador. Intervalos são para descanso e pausa, seu desrespeito pode ensejar, judicialmente, a monetização de perdas insanáveis, como de saúde, não apenas física, como psíquica e emocional. O tempo de não trabalho passa a ser compreendido pelo capital como “tempo perdido” ou como “tempo para consumo” e não como uma janela de oportunidade para a realização das potencialidades do homem que trabalha para além do trabalho.

Dentro dessa lógica Toyotista de flexibilização do tempo do trabalho, com horas-extras habituais, bancos de horas, jornadas flexíveis ou não controladas, contrato de trabalho intermitente, e intensificada por avanços tecnológicos que facilitam, por exemplo, o teletrabalho e a subordinação fora mesmo do local de trabalho, muitas vezes impossibilitando que o trabalhador desfrute de momentos em que consiga se desconectar do trabalho, questiona-se qual seria a finalidade do intervalo interjornada no capitalismo flexível.

## 2. O intervalo interjornada

Os intervalos dentro e fora da jornada de trabalho são cruciais para a realização de uma vida plena no trabalhador. Discute o ramo juslaboral o tempo de descanso e de disponibilidade do trabalhador face ao seu trabalho este lapso de tempo entre tempo livre e trabalho perfaz-se como intervalo. O intervalo intrajornada é utilizado via de regra para alimentação e o interjornada para descanso, lazer. Neste estudo o intervalo que será objeto de análise enquanto recorte temático será o intervalo interjornada, em regra, de, no mínimo, onze horas entre uma jornada e outra. O intervalo interjornada é previsto enquanto sendo o repouso, a desconexão entre uma jornada e outra. No caso de descumprimento dessa regra o intervalo deve ser remunerado como hora extraordinária.

O repouso e descanso são direitos do trabalhador que lhe permitem exercer seus atributos atinentes à personalidade. A não desconexão é expressão do capitalismo manipulatório que degrada o sujeito trabalhador. Márcio Pchemann retrata em seu livro “E- trabalho” que o conceito de tempo de trabalho perpassa por intensa transformação na medida em que há um abuso de sobretrabalho tornando-se o relógio em “peça de museu, pois a disciplina e controle do trabalho são realizados de maneira indireta, a partir de sua transferência ao trabalhador, frente à administração participativa, remuneração por peça ou metas de produção e venda, trabalho a domicílio, entre outras” (POCHMANN, 2002, p. 107).

O tempo de disponibilidade do empregado objetiva atender a interesses de saúde e segurança no trabalho. O intervalo em muitas circunstâncias se perfaz como verdadeira medida profilática, com a finalidade de evitar acidentes de e no trabalho. A proteção propiciada ao sujeito trabalhador no que tange a limites de jornada como o estabelecido pelo intervalo entre jornadas de onze horas busca proteger o trabalhador da exaustão pela prática do excesso de trabalho. Na ausência destes descansos é jurídica (embora não seja faticamente) possível recompensar a saúde do trabalhador através de uma indenização pecuniária. A ausência de descanso, acarreta uma possibilidade ainda mais acentuada de desenvolvimento de doenças, de acidentes de trabalho, uma vez que não há o restabelecimento adequado e necessário das energias.

Assim, ao homem que vive da venda da sua força de trabalho é garantido a preservação de sua saúde por normas de ordem pública indisponíveis, garantindo assim, a preservação da vida digna do sujeito trabalhador. Os intervalos garantem ao trabalhador o seu relacionamento social e familiar, seu lazer, seu descanso, seu estudo, seu desconectar e seu conectar a outros campos da vida que não o trabalho.

### 3. Capitalismo flexível, reforma trabalhista e desconexão

O movimento de flexibilização do tempo de trabalho é, em geral, uma iniciativa empresarial, mas em países como Espanha, Inglaterra, Alemanha e Itália, é intensificado por uma forte intervenção estatal, no sentido de alteração na legislação vigente (CARDOSO, 2010). No Brasil não foi diferente. Em 2017, foi aprovada e entrou em vigor a lei nº 13.467/2017, conhecida como Lei da Reforma Trabalhista, que, com o slogan de adequar a legislação às novas relações de trabalho, deforma um sistema de proteção construído pelo ramo *juslaboral*.

Todo trabalho pressupõe que seja concedido um desconectar-se. A desconexão deve ser direito garantido, o desligamento do obreiro das atividades laborais durante seu horário livre de não trabalho é um direito assegurado. Não obstante, a Lei da Reforma Trabalhista intensifica o processo de captura da subjetividade do trabalhador por meio de alterações que vão desde o aumento real da jornada de trabalho, com a exclusão do tempo dedicado a atividades como troca de uniforme, atividades de relacionamento pessoal e horas *in itinere* do cômputo da jornada de trabalho, até a possibilidade de flexibilização do contrato de trabalho no que diz respeito à sua duração, seja por meio de negociação coletiva, acordo individual escrito ou mesmo acordo individual tácito.

Nesse ponto, merece especial atenção a instituição do banco de horas por acordo individual tácito, desde que a compensação ocorra dentro do mês. Desse modo, o trabalhador pode ser levado a prestar trabalho extraordinário em um dia, sem que saiba se receberá a remuneração extra ou se receberá a compensação de tais horas. Assim, decorre que, ao trabalhador não é dado planejar-se nem quanto ao seu tempo livre, uma vez que pode-lhe ser requisitada, a qualquer tempo, a prestação de horas-extras; nem quanto ao seu orçamento, visto que o trabalho extraordinário que prestar no começo do mês pode não ser remunerado como tal, mas compensado, de acordo com os interesses do empregador, até o final daquele mês.

Note-se que não haveria, sequer, a necessidade de se comunicar previamente ao trabalhador que tal hora será compensada, e não paga como trabalho extraordinário, sua mera aceitação da proporcional redução de jornada já cumpriria o papel de acordo tácito de compensação de jornada.

Alteraram-se também, em relação ao banco de horas, os limites máximos de pactuação por acordo individual escrito, que passou a ser, em regra de seis meses, podendo ser pactuado de modo anual, caso o empregado tenha salário superior a duas vezes o teto do Regime Geral da Previdência Social e conte com diploma de nível superior. Tais modificações interferem não apenas

na rotina de trabalho e intervalo, mas também no ritmo de trabalho, que, se antes era intercalado entre momentos de mais e menos intensidade de trabalho, com a compensação de jornada anual, passa-se a trabalhar sempre em grande intensidade. Sendo que, nos dias em que o trabalho poderia ser mais brando, o empregado deve tirar folga ou reduzir sua jornada, conforme o interesse do contratante.

Há, além disso, a extensão da jornada de doze horas de trabalho seguidas por trinta e seis horas ininterruptas de descanso a qualquer categoria, mediante negociação coletiva ou acordo individual escrito; e a criação de duas figuras jurídicas especialmente críticas no que tange ao intervalo interjornada: a do trabalho intermitente e a do teletrabalho. Se, no primeiro caso, não há jornada previamente acordada, podendo o trabalhador ser chamado ao trabalho a qualquer tempo, no segundo não existe, sequer, necessidade de controle de jornada.

O teletrabalhador exerce suas atividades predominantemente fora do ambiente empresarial, e, ainda que seja possível controlar seus tempos de trabalho e de não trabalho por meio de instrumentos de comunicação remota, a ele não serão devidas horas-extras, visto que não tem direito à jornada controlada e aos direitos inerentes desse controle. Para o teletrabalhador, há uma promiscuidade presumida entre os tempos e espaços de trabalho e descanso, sendo ainda mais improvável que tenha acesso a um direito de desconexão do trabalho, para efetivo descanso físico, psicológico, emocional e social.

Todas essas maneiras de se flexibilizar a organização da mão-de-obra acabam fazendo com que o tempo de não-trabalho seja invadido pelo cansaço, pela sensação de que se trabalha o tempo todo e, por conseguinte, pela impressão de que o tempo livre não é suficiente, o que faz a vida se tornar muito “corrida”, conforme descreveu Ana Cláudia Cardoso (2010). Por outro lado, é comum nas sociedades contemporâneas que as pessoas passem a incluir em seus tempos livres um número cada vez maior de atividades, sendo algumas destas, inclusive, relacionadas ao próprio trabalho, levando a uma dificuldade crescente de se harmonizar os múltiplos tempos sociais (MERCURE, 1995).

#### *4. O trabalho em tempos de precarização: uma reflexão filosófica*

Historicamente, “levado pela urgência de satisfazer as suas necessidades, o homem age sobre a natureza, que lhe permite satisfazê-las” (ARVON, 1961,



p. 19). O trabalho é elemento de transformação do sujeito que trabalha, o homem transforma a si e à natureza por meio de seu labor.

E o trabalho se revela pelo dinheiro auferido. Eis os dizeres de Henri Arvon em sua obra “A filosofia do trabalho”:

O caráter abstracto do trabalho mecanizado revela-se na tirania do dinheiro. Referindo todas as necessidades particulares a uma só generalidade, o dinheiro resume a alienação profunda de um mundo em que a atividade humana se petrifica numa produção de mercadorias que em vez de manterem um certo valor humano, não representam mais que um certo preço. O dinheiro é o denominador comum de todas as necessidades humanas. Alarga a vida social e reforça-lhe os laços, mas afectando-a com a sua abstracção inumana (ARVON, 1961, p. 27).

O autor explicita nessa passagem que todas as necessidades humanas para serem realizadas necessitam do dinheiro, e neste contexto, “quem decide o que fazemos, e como decide? Nos países industrializados a resposta é: o capital (na pessoa de seus funcionários e/ou proprietários” (GORZ, 2007, p. 57). O sistema capitalista é essencialmente um sistema de dominação do forte sobre o fraco. E a disciplina para o trabalho torna este trabalhar cada vez mais vantajoso para os donos dos meios de produção. A funcionalidade do sistema pressupõe que as condições de trabalho sejam o máximo rentável ao empregador.

Os conflitos advindos dessa premissa fazem ser possível afirmar que “a história das sociedades capitalistas, desde seus inícios, pode assim ser lida como a história primeiro, da abolição progressista dos limites que entravam o desenvolvimento da racionalidade econômica e, depois, como a história da imposição de novos limites” (GORZ, 2007 p. 126). Ou seja, historicamente os limites ao trabalho (assim como os de ordem econômica, ambiental, logística, administrativa, tributária, dentre tantos outros) vão sendo elásticos e reconstruídos, aos moldes do interesse do capital financeiro. No momento histórico atual, testemunhamos um período de reconstrução larga desses limites, com a regulação desregulamentadora do trabalho, fazendo com que do trabalhador seja esperado que trabalhe cada vez mais e mais.

Gorz leciona que, se o tempo livre aumentasse para o trabalhador, o lazer deste teria a potencialidade de se transformar. O autor defende os potenciais da criatividade, da convivialidade, da beleza e do lúdico para “vencerem os valores da eficiência e da rentabilidade ligados ao trabalho” (GORZ, 2007, p. 60). Sinaliza, ainda, que certos atributos subjetivos como a criatividade, a beleza e o lúdico, por exemplo, poderiam superar a expectativa de geração de lucros. Mas reconhece que uma mudança paradigmática dessa envergadura

seria desafiadora e complexa, pois quebraria o paradigma da disciplina para o trabalho de uma sociedade calcada para o trabalho. O novo paradigma a se construir é o de uma sociedade voltada para o desenvolvimento e desabrochar de potencialidades humanas, relacionadas a criatividade e utilização do tempo livre.

Um horizonte para superar os desafios rumo à redução do trabalho pode ser uma divisão do trabalho entre os trabalhadores em condição de disponibilidade, racionalização do trabalho disponível e divisão deste entre os trabalhadores. De forma que o trabalhador pudesse trabalhar menos individualmente e, com o proveito obtido por meio de seu labor, favorecer a coletividade ao ofertar trabalho aos demais (GORZ, 2007).

É importante frisar, que o trabalho pressupõe que sua realização se dê ou devesse se dar de forma ética. Mas o trabalho está em crise, seja pela forma precária como é exercido em vários momentos, seja porque a precarização no exercício do trabalho é manifestação presente nos tempos hodiernos, pois o trabalho “se cumpre em vista de um pagamento. O dinheiro, isto é, a troca mercantil é sua principal finalidade. Trabalha-se, antes de tudo, para ‘ganhar a vida’ e só acessoriamente visamos com ele satisfação ou prazer” (GORZ, 2007, p. 213).

Essa mudança paradigmática já não faz o mesmo sentido, posto que o trabalho assiste a uma retomada neoliberal, precarizante. Agora a discussão perpassa por disciplinar para o trabalho e as nuances de discussão de redução de jornada não se perfazem como uma realidade. O trabalho vai, paulatinamente, se tornando precarizado e o sujeito que trabalha na mesma medida se torna objeto desse trabalho. Tendo cada vez menos tempo para o lazer e para desempenhar das atividades da sua vida em sociedade. A objetivação do sujeito que trabalha e o pouco valor agregado pago por suas horas de labor mostra-se como uma realidade posta e imposta pelas leis do mercado de oferta e procura de trabalho, muitas vezes incorporada pelas leis do Direito (vide a Lei da Reforma Trabalhista como, apenas, um recente e marcante exemplo).

## *5. Considerações finais*

Os desafios são inerentes à vida na sociedade humana. E as leis nem sempre se mostram como mecanismos aptos a permitir a superação de tais desafios. O sistema de proteção social construído e sustentado pelo ramo juslaboral, busca, em última análise, limitar a exploração da classe que vive do trabalho, o trabalhador, tendo em conta que a relação de forças entre capital e trabalho



é desde sua origem assimétrica. Nessa relação, uma das partes, o empregador, é detentor dos meios de produção e a outra parte, despossuída desses meios, vende o que tem, sua força de trabalho. Por vezes, porém, o trabalhador sente ser a própria mercadoria vendida. Aliena-se assim, a si próprio.

É neste contexto de constante “invasão” do trabalho à esfera privada do indivíduo trabalhador, invasão essa demasiadamente estimulada pelas tecnologias da informação, que se faz necessário discutir a instituição de meios que promovam e resguardem os momentos de desconexão do trabalho. É na coletividade que o homem se faz, o obreiro deve ter garantida a preservação de seus momentos de lazer, de convívio social, familiar e de ócio. O ócio é direito. O ócio permite o refazer das ideias, muito além disso, possibilita a recomposição das energias físicas para os momentos de labor.

Assim, se de um lado os intervalos são fundamentais enquanto pausas *para* o trabalho, ao garantirem o refazer das energias, sendo fundamentais para evitar acidentes de trabalho e promoverem a qualidade da prestação, por outro lado, como pausas *no* trabalho, são janelas para a vida. O não-trabalhar integra a vida, assim como a integra também o trabalhar. A vida do sujeito trabalhador não se resume ou deve resumir ao ato de trabalhar. O trabalho integra a vida, mas essa não se resume ao ato de laborar.

Se, em 1926, a tecnologia de produção propiciou a Henry Ford aumentar os intervalos de seus empregados, de modo a integrá-los ao seu próprio mercado consumidor, com incentivo a curtas viagens de carro durante os finais de semana, comparativamente na contemporaneidade, as tecnologias de telecomunicação tornaram-se ferramentas que mantêm o indivíduo sempre conectado ao seu trabalho mesmo durante as férias ou atividades de lazer. Cabe assim, ao Direito do Trabalho repensar seus paradigmas e se instrumentalizar de ferramentas que auxiliem os trabalhadores a, de fato, fruírem plenamente de seus intervalos.

## *Referências bibliográficas*

- ALVES, Giovanni. *Trabalho e subjetividade: o espírito do toyotismo na era do capitalismo manipulatório*. São Paulo: Boitempo, 2011.
- ANTUNES, Ricardo. *Adeus ao trabalho? Ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho*. Campinas: Cortez, 2003.
- ANTUNES, Ricardo. *Os sentidos do trabalho: ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho*. São Paulo: Boitempo, 1999.
- ANTUNES, Ricardo; BRAGA, Ruy (orgs). *Infoproletários: degradação real do Trabalho Virtual*. São Paulo: Boitempo, 2009.

- ANTUNES, Ricardo; SILVA, Maria Aparecida Moraes (orgs). *O avesso do trabalho*. 2ª. ed. São Paulo: Editora expressão Popular, 2000.
- ARVON, Henri. A filosofia do trabalho. Tradução de João Carlos Cunha. Lisboa: Sociocultur, 1961.
- AZEVEDO NETO, Platon Teixeira de. *O trabalho decente como um direito humano*. São Paulo: LTr. 2015.
- CARDOSO, Ana Claudia Moreira. *Os trabalhadores e suas vivências cotidianas: dos tempos de trabalho e de não-trabalho*. Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol. 25, núm. 72, fev. 2010, p. 101-116.
- DELGADO, Gabriela Neves. *Direito fundamental ao trabalho digno*. São Paulo: LTR, 2006.
- DELGADO, Maurício Godinho. *Capitalismo, trabalho e emprego: entre o paradigma da destruição e os caminhos de reconstrução*. 2ª tiragem. São Paulo: LTR, 2007.
- FORD, Henry; CROWTHER, Samuel. *Why do I favor five days' work with six days' pay?: Entrevista concedida por Henry Ford a Samuel Crowther*. World's Work, p. 613-616, out. 1926.
- GORZ, André. *Metamorfoses do trabalho: crítica da razão econômica*. 2ª edição. São Paulo: Annablume, 2007.
- GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa; DIAS, Maria Tereza Fonseca. *(Re) pensando a pesquisa jurídica: teoria e prática*. 2. ed. rev., ampl. e atual. pela NBR 14.724 e atual. pela ABNT 30/12/05. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.
- HARVEY, David. *The Condition of Postmodernity: an enquiry into the origins of cultural change*. Blackwell: Oxford, 1992.
- LAFARGUE, Paul. *Direito a preguiça*. 1. Ed. São Paulo: Editora Claridade, São Paulo, 2003.
- MERCURE, Daniel. *Les temporalités sociales*, 1995. In: Sociologie du travail, 39º ano, nº3, jul.-set. 1997, p. 381-383.
- OFFE, Claus. *Trabalho e sociedade: problemas estruturais e perspectivas para o futuro da "sociedade do trabalho"*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1989.
- POCHMANN, Marcio. *E-trabalho*. São Paulo: Publisher Brasil, 2002.
- RIFKIN, Jeremy. *O fim dos empregos: o contínuo crescimento do desemprego em todo o mundo*. São Paulo. M. Books, 2004.
- VIANA, Márcio Túlio. *70 anos de CLT: uma história de trabalhadores*. Brasília: Tribunal Superior do Trabalho. 2013.
- \_\_\_\_\_. *Direito de resistência: possibilidades de autodefesa do empregado em face do empregador*. São Paulo: LTr, 1996.

# Desigualdade de gênero: óbice ao desenvolvimento humano

## *Gender inequality: obstacle to human development*

Ana de Castro Continentino  
Graciele Facioli Carneiro

**Resumo:** Esta análise se concentra no estudo da desigualdade de gênero enquanto fenômeno social que dificulta o desenvolvimento humano, direito coletivo reconhecido no âmbito do Direito Internacional. Normas de Direito Interno e Externo, que afirmam o direito à igualdade entre homens e mulheres, são confrontadas com dados estatísticos que diferenciam tais grupos quanto ao rendimento médio por força de trabalho, horas semanais dedicadas aos cuidados de pessoas e/ou afazeres domésticos, anos de escolaridade e analfabetismo, a fim de demonstrar o atual estágio da busca pela igualdade de gênero no contexto brasileiro.

Palavras-chave: Desigualdade de gênero; Desenvolvimento humano; Direitos humanos.

### 1. Introdução

A disparidade entre mulheres e homens no mercado de trabalho é tema que já vem sendo discutido há algumas décadas no Brasil, porquanto as mulheres vêm alcançando posições mais elevadas que os homens em estatísticas sobre educação e qualificação profissional. De acordo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE (2015), cerca de 42,2% das mulheres pertencem ao grupo dos que possuem mais de 11 anos de estudo, frente a 37,1% dos homens.

Com a qualificação superior, também se esperavam rendas superiores. Porém, estes pilares divergem, o que gera assimetrias na esfera do mercado de trabalho, repercutindo na economia brasileira como um todo, incluindo os mercados de trabalho e de crédito.

Num cenário em que a quantidade de inadimplentes no Brasil já ultrapassa 40% da população, segundo dados da pesquisa do perfil de inadimplência, realizada pelo Serasa em 2018, desta população verifica-se um perfil inadimplente em relação ao sexo, em que a proporção de mulheres endividadas supera a de homens, ou seja, de cada 10 inadimplentes, 6 são mulheres.

Nesse sentido, cabe questionar se a acentuada diferença salarial é o fator que justifica o maior inadimplemento do segmento feminino. Segundo dados da PNAD Contínua (2015), em 2015, as mulheres ganhavam apenas 76,0% do salário dos homens, esta fatia que se diverge em quase 25% de renda que lhes falta explica o fato de as mulheres recorrerem ao crédito para complementar seu sustento familiar?

A desigualdade entre homens e mulheres, traço que ainda é bastante evidente na sociedade brasileira, contraria as previsões do art. 5º, I, da Constituição Federal (Brasil, 1988); art. 5º, 373-A, III, e 461, da Consolidação das Leis do Trabalho; e o art. 23º da Declaração Universal de Direitos Humanos de 1948, enunciada pela Organização das Nações Unidas - ONU.

Considerando que a busca pela igualdade de gênero é incentivada na Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento de 1986, em seu art. 8º, é possível perceber a ampla abrangência deste direito, que deve ser considerado como parte integrante do Direito ao Desenvolvimento.

Dessa forma, este trabalho tem por objetivo examinar como a assimetria de gênero, ainda marcante no atual contexto brasileiro, impede a plena realização do direito à igualdade material entre homens e mulheres, tendo por referência a ideia de que estas situações ainda são óbices para o exercício do direito coletivo ao desenvolvimento humano. Para examinar a assimetria, serão delimitados perfis de renda e escolaridade de homens e mulheres, delimitando-se o período entre 2012 a 2015, em conjunto com a base de dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio Contínua- PNAD (2015) e a Síntese de Indicadores Sociais - SIS (2018), divulgadas pelo IBGE.

## *2. Dimensão jurídica*

### 2.1 Direito ao Desenvolvimento vs. assimetrias globais

O referencial teórico adotado para este trabalho é o ensaio “Direitos Humanos: Desafios da Ordem Internacional Contemporânea” (2006), de Flávia Piovesan. Tendo por base o sistema internacional de proteção, a autora leciona sobre a concepção atual de direitos humanos, que se originou de dois movimentos complementares: o Direito Internacional de Direitos Humanos, que deu os fundamentos necessários a este sistema a partir dos paradigmas de proteção aos direitos fundamentais e da limitação do poder estatal, e o Direito Constitucional Ocidental, caracterizado pela primazia da dignidade humana e pelos princípios de elevada força normativa nas constituições elaboradas após a Segunda Guerra Mundial (1939-1945).

Neste sentido, a jurista identifica uma série de desafios que dificultam a implementação eficaz de direitos humanos, sendo eles: universalismo vs. relativismo cultural; laicidade estatal vs. fundamentos religiosos; direito ao desenvolvimento vs. assimetrias globais; a proteção de direitos econômicos, sociais e culturais vs. desafios da globalização econômica; respeito à diversidade vs. intolerâncias; combate ao terror vs. preservação de direitos e liberdades públicas; e unilateralismo x multilateralismo.

Tomando por foco o contraste entre Direito ao Desenvolvimento e as assimetrias globais, entende-se que este direito se desdobra em três aspectos: a participação democrática na formação de políticas públicas; a garantia das bases da justiça social; e a adoção de políticas nacionais e internacionais para viabilizar o desenvolvimento, conforme a classificação proposta por Allan Rosas (1995).

Todavia, tal direito encontra empecilhos para sua concretização nas assimetrias sociais, as quais podem ser consideradas tanto em âmbito global, quanto nacional ou mesmo regional, e também quando são traçados diferentes perfis do objeto analisado (PIOVESAN, 2006).

Neste contexto, o trabalho ora desenvolvido busca analisar a questão da desigualdade de gênero no Brasil. A realidade atual apresenta profundas assimetrias entre homens e mulheres, o que compromete o ideal de igualdade entre estes grupos. Embora tenha havido avanços significativos durante as últimas décadas, ainda há longo caminho a ser percorrido a fim de concretizar o primado da igualdade de gênero, que concerne ao Direito ao Desenvolvimento.

A relevância do tema se justifica tanto pelo enorme contingente de pessoas inadimplentes no Brasil, que corresponde a 41,6% da população adulta do país, bem como pelo elevado contraste entre homens e mulheres nesta situação, pois, na amostra considerada, 57,8% são mulheres (SPC, 2018).

Em suma, o cenário ampliado ao setor não financeiro brasileiro se expande de maneira agressiva, de acordo com o relatório de Estatísticas Monetárias e de Crédito, disponibilizada pelo Banco Central, aponta que a oferta de crédito para famílias apresenta tendência de crescimento, a relação entre o crédito e o PIB, nos anos de 2012, 2015 e 2018, é respectivamente, 24,5%, 25,5% e 26,3%.

Assim, valendo-se de metodologia de análise estatística, combinada com a consulta a textos legais nacionais e internacionais, busca-se entender como se encontra o atual estágio de busca pela igualdade de gênero na sociedade brasileira.

## 2.2 A positivação jurídica do direito à igualdade de gênero no Direito Brasileiro e no Direito Internacional

A igualdade de gênero, sem sombra de dúvidas, é um objetivo jurídico a ser concretizado, sendo positivado em uma série de importantes diplomas



normativos, que serão comentados a seguir. Entretanto, dados estatísticos mostram que estes comandos normativos ainda estão bastante distantes de sua plena aplicação concreta.

Para compreender o alcance destes dispositivos, é necessário esclarecer que o conceito de igualdade se desdobra em duas concepções: a igualdade formal e a igualdade material.

A igualdade formal é eminentemente abstrata e se apresenta em diplomas normativos, ao postularem que determinados sujeitos são iguais perante a lei. Isso significa que, quando da aplicação de uma norma, é necessário dar tratamento jurídico igualitário entre estes sujeitos (MACHADO e SPAREMBERGER, 2014).

Todavia, na realidade concreta, o comando de otimização contido em tais dispositivos nem sempre é plenamente aplicado, uma vez que estas ideias se relacionam com a igualdade material. Ou seja, o conteúdo de determinado fato nem sempre corresponde à norma. Para efetivá-la, é necessário que o Estado assuma postura ativa. A norma deverá ser implementada através de políticas públicas, haja vista que os direitos sociais, de modo geral, demandam prestações positivas do Estado (SARLET, 2012, p. 164).

O Direito é instrumento de transformação social que vincula o Estado e a sociedade à persecução de objetivos de desenvolvimento, em âmbito interno, e necessita da cooperação entre Estados para que os mesmos se concretizem em nível global, em âmbito externo. Por esta razão, há normas nacionais e internacionais que consagram a igualdade formal entre homens e mulheres. Sua importância demonstra o avanço civilizatório alcançado pela sociedade atual. Todavia, quando se trata de igualdade material, ainda há longo caminho a ser perseguido.

No âmbito do Direito Pátrio, a equidade entre homens e mulheres é assegurada como um direito fundamental no art. 5º, I, da Constituição Federal (BRASIL, 1988). Isso significa que a Carta Maior positivou este direito humano e, enquanto documento dotado de elevada força normativa, deve ser garantido pelo Estado brasileiro e pela sociedade como um todo.

Outro dispositivo constitucional que merece destaque é o art. 7º, que trata do direito social ao trabalho, e, em seu inciso XX, protege o mercado de trabalho da mulher, autorizando que a lei crie incentivos específicos para tanto.

A Consolidação das Leis do Trabalho (BRASIL, 1943), maior fonte normativa sobre o Direito do Trabalho no ordenamento jurídico brasileiro, assegura a proteção ao trabalho feminino desde sua publicação original, pois, além do Capítulo III, que trata especificamente das peculiaridades do labor feminino, também contém uma série de dispositivos que garantem a igualdade formal entre homens e mulheres com a expressão “sem distinção de sexo”, a exemplo



dos artigos 5º, que consagra a equidade salarial a trabalhos equivalentes; 76, que garante o salário mínimo; e 415, que estabelece o direito à Carteira de Trabalho. Estas disposições ainda permanecem em vigor.

A CLT, no contexto histórico, representou grande conquista de direitos pelos trabalhadores, após uma série de movimentos sociais ocorridos, sobretudo, a partir das revoluções industriais. E, no tocante às mulheres, também simbolizou grande vitória do movimento feminista.

O texto atual da CLT também contém importante dispositivo que indica a busca normativa pela igualdade material: o art. 373-A, que reconhece as disposições legais que reduzem assimetrias entre os sexos no mercado de trabalho e firma vedações ao tratamento discriminatório da mulher no âmbito profissional. Também merece destaque o art. 461, que, em consonância com o art. 5º da mesma lei, estabelece a igualdade salarial sem distinções, não só de sexo, mas também de etnia, nacionalidade ou idade.

Pois bem. No âmbito do Direito Internacional, a atenção será voltada a três declarações firmadas no âmbito da Organização das Nações Unidas (ONU) que tratam do tema explorado neste artigo, pois elas demonstram o compromisso assumido por Estados de todo o mundo em fazer concretizar a igualdade de gênero material, partindo da positivação da igualdade formal entre homens e mulheres.

Merecem destaque a Declaração Universal de Direitos Humanos, de 1948; a Declaração do Direito ao Desenvolvimento, de 1986; e a Convenção Sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher, de 1979. Embora os três tratados tenham sido assinados pelo Brasil, apenas o último foi ratificado e incorporado ao ordenamento interno, através do Decreto 4.377 (BRASIL, 2002).

A Declaração Universal de Direitos Humanos, no que diz respeito à igualdade salarial, contém, em seu art. 23º, disposições referentes à proporcionalidade do salário ao valor do trabalho desempenhado (inciso 2), e também à garantia de remuneração equitativa e satisfatória, capaz de prover sustento condizente com a dignidade da pessoa humana. Disto se depreende a ideia de que homens e mulheres, sem distinção, merecem ter salários equivalentes.

De sua vez, Declaração do Direito ao Desenvolvimento amplia esta noção, afirmando, em seu art. 8º, parágrafo 1º, que as mulheres devem ter papel ativo no processo de desenvolvimento de um país, contribuindo para a garantia de oportunidades iguais a todos os cidadãos.

Por fim, a Convenção Sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher, de 1979 consagra, no art. 11, medidas para o combate à discriminação de gênero nas relações trabalhistas, e, especialmente na alínea "d)", o direito a remuneração e benefícios equânimes, bem como o tratamento

igualitário para um trabalho de igual valor e para a avaliação da qualidade do trabalho.

Ante o exposto, é inegável há grande preocupação normativa, tanto no Direito Interno, quanto no Direito Internacional, em garantir que sejam implantadas medidas para a ampliação da igualdade de gênero nas relações entre homens e mulheres, de modo geral, e, no que toca à análise ora empreendida neste artigo, no âmbito das relações de emprego.

### 3. Breve histórico da desigualdade de gênero

A desigualdade de gênero, no campo social, decorre da estrutura do patriarcado. Não se pretende justificar a assimetria de gênero com base em diferenças meramente biológicas, mas sim, sociológicas, haja visto que os papéis desempenhados por homens e mulheres na sociedade foram construídos socialmente.

Nesse sentido, Siqueira e Samparo (2017, p. 294-299) delineiam, em linhas gerais, a consolidação destes papéis de gênero. Na Antiguidade, a mulher era considerada um objeto, cujo proprietário era o homem. Já na Idade Média, embora continuasse marginalizada, passou a ter a obrigação de cumprir deveres, sempre subordinada ao pai, e, depois do casamento, ao marido.

Estes autores (*ibidem*, p. 305-310) afirmam que direitos como liberdade, igualdade e não-discriminação compõem o Princípio da Dignidade Humana, que norteia toda a ordem constitucional e garante a todo ser humano não só a proteção contra qualquer violação de direitos, como também o pleno desenvolvimento de sua personalidade.

Na Idade Moderna, as mulheres ganham mais autonomia e passam a reivindicar direitos. No contexto de revoluções industriais do século XIX, quando as mulheres passam a entrar no mercado de trabalho, surgem as primeiras correntes de pensamento feminista na Europa.

No contexto brasileiro, as mulheres passam a ter seus direitos trabalhistas reconhecidos na Consolidação das Leis do Trabalho (BRASIL, 1943), como explanado acima. E, de modo geral, hoje possuem mais escolaridade e mais qualificação profissional se comparadas aos homens.

Contudo, ainda há muitas assimetrias entre homens e mulheres na sociedade brasileira. No que diz respeito ao mercado de trabalho, embora hoje elas tenham oportunidade de ocupar postos em diversas carreiras profissionais, isso não basta para combater problemas como a discriminação e a desigualdade social.

A seguir, serão examinadas algumas destas assimetrias, com base nos dados apresentados, inferindo algumas conclusões possíveis. É necessário

percorrer longo caminho rumo à igualdade entre os gêneros, cujo alcance será etapa necessária para atingir níveis satisfatórios de desenvolvimento humano.

#### 4. Dimensão econômica

A expansão de crédito é um dos principais combustíveis para o crescimento do consumo das famílias e conseqüentemente do Produto Interno Bruto (PIB) da economia brasileira, impactando positivamente em empreendimentos, indústria e serviços. Está relação se justifica devido ao custo do crédito, que, de modo geral, é proporcional à taxa de juros. Não obstante, a possível redução da taxa de juros provoca a queda do custo do crédito. Assim, pressiona a demanda e gera o aumento do consumo.

Em um cenário de economia aquecida, a proporção entre o rendimento salarial e o consumo aumenta, o que no longo prazo, corrói o poder de compra. Como solução de curto prazo, o crédito é uma opção arriscada, uma vez que a inadimplência atinge mais que 40% da população.

Outro aspecto relevante é que a inadimplência sempre cresce com o desemprego. Neste cenário as famílias não conseguem manter a cesta de consumo, buscando outras alternativas, como o crédito. Enquanto a economia está aquecida, as famílias tendem a adquirir crédito para aumentar o consumo. Em contrapartida, em uma fase de recessão, marcado pelo aumento do desemprego, as famílias também tendem a adquirir crédito para cumprir com as obrigações, criando um ciclo de endividamento.

Neste sentido, avaliando a real posição da mulher no mercado de trabalho, verifica-se que a mesma está mais disposta a adquirir crédito, uma vez que seu rendimento corresponde, em média, a apenas 75% do rendimento do homem, conforme a tabela 1, que apresenta o rendimento médio do trabalho. Em contrapartida, é possível verificar que a mulher está ativa em relação a ocupação de cargos frente ao homem, atingindo um total de 77% do volume ocupado por homens.

Tabela 1: Rendimento Médio e População na Força do Trabalho

Ano	Rendimento médio do trabalho principal, por sexo			População na força de trabalho (1 000 pessoas)		
	Homens	Mulheres	%	Homens	Mulheres	%
2012	1596	1178	0,74	55070	41675	0,76
2013	1750	1301	0,74	55587	42704	0,77
2014	1903	1417	0,74	56223	43095	0,77
2015	2033	1544	0,76	57444	44092	0,77

Fonte: Adaptado - PNAD e Síntese de Indicadores Sociais (SIS)

Não obstante, as mulheres praticam dupla jornada de trabalho, exercendo não só o trabalho formal, como também o trabalho doméstico. Segundo dados da PNAD (2015), apresentados na *tabela 2*, as mulheres, em todas as faixas etárias, trabalham quase que o dobro de horas no serviço doméstico. Se comparados com os dos homens, conclui-se que este fato é um empecilho de tempo para a mulher, a qual poderia engajar-se em outras atividades remuneradas ou de qualificação.

Tabela 2: Horas semanais dedicadas aos cuidados de pessoas e/ou afazeres domésticos

Grupos de idade	Pessoas de 14 anos ou mais			Pessoas ocupadas de 14 anos ou mais		
	Total	Homens	Mulheres	Total	Homens	Mulheres
14 a 29 anos	13,9	9,5	17,3	12,6	9,6	15,8
30 a 49 anos	17,4	11,3	22,2	14,7	10,9	18,8
50 a 59 anos	18,2	11,4	23,2	14,5	10,5	19,2
60 anos ou mais	18,4	13,0	22,0	14,2	10,8	19,3

Fonte: Adaptado - IBGE; PNAD Contínua, 2016.

Mesmo com dupla jornada e remuneração inferior dos homens, as mulheres se destacam ao analisar o grupo de anos de estudo. De acordo com a *Tabela 3* a seguir, o conjunto de 11 anos ou mais de estudo apresenta a mulheres como destaque, ou seja, ao comparar com os homens é maior em todos os anos. A taxa de crescimento do nível de estudo entre as mulheres também se destaca, ao verificar entre os anos de 2012 a 2015, a taxa de crescimento entre homens e mulheres foi respectivamente, 8,5% e 9%.

Tabela 3: Anos de Estudo entre Homens e Mulheres

Ano	Distribuição das pessoas de 10 anos ou mais de idade (%)						
	Total	Grupos de anos de estudo					Não determinados e sem declaração
		Sem instrução e menos de 1 ano	1 a 3 anos	4 a 7 anos	8 a 10 anos	11 anos ou mais	
<b>Homens</b>							
2012	100,0	9,0	11,5	27,3	17,8	34,2	0,1
2013	100,0	9,5	10,8	26,6	17,9	35,2	0,1
2014	100,0	8,9	10,6	26,5	17,9	36,0	0,1
2015	100,0	8,5	10,6	25,8	17,9	37,1	0,1
<b>Mulheres</b>							
2012	100,0	8,7	10,0	25,4	17,0	38,7	0,1
2013	100,0	9,1	9,4	24,1	17,0	40,3	0,1
2014	100,0	8,6	9,4	24,1	16,7	41,2	0,1
2015	100,0	8,2	9,3	23,5	16,6	42,2	0,1

Fonte: Indicadores Harmonizados - PNAD

Os anos de estudo e a qualificação refletem diretamente na taxa de analfabetismo (tabela 4), ou seja, em todos os anos e grupos a taxa de analfabetismo entre as mulheres é menor do que os homens.

Tabela 4: Taxa de Analfabetismo (%)

Ano	10 anos ou mais de idade			10 a 14 anos de idade			15 anos ou mais de idade		
	Total	Homens	Mulheres	Total	Homens	Mulheres	Total	Homens	Mulheres
2012	7,8	8,1	7,6	1,6	2,2	1,1	8,5	8,8	8,3
2013	7,7	8	7,5	1,6	2,2	1	8,4	8,6	8,1
2014	7,6	7,9	7,3	1,7	2,3	1	8,1	8,5	7,8
2015	7,3	7,5	7	1,5	1,9	1	7,8	8,1	7,6

Fonte: Indicadores Harmonizados - PNAD

Todas as variáveis consideradas corroboram com desigualdade social, e mostram que a mulher, apesar da dupla jornada e da baixa remuneração, se mantém determinada para alcançar estudo e qualificação. Como abordado, a oferta de crédito às famílias no Brasil cresceu cerca de 7,3% entre 2012 a 2018, o incentivo ao consumo e a ineficiente educação financeira provocam o perfil inadimplente da população brasileira.

Uma cesta de consumo básica do brasileiro inclui itens como alimentação, água, energia, aluguel, vestuário e outros produtos de uso e consumo. A remuneração das famílias devem ser de maneira eficiente alocadas em cada pilar da cesta, o que, muitas vezes é dificultado pelo incentivo ao consumo e a falta da educação financeira, e no caso das mulheres existe um abrangente, a desigualdade de salário, que se torna um facilitador da inadimplência feminina, ou seja, em relação aos consumidores inadimplentes, a mulheres representam 57,8%.

Outro fato relevante é que como as mulheres passam maior tempo em cuidados de pessoas ou tarefas domésticas, as mesmas, não possuem tempo para expandir a atividade remunerada e possuem maiores custos financeiros para manter o bem estar da família.

Com isto, percebe-se a relação entre a desigualdade de gênero frente à inadimplência feminina. Tal impacto deve ser corrigido a fim de minimizar a inadimplência na economia e elevar o bem estar social. Para a economia e os mercados, o consumo é essencial para o crescimento e o aumento da produção, porém o inadimplemento é um aspecto negativo que deve ser combatido para minimizar o conflito entre economia, consumo e bem estar. Para atingir equilíbrio entre a de cesta de consumo e a adimplência familiar, deve-se adotar medidas como a conscientização de gênero, educação financeira e regulamentação e controle de oferta de crédito, a fim de atingir um ponto ótimo na economia entre consumo e bem estar.



## 5. Conclusão

Por todo o exposto, conclui-se que, embora a igualdade de gênero já tenha sido reconhecida no campo jurídico nacional e internacional, através da positivação de normas que vinculam o poder público a elaborar políticas públicas no sentido da concretização da igualdade material entre homens e mulheres, a realidade atual ainda está muito distante de alcançar tais objetivos.

Com base na análise de dados econômicos ora empreendida, depreende-se que índices maiores de escolaridade e qualificação profissional não são suficientes para alcançar a igualdade de gênero no mercado de trabalho.

Isso se deve à estrutura social desigual, marcada pelo patriarcado, que atribuiu papéis de gênero bastante diferentes a homens e mulheres. Assim, embora as mulheres já ocupem boa parte dos empregos formais, problemas como a desigualdade salarial e a discriminação ainda persistem.

Tais assimetrias se refletem no desenvolvimento da sociedade brasileira como um todo. Portanto, ainda permanecem como óbices ao desenvolvimento humano, não só no Brasil, mas também no contexto global, pois ainda são empecilhos à concretização da tão almejada igualdade material.

## Referências bibliográficas

- Assembleia Geral das Nações Unidas. *Convenção Sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher*. 1979. Disponível em: <<http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/bibliotecavirtual/instrumentos/discrimulher.htm>>. Acesso em 24 Set. 2019.
- Banco Central do Brasil. *Estatísticas Monetárias e de Crédito*. Dados Históricos. 2019. Disponível em: <<https://www.bcb.gov.br/estatisticas/historicoestatisticas>>. Acesso em: 1 out 2019
- \_\_\_\_\_. *Declaração Universal de Direitos Humanos*. 1948. Disponível em: <<https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Pages/Language.aspx?LangID=por>>. Acesso em: 17 ago. 2019.
- \_\_\_\_\_. *Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento*. 1986. Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Direito-ao-Desenvolvimento/declaracao-sobre-o-direito-ao-desenvolvimento.html>>. Acesso em: 17 ago. 2019.
- BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 17 ago. 2019.
- \_\_\_\_\_. *Consolidação das Leis do Trabalho. Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del5452.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del5452.htm)>. Acesso em: 17 ago. 2019.

- \_\_\_\_\_. Consolidação das Leis do Trabalho. Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943. Publicação original. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decllei/1940-1949/decreto-lei-5452-1-maio-1943-415500-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em 24 set. 2019.
- \_\_\_\_\_. *Decreto 4.377*. 2002. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2002/D4377.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4377.htm)>. Acesso em 24 Set. 2019.
- IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua*. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/rendimento-despesa-e-consumo/9171-pesquisa-nacional-por-amostra-de-domicilios-continua-mensal.html?=&t=downloads>>. Acesso em 1 out. 2019.
- IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Síntese de Indicadores Sociais - SIS*. 2018. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/rendimento-despesa-e-consumo/9221-sintese-de-indicadores-sociais.html?=&t=o-que-e>>. Acesso em 1 out. 2019.
- MACHADO, Eduardo Heldt; SPAREMBERGER, Raquel Fabiana Lopes. *Princípio da igualdade: evolução na filosofia jurídica e nas constituições brasileiras*. 2014. Disponível em: <<http://repositorio.furg.br/bitstream/handle/1/5183/Princ%C3%ADpio%20da%20igualdade.pdf?sequence=1>>. Acesso em 30 set. 2019.
- PIOVESAN, Flávia. *Direitos Humanos: Desafios da Ordem Internacional Contemporânea*. 2006. Disponível em: <[http://www.dhnet.org.br/direitos/militantes/flaviapiovesan/piovesan\\_dh\\_direito\\_constitucional.pdf](http://www.dhnet.org.br/direitos/militantes/flaviapiovesan/piovesan_dh_direito_constitucional.pdf)>. Páginas 5-26. Acesso em: 17 ago. 2019.
- ROSAS, Allan. *The Right to Development*, In: Asbjorn Eide, Catarina Krause e Allan Rosas, *Economic, Social and Cultural Rights*, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht, Boston e Londres, 1995, p. 254-255
- SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional*. 11. ed. rev. atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2012, p. 164.
- SIQUEIRA, Dirceu Pereira & SAMPARO, Ana Julia Fernandes. *Os Direitos da Mulher no Mercado de Trabalho: da Discriminação de Gênero à Luta Pela Igualdade*. Revista Direito Em Debate, 26(48), 287-325. Disponível em: <<https://www.revistas.unijui.edu.br/index.php/revistadireitoemdebate/article/view/7233>>. Acesso em: 17 ago. 2019.
- Serviço de Proteção ao Crédito. *Inadimplentes brasileiros 2018: perfil e comportamento frente às dívidas*. 2018. Disponível em: <[https://www.spcbrasil.org.br/2018/08/analise\\_perfil\\_inadimplente\\_2018](https://www.spcbrasil.org.br/2018/08/analise_perfil_inadimplente_2018)>. Acesso em: 23 set. 2019.

# Liberdade econômica no ordenamento jurídico brasileiro

Ana de Castro Continentino

Leonardo Alves Corrêa

**Resumo:** Este artigo tem por objeto a Lei 13.874/2019, que instituiu a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica no ordenamento jurídico brasileiro. As normas gerais de direito econômico contidas na lei são examinadas à luz da *ideologia constitucionalmente adotada*, por meio de revisão de literatura e de análise de dispositivos legais. Desse modo, busca-se investigar a compatibilidade da Lei 13.874/2019 com a Constituição Federal de 1988, no contexto do neoliberalismo brasileiro.

**Palavras-chave:** Liberdade econômica; Regulação; Ideologia constitucionalmente adotada; Neoliberalismo.

## 1. Introdução

Este trabalho tem por objeto a análise das normas gerais de direito econômico veiculadas na Declaração de Direitos de Liberdade Econômica, inserida no ordenamento jurídico brasileiro através da Medida Provisória nº 881/2019, transformada no Projeto de Lei de Conversão nº 21/2019 e finalmente convertida na Lei Ordinária nº 13.874, publicada no DOU em 20 de setembro de 2019 (BRASIL, 2019). No momento de elaboração deste, está vigente o prazo de 60 dias para publicação de decreto legislativo pelo Congresso Nacional, conforme o art. 62, §11º, da Constituição Federal (BRASIL, 1988).

A escolha do tema se justifica pela amplitude de transformações provocadas pelo conteúdo presente nestes atos normativos, uma vez que este fora inaugurado através de medida provisória e, por isso, surtiu efeitos imediatos após a sua publicação, ocorrida em 30 de abril de 2019. Em razão da própria essência do instituto, que autoriza esse tipo de regramento em circunstâncias de urgência e relevância, é natural que o tempo de discussão da matéria, tanto em âmbito legislativo, quanto na sociedade em geral, seja bastante reduzido.

Como autorizam os parágrafos 3º e 7º do art. 62 da Constituição Federal (BRASIL, 1988), as medidas provisórias devem ser apreciadas pelo Congresso

Nacional em 60 dias, prazo prorrogável automaticamente pelo mesmo período. Ademais, segundo o parágrafo 6º do mesmo dispositivo, elas devem ser apreciadas em até 45 dias após a publicação, gerando o sobrestamento de todas as demais deliberações legislativas caso as votações ainda não tenham sido concluídas, hipótese que se concretizou no caso da Declaração de Direitos de Liberdade Econômica (BRASIL, 2019).

Todavia, diante das inúmeras alterações legislativas contidas neste instrumento, é cabível levantar o questionamento de que o prazo de 120 dias é bastante curto, e até desproporcional, frente a tantas inovações jurídicas, haja vista que o marco normativo em comento modificou dispositivos pertencentes ao Código Civil - Lei nº 10.406/2002; à Lei de Sociedades Anônimas - nº 6.404/76; à Lei de Recuperação Judicial e Falências - nº 11.101/05; à Consolidação das Leis do Trabalho - DL nº 5.452/1943; entre outras.

Superada esta questão inicial, o presente artigo delimita seu objeto nos art. 1º, 2º, 3º e 4º da Lei 13.874 (BRASIL, 2019), porquanto o parágrafo 3º do dispositivo exordial lhes confere a natureza jurídica de *norma geral de direito econômico*, atentando-se para a conformidade existente entre eles e os parágrafos 1º, 2º, 3º e 4º do art. 24 da Constituição Federal. Dessa forma, cria-se, para os demais entes federativos, o dever de observância destas disposições ao praticar quaisquer atos públicos de liberação da atividade econômica.

## 2. Liberdade econômica

### 2.1 Ideologia constitucionalmente adotada

O referencial teórico adotado neste trabalho é a obra “Primeiras linhas de direito Econômico”, de Washington Albino Peluso de Souza (2005, p. 175-187). Mais precisamente, adota-se o conceito de *ideologia constitucionalmente adotada*, elaborado pelo autor, como paradigma através do qual será analisada a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica.

A *ideologia constitucionalmente adotada* consiste no conjunto de princípios econômicos contidos no texto constitucional, que prevê uma série de comandos a serem adotados pelo Estado e pela sociedade brasileira como um todo. Juntos, tais princípios compõem o modelo econômico plural a ser adotado no Brasil, cuja finalidade é promover o desenvolvimento na direção de alcançar os objetivos da República.

Nesse sentido, estes objetivos, previstos em seu art. 3º, conferem à Constituição Brasileira o caráter dirigente, uma vez que vinculam o legislador a elaborar normas para concretizá-los (BERCOVICI, 2008, p. 164-166).

Um dos traços essenciais da mencionada ideologia é justamente seu caráter múltiplo e ambíguo. Isso significa que a Constituição (BRASIL, 1988) não adotou uma ideologia econômica pura, com diretrizes estanques: em vez disso, preferiu positivar uma série de princípios de escolas de pensamento econômico bastante diferentes, mas que podem ser harmonizados na sociedade brasileira.

Por esta razão, previsões constitucionais, que possuem mesmo grau hierárquico normativo, mas poderiam ser colidentes à primeira vista - por exemplo, a propriedade privada e a função social da propriedade, previstas no art. 170, II e III, Constituição Federal (BRASIL, 1988), podem ser integradas e aplicadas em conjunto, uma vez que constituem uma unidade hermenêutica.

A Constituição Federal de 1988, enquanto documento perene que norteia todo o ordenamento jurídico, contém previsões abertas e adaptáveis à dinâmica social das épocas. Já a *ideologia constitucionalmente adotada* é justamente o parâmetro hermenêutico a ser utilizado por seus intérpretes ao juridicizar a política econômica (CLARK, CORRÊA e NASCIMENTO, 2013).

Em razão de seu caráter unitário, que engloba as constituições política e econômica em um mesmo documento (BERCOVICI, 2011, p. 209), é legítimo que a Lei Maior seja plural do ponto de vista ideológico. Isso se justifica porque os indivíduos que convivem em sociedade adotam, cada qual, uma ou mais ideologias, e, por isso, em um ambiente democrático, todas podem conviver e lançar mão de disposições constitucionais para realizar seus atos.

Ademais, em uma democracia representativa, cujos representantes são eleitos com base em ideologias diversas, a administração pública pode adotar diferentes políticas econômicas, sob a condição de que sejam compatíveis com a *ideologia constitucionalmente adotada*.

Assim, adotou-se metodologia bibliográfica com consulta a diplomas legais, textos doutrinários e artigos científicos para examinar a compatibilidade da Lei nº 13.874 (BRASIL, 2019) com a ideologia econômica da Constituição Federal (BRASIL, 1988), à luz da doutrina de Direito Econômico.

## 2.2 Normas gerais no Direito Brasileiro

O art. 24 da Constituição (BRASIL, 1988) dispõe sobre a competência concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal para criar leis sobre as matérias elencadas nos incisos, de modo que, excetuados os Municípios, estes entes federativos podem criar normas em conjunto.

O parágrafo 1º limita a União a editar normas gerais sobre determinada matéria. Os Estados, por sua vez, podem legislar sobre normas gerais de modo suplementar, ou seja, regulando aquilo que não for abrangido pelas normas



federais, conforme o parágrafo 2º; também podem legislar plenamente sobre normas gerais, caso inexistam normas da União sobre um assunto, de acordo com o parágrafo 3º; e, caso este ente venha a editá-las, as normas gerais federais derrogarão as normas gerais estaduais e distritais, naquilo que lhes forem contrárias.

Considerando a disposição do art. 1º, parágrafo 4º, da lei em exame, segundo as normas nele contidas deverão configurar *normas gerais de direito econômico*, é válido analisar esta expressão com mais profundidade.

As leis são instrumentos normativos que visam disciplinar, de modo geral e abstrato, condutas relevantes na sociedade, bem como seus efeitos jurídicos. Assim, toda norma jurídica contém, em si, generalidade, embora esta possa variar conforme seu contexto de produção. Nesse sentido, Celso Antônio Bandeira de Mello (2011) destaca que, quando a Constituição Federal (1988) trata de normas gerais, ela está se referindo a uma categoria tipológica específica de leis que contêm diretrizes amplas e grau de generalidade elevado quando comparada a outras normas. Estas, por sua vez, podem estabelecer parâmetros mais específicos, desde que estejam em conformidade com aquelas.

Desse modo, ao comentar o mencionado art. 24, o constitucionalista explica que, em matérias de *competência concorrente* entre União, Estados e Distrito Federal, as normas elaboradas pela União se limitam a estabelecer regramentos principiológicos, amplos e abertos, cuja finalidade precípua é garantir que “padrões mínimos de defesa do interesse público” (BANDEIRA DE MELLO, 2011 p. 4) sejam observadas durante a elaboração de normas distritais e estaduais, cujo conteúdo seja mais minucioso e apto a regular as relações jurídicas existentes no âmbito regional.

O conteúdo das normas de direito econômico, por sua vez, trata de atos ou fatos econômicos (SOUZA, 2005). Ademais, o autor esclarece que as normas jurídicas respeitam a natureza originária desses atos ou fatos, justamente porque pretendem direcionar ou condicionar o seu exercício prático. Por esta razão, para que tenham algum grau de eficácia, devem se atentar à realidade, ao mundo dos fatos.

O art. 1º, parágrafo 4º, da Lei 13.874 (BRASIL, 2019), dispõe, *in verbis*:

§ 4º O disposto nos arts. 1º, 2º, 3º e 4º desta Lei constitui norma geral de direito econômico, conforme o disposto no inciso I do caput e nos §§ 1º, 2º, 3º e 4º do art. 24 da Constituição Federal, e será observado para todos os atos públicos de liberação da atividade econômica executados pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, nos termos do § 2º deste artigo. (*Grifos na lei*).

Tendo em vista que a lei em Exame foi elaborada pela União, conclui-se, ante os entendimentos expostos, que as normas gerais de direito econômico previstas na lei em exame, por serem de competência concorrente entre União, Estados e Distrito Federal, devem ser elaboradas de modo amplo e genérico pela União - como foram -, a fim de que possam ser especificadas, em momento posterior, por estes outros entes federativos, a fim de adequá-las às realidades regionais.

Ou seja, a produção normativa sobre liberdade econômica, que venha a ser promulgada por Estados ou Distrito Federal, é legítima e autorizada pela Constituição Federal (BRASIL, 1988). E, para que surtam efeitos, devem respeitar a natureza originária dos fatos econômicos.

## 2.3 Compatibilidade entre a Lei 13.874/2019 e a ideologia constitucionalmente adotada

O neoliberalismo no Brasil, introduzido na década de 1990, ampliou a participação do setor privado na economia e usou instrumentos como a criação de agências reguladoras. Isso mostra que o Estado, apesar de diminuir o exercício direto das atividades econômicas, continuou realizando ingerência sobre elas através de seu poder regulador (CLARK, 2008).

Contudo, com a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica (BRASIL, 2019), positiva-se a intervenção subsidiária e excepcional do Estado em norma legal, restringindo até mesmo o poder estatal para regular e regulamentar as atividades econômicas, e ampliando a liberdade econômica dos particulares.

Neste sentido, cabe questionar se a opção política contida na Lei 13.874 (BRASIL, 2019), encontra compatibilidade com a *ideologia constitucionalmente adotada*, contida no art. 170 da Constituição Federal de 1988, conforme as lições de Washington Albino Peluso de Souza.

## 2.4 A falácia da “livre” iniciativa

Mercados espontâneos não existem. Mesmo no contexto de liberalismo dos séculos XVIII e XIX, os mercados apresentavam regras, que asseguravam a viabilidade do modelo de *laissez faire* por meio da garantia de institutos jurídicos como contratos, sociedades e títulos de crédito. Nessa linha, não se pode esperar que os mercados possam prosperar se não houver regras claras, de modo que, em um debate sobre a regulação da atividade econômica, a questão central não deve ser se o Estado irá interferir, *ou não*, na economia, mas sim, *em que medida*, a partir da definição de critérios como a intervenção irá ocorrer, quais serão as suas finalidades e a quais interesses ela irá atender (FRAZÃO, 2017).

É preciso ter em mente de que, no Estado Democrático de Direito, a liberdade não pode ser confundida com um estado de ausência de regras, onde o sujeito pode praticar qualquer ato que desejar, conforme sua vontade. Em uma sociedade plural, é preciso estabelecer limites para que os indivíduos convivam em harmonia, sendo estes fixados por fontes normativas diversas, como as leis, as tradições e os costumes.

Ao criticar o posicionamento doutrinário que prima pela interpretação constitucional a partir do princípio da livre iniciativa, o qual ganhou força com a publicação da Declaração de Direitos de Liberdade Econômica (BRASIL, 2019), Bercovici (2011, p. 260-267) salienta que a livre iniciativa não pode ser compreendida como direito fundamental, como se fosse um direito subjetivo individual exercício de qualquer atividade econômica para obter lucro, conforme critérios subjetivos de conveniência.

Com efeito, o autor leciona que a livre iniciativa deve ser aplicada como uma *liberdade pública*, necessária ao progresso da sociedade, cujas limitações decorrem da própria ordem econômica constitucional, como o bem-estar econômico geral, a igualdade material e o pleno emprego. Portanto, é preciso aplicar o princípio da livre iniciativa, contido no *caput* do art. 170 da Constituição de 1988, de modo mais amplo, levando em conta a utilidade social e o interesse coletivo para cumprir sua finalidade, que é “garantir o acesso dos agentes econômicos ao mercado e sua liberdade de atuação e permanência nele, implicando, embora não exclusivamente, na liberdade de empresa.” (BERCOVICI, 2011, p. 260-267).

### *3. Análise detida das normas gerais de direito econômico contidas na Lei 13.874/2019*

Primeiramente, cumpre ressaltar que todos os dispositivos ora examinados pertencem à lei em comento. No Capítulo I, encontram-se as disposições preliminares. Em seu dispositivo exordial, art. 1º, afirmam-se os dois princípios norteadores da Declaração de Direitos de Liberdade Econômica (BRASIL, 2019): a livre iniciativa e o livre exercício da atividade econômica.

É válido destacar que estes dispositivos já se encontram positivados no art. 170 e no art. 174 da Constituição Federal (BRASIL, 1988), bem como no Código Civil (BRASIL, 2002), que garante o exercício da livre iniciativa ao permitir que o empresário exerça atividade econômica de forma regular ou mesmo irregular, criando uma série de modelos de sociedade para que o empresário opte pelo mais adequado à empresa.

Destacam-se os parágrafos 1º a 4º. O parágrafo 1º estabelece que o conteúdo veiculado neste instrumento normativo deve ser usado para interpretar alguns ramos do direito, entre eles, o civil, o empresarial, o econômico, o urbanístico e o trabalhista, excetuando-se o direito financeiro e o direito tributário (parágrafo 3º).

De sua vez, o parágrafo 2º cria parâmetro hermenêutico ao afirmar que ordenações públicas sobre atividades econômicas privadas devem ser interpretadas em favor da liberdade econômica, da boa-fé e da garantia de contratos, investimentos e propriedade.

Já o parágrafo 4º, que justifica o presente trabalho, dispõe que os art. 1º a 4º constituem norma geral de direito econômico, ratificando sua conformação ao art. 24 da Constituição Federal (BRASIL, 1988) e postulando sua observância pelos entes da administração pública para os atos de liberação de atividade econômica.

No art. 2º, estabelecem-se princípios que regerão o texto contido na Declaração de Direitos de Liberdade Econômica (BRASIL, 2019):

- I - a liberdade como uma garantia no exercício de atividades econômicas; II - a boa fé do particular perante o poder público;
- III - a intervenção subsidiária e excepcional do Estado sobre o exercício de atividades econômicas; e IV - o reconhecimento da vulnerabilidade do particular perante o Estado. (BRASIL, 2019)

No inciso I, a liberdade para exercer atividade econômica é posta como *garantia*, ou seja, como direito assegurado pelo ordenamento jurídico, o que consiste em mera ênfase à liberdade ora vigente. Isso porque não há norma que impeça tais atividades, mas sim, que criam limites ao seu exercício, visto que nenhuma liberdade é absoluta no Estado Democrático de Direito. Já o inciso II decorre da própria ordem civil, cuja presunção é de que o cidadão agirá de boa-fé perante o Estado, vez que não se espera que este pratique atos ilícitos.

O inciso III, por sua vez, decorre claramente da ideologia neoliberal, ao positivar a subsidiariedade e a excepcionalidade em uma lei ordinária, restringindo a atuação do poder público às situações em que o setor privado não for hábil criar um ambiente propício ao desenvolvimento das relações econômicas. Estas ideias serão examinadas com maior profundidade no próximo tópico.

Por fim, o inciso IV também está presente no regime jurídico administrativo, que tem como uma de suas premissas a verticalidade na relação entre o particular e o Estado, sendo que este se encontra em posição de grande poder sobre aquele.

O Capítulo II inaugura a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica propriamente dita. O art. 3º estabelece uma série de direitos assegurados a

pessoas físicas e jurídicas, elementares ao desenvolvimento econômico, e seus parágrafos trazem regras específicas sobre a aplicação dos incisos.

Fazendo breve análise sobre suas disposições, elimina-se a necessidade de autorização do poder público para atividades de baixo risco (I), que serão enumeradas por documento a ser publicado, conforme o parágrafo 1º, I; a prerrogativa de desempenhar atividades econômicas em qualquer horário ou dia da semana (II); a livre precificação (III); o tratamento isonômico pelo poder público (VI); a faculdade de comercializar produtos como novo grau de desenvolvimento tecnológico caso a legislação se torne desatualizada, cuja modulação de efeitos será feita por regulamento (VI); a estipulação de prazos, pela administração pública, para aprovar requerimentos particulares, cujo descumprimento implicará em aprovação tácita (IX); a equiparação de documentos em microfilme ou em meio digital a documentos físicos (X); a vedação à exigência de prestações compensatórias ou mitigatórias para liberar atividades de direito urbanístico (XI); e a proibição do poder público de exigir certidões sem autorização legal (XII) . O inciso VII foi vetado.

Cabe destacar os incisos V e VIII, que contrariam a *ideologia constitucionalmente adotada*, vez que conferem peso maior a um princípio eminentemente privatístico em caso de colisão com algum princípio de outro ramo jurídico.

O inciso V coloca a presunção de boa-fé nos atos praticados pelo particular e, sobretudo, a autonomia privada como parâmetro hermenêutico para solucionar dúvidas quanto a normas de direito civil, empresarial, econômico e urbanístico.

Já o inciso VIII, ao tratar da formação de negócios jurídicos, sobrepõe a liberdade contratual entre particulares às normas de direito empresarial, que passam a ter caráter subsidiário. Além disso, também afirma que, nos casos de aplicação subsidiária, a parte que pactuou de modo contrário ao direito empresarial não poderá ser beneficiada, excetuando-se as hipóteses de que normas empresariais assegurem direitos à administração pública ou a terceiros alheios ao contrato.

Este inciso abre margem para grande insegurança jurídica, haja vista que os particulares que formam negócios jurídicos nem sempre contam com conhecimento jurídico, ou com uma assessoria jurídica, para identificar quais normas empresariais estarão sendo derogadas no contrato a ser formado. Desse modo, a aplicação do direito empresarial passa a ter sua aplicação restrita à proteção do poder público e de terceiros de boa-fé, sem abranger, contudo, as partes pactuantes, que podem sofrer graves prejuízos caso se submetam a uma condição imposta e aceita a partir de uma cláusula abusiva, por exemplo.



Finalmente, o art. 4º cria a figura do abuso regulatório. É válido transcrever o *caput* do dispositivo, a fim de realizar investigação mais minuciosa:

Art. 4º É dever da administração pública e dos demais entes que se vinculam ao disposto nesta Medida Provisória, no exercício de regulamentação de norma pública pertencente à legislação sobre a qual esta Medida Provisória versa, exceto se em estrito cumprimento a previsão explícita em lei, evitar o abuso do poder regulatório de maneira a, indevidamente: [...] (BRASIL, 2019)

Pois bem. Observa-se que esta disposição tem, como sujeito, a administração pública direta, e, como objeto, o *exercício de regulamentação de norma pública* que pertença a direito civil, empresarial, econômico, urbanístico e trabalhista, com a exceção do direito financeiro e do direito tributário, conforme o art. 1º, parágrafo 1º e 3º, já explanados.

Em seus incisos, vedam-se algumas condutas passíveis de serem praticadas pela administração pública, como a criação de reserva de mercado (I); impedir a entrada de novos participantes no mercado (II); exigir especificações técnicas desnecessárias (III); criar empecilhos à inovação, com exceção daquelas consideradas de alto risco (IV); elevar custos de transação (V); criar demanda artificial ou compulsória (VI); limitar a formação de sociedades empresariais e atividades econômicas; (VII); restringir a publicidade (VIII); e exigir, para inscrição tributária, requerimentos de natureza diversa (IX).

Em parecer elaborado por Gilberto Bercovici para fundamentar a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6156/2019, movida pelo Partido Democrático Trabalhista (PDT), e recentemente publicado (BERCOVICI, 2019), o autor considera que o dispositivo é inócuo. Em primeiro lugar, porque o art. 84, IV, da Constituição (BRASIL, 1988) postula que o Poder Executivo deve expedir decretos e regulamentos - valendo-se de seu poder regulamentar - para garantir o fiel cumprimento das leis. Ou seja, em tese, não haveria regulamentos inúteis, vez que o Executivo não pode ir além dos limites da própria lei, não pode abusar de seu poder regulamentar.

Em segundo lugar, a hierarquia normativa adotada no ordenamento jurídico brasileiro, que coloca a Constituição Federal como lei suprema, as legislações ordinária e complementar em posição inferior e, abaixo delas, os regulamentos (em sentido amplo), também já garante que o conteúdo de regulamentos não ultrapasse o conteúdo da respectiva lei que o rege, em decorrência do Princípio da Legalidade. Assim, se um ato regulamentar extrapolar este limite, já poderá ser considerado ilegal e, portanto, não aplicável, mesmo que não se subsuma a uma das hipóteses previstas no art. 4º da Declaração dos Direitos de Liberdade Econômica (BRASIL, 2019).

Finalmente, cabe breve comentário ao art. 5º, segundo o qual a alteração de normas que disciplinam matéria econômica devem ser precedidas de análise de impacto regulatório sobre seus possíveis efeitos, cujos critérios serão fixados em regulamento (parágrafo único). Espera-se que os estudos sirvam para aperfeiçoar a regulação econômica, ampliando os estudos sobre a previsibilidade do impacto econômico gerado pelo poder público.

#### 4. *Intervenção estatal: subsidiariedade e excepcionalidade*

Como mencionado acima, o art. 2º, inciso III, positiva o princípio da intervenção estatal subsidiária e excepcional, disposição em sintonia com a ideologia neoliberal. Para justificar esta afirmativa, faz-se uma digressão aos modelos de capitalismo e suas transformações desde o século XIX, em linhas gerais, tendo por foco apenas as relações entre Estado e economia, e não os eventos históricos que levaram a elas.

No Estado Liberal do século XIX, formado com as revoluções oitocentistas, o anseio da classe burguesa era o de criar condições, materiais, institucionais e simbólicas, para viabilizar um novo modelo de acumulação e nova forma de organização do processo social. Ao lado dos direitos civis e políticos, o objetivo da classe burguesa é instituir uma nova ordem econômica centrada na autonomia privada e a propriedade privada, no qual o Estado atua como garantidor do *laissez faire*. As Constituições Econômicas liberais asseguravam estes institutos e, portanto, representam instrumentos de legitimação da dominação e hegemonia da nova classe burguesa (BERCOVICI, 2008, p. 163).

Em meados do século XX, após as crises econômicas motivadas pelas guerras mundiais, somado ao avanço do socialismo no hemisfério oriental, a grande potência capitalista da época, os países centrais passaram a adotar um conjunto de políticas de estabilização do sistema econômico e uma rede institucional de promoção de bem-estar. O novo formato institucional do Estado (seja na forma de Estado de Bem-Estar Social no Atlântico Norte ou no modelo de Estado Desenvolvimentista na América Latina) é caracterizado pela forte intervenção do Estado na economia, bem como foi responsável por garantir o acesso da população a serviços básicos de saúde e educação. No plano econômico, uma das principais características desse período é o desempenho direto de uma série de atividades econômicas realizadas pelo Estado-Empresário.

As crises do petróleo na década de 1970, o fim da guerra fria e o esgotamento do modelo acima levaram à adoção do neoliberalismo de regulação como modelo econômico, marcado pela interferência estatal indireta através

das leis e das regulações setoriais em áreas privatizadas ou delegadas aos agentes econômicos privados (infraestrutura, telecomunicações) (CLARK, 2008). Nesse novo paradigma, o mercado (autorregulado) é identificado como o mecanismo mais eficiente de alocação de riqueza e o Estado, por sua vez, uma instituição produtora de múltiplas ineficiências, bem como um ente facilmente capturado pelos interesses das grandes corporações e grupos privados.

A sustentação dessa grande mudança de paradigma organizacional e produtivo depende, necessariamente, de uma nova teoria que lhe seja capaz de legitimar entre agentes políticos, acadêmicos, formadores de opinião etc. No plano do Direito Público, a transmutação e deturpação do princípio da subsidiariedade do Direito Constitucional para o Direito Econômico foi muito importante como discurso acadêmico legitimador de rejeição do papel estratégico do Estado para além de suas funções ordinárias de regulação e fiscalização.

Ocorre que o princípio da subsidiariedade tem a historicidade e os sentidos específicos no Direito Constitucional, em especial, no debate sobre federalismo. No plano do Direito Econômico, entretanto, é muito claro não há qualquer elemento normativo capaz de indicar que a Constituição adotou a subsidiariedade no plano constitucional.

A ideologia econômica neoliberal fora implementada no Brasil a partir da década de 1990, sobretudo com as reformas do governo de Fernando Henrique Cardoso. Até então, não havia nenhuma positivação no ordenamento jurídico que afirmasse essa situação, embora esta fosse a praxis adotada pelos governos de Collor e FHC, e, em menor escala, pelos governos petistas. As reformas ampliavam a liberdade dos entes privados para desempenhar atividades econômicas, mas não dispensavam o poder regulador do Estado. Isso fica bastante evidente com a criação de Agências Reguladoras, privatizações de empresas estatais, terceirizações de funções administrativas do Estado e regulação da economia baseada em defesa da concorrência e correção de falhas de mercado (MATTOS, 2017, p. 38-42).

Desse modo, ao mesmo tempo em que o Estado deixa de atuar como *empresário* e passa a não exercer diretamente uma série de atividades econômicas, como ocorre quando se privatizam as empresas estatais, ele não abre mão de atuar como *regulador* das mesmas.

Todavia, na Declaração de Liberdade Econômica (BRASIL, 2019), existe uma grande mudança de orientação, porque ao mesmo tempo em que amplia a liberdade dos particulares para exercer atividades econômicas, ela também reduz substancialmente o poder regulador do Estado, tolhendo a capacidade dos entes federativos de estabelecer regras e limitações às mesmas.

Assim, percebe-se que a Lei 13.874 (BRASIL, 2019) contém nova orientação para a administração pública, uma vez que restringe o próprio papel *regulador*, vez que há uma série de limitações para a elaboração de normas que regem matéria econômica, como visto anteriormente. A atuação subsidiária e excepcional do Estado consagra um ideal neoliberal, a fim de que o Estado reconheça a preferência da sociedade civil e do mercado ao garantir a livre iniciativa e a propriedade. Não obstante, esta não foi a opção feita pelo constituinte originário, que positivou uma série de princípios econômicos autorizadores da intervenção do Estado, não só no âmbito econômico, mas também no social (BERCOVICI, 2011, p. 267-272).

## 5. Conclusão

A Lei 13.874 (BRASIL, 2019) colocou a livre iniciativa como princípio norteador da atividade econômica, restringindo o poder estatal para limitá-la e ampliando a liberdade dos particulares para exercê-la, através da criação de normas gerais de direito econômico.

Todavia, infere-se que esta postura legislativa contraria a *ideologia constitucionalmente adotada*, não só porque o Estado tem o poder-dever de assegurar a efetiva aplicação das normas jurídicas para garantir um ambiente de mercado competitivo, mas também porque a limitação da livre iniciativa é legítima para conformá-la aos demais preceitos constitucionais.

É preciso ter em mente que a restrição do poder regulamentar do Estado e a ampliação da livre iniciativa não são conceitos opostos, mas sim, complementares. Um mercado eficiente funciona com base em regras claras, sobre as quais os participantes devem ter ciência para atuar no mercado em conformidade com a sua vontade, a fim de traçar suas próprias estratégias para alcançar os fins almejados.

A livre iniciativa já está posta no *caput* do art. 170 da Constituição Federal (BRASIL, 1988), e, enquanto liberdade pública, deve ser compreendida levando em conta o interesse coletivo de desenvolvimento econômico, e não meramente o interesse individual. Ademais, ela é limitada pelos outros princípios contidos no mesmo dispositivo, uma vez que, no Estado Democrático de Direito, toda liberdade é relativa.

Tais princípios são compatíveis entre si, uma vez que, em conjunto, constituem a *ideologia constitucionalmente adotada*, ou seja, consistem na orientação ideológica, consagrada na Assembleia Constituinte que promulgou a Constituição de 1988. Por serem ambíguos, podem ser harmonizados na

atuação estatal. É esta ideologia plural e democrática que deve pautar as políticas econômicas promovidas pelo Estado brasileiro, com o fito de alcançar os objetivos da República.

Portanto, conclui-se que a forma como a livre iniciativa foi tratada na Declaração de Direitos de Liberdade Econômica (BRASIL, 2019) deve ser apenas *uma das óticas* sob a qual podem ser interpretadas as ações estatais no tocante à política econômica, não podendo jamais ser a única, uma vez que a Constituição, no mesmo art. 170, positiva outros princípios que também servem como norte para a ordem econômica brasileira.

## Referências bibliográficas

- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 17 ago. 2019.
- \_\_\_\_\_. *Código Civil - Lei 10.406*. 2002. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/2002/L10406.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2002/L10406.htm)>. Acesso em: 28 set. 2019.
- \_\_\_\_\_. *Lei 13.874 Declaração de Direitos de Liberdade Econômica*. 2019. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/lei/L13874.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13874.htm)>. Acesso em 28 set. 2019.
- BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *O conceito de normas gerais no direito constitucional brasileiro*. Interesse Público – IP, Belo Horizonte, ano 13, n. 66, mar./abr. 2011. Disponível em: <<https://www.editoraforum.com.br/wp-content/uploads/2014/07/artigo-bandeira-mello.pdf>> . Acesso em: 01 set. 2019.
- BERCOVICI, Gilberto. *Constituição econômica e desenvolvimento. Revista da FBDE nº 01*. 2008. Belo Horizonte. Minas Gerais. Brasil.
- \_\_\_\_\_. *Direito Econômico do Petróleo e dos Recursos Minerais*. 2011. São Paulo: Quartier Latin, 2011.
- \_\_\_\_\_. *Parecer sobre a inconstitucionalidade da Medida Provisória da Liberdade Econômica (Medida Provisória nº 881, de 30 de abril de 2019)*. 2019. *Revista Fórum de Direito Financeiro e Econômico - RFD FE*. Belo Horizonte, ano 8, n. 15, p. 173-202, mar./ago. 2019.
- CLARK, Giovani; CORRÊA, Leonardo Alves; NASCIMENTO, Samuel Pontes do. *Ideologia constitucional e pluralismo produtivo*. 2013. Disponível em <[https://www.direito.ufmg.br/revista/index.php/revista/article/view/P.0304-2340.2013vWAp2\\_65](https://www.direito.ufmg.br/revista/index.php/revista/article/view/P.0304-2340.2013vWAp2_65)>. Acesso em 12 set. 2019.
- CLARK, Giovani. *Política econômica e Estado*. 2008. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ea/v22n62/a14v2262.pdf>>. Acesso em 29 set. 2019.



FRAZÃO, Ana. *Em que medida a economia depende do direito?* 2017. Disponível em: <[https://www.jota.info/paywall?redirect\\_to=//www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/constituicao-empresarial-e-mercado/em-que-medida-a-economia-depende-do-direito-22032017](https://www.jota.info/paywall?redirect_to=//www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/constituicao-empresarial-e-mercado/em-que-medida-a-economia-depende-do-direito-22032017)>. Acesso 26 set. 2019.

MATTOS, Paulo Todescan Lessa. *Direito, regulação e economia*. 1ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais Ltda. 2017.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). Ranking

IDH Global. 2014. Disponível em: <<http://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/idh0/rankings/idh-global.html>>. Acesso em 29 set. 2019.

SOUZA, Washington Peluso Albino de. *Primeiras Linhas de Direito Econômico*. 6 ed. São Paulo: Ltr, 2005.

# Entre o legal e o imoral: a chancela ao trabalho análogo ao de escravo

*Ana Flávia Paulinelli Rodrigues Nunes*

*Julie Santos Teixeira*

## 1. Introdução

O cenário mundial está sofrendo uma reestruturação que decorre de vários fatores, dentre os quais, se encontram: a globalização, a interligação dos mercados, a predominância das ideologias neoliberais e a revolução tecnológica.

A conjugação desses fatores tem permitido a imposição de novos sentidos para o trabalho em direção a uma perspectiva de potencialização da exploração da mão de obra humana, mediante um roteiro escrito por poucos e, cujos reflexos, abrangem interesses humanitários.

Sob a predominância das ideologias neoliberais, que sustentam a desconstrução dos direitos sociais e, em especial, dos direitos trabalhistas, cristaliza-se um novo cenário mundial onde formas de trabalho se consagram na informalidade, na precarização das condições de trabalho e na exploração do trabalhador, sem qualquer garantia de um patamar mínimo civilizatório.

São formas tão precárias de trabalho que percebê-las enquanto formas de trabalho análogas às do escravo contemporâneo, torna-se imperioso, para que todos os envolvidos sejam alertados e, conseqüentemente, as devidas medidas adotadas.

Em verdade, são novos contornos que o trabalho escravo tem assumido, formatos difusos e ocultos, consentidos sob formas e modalidades socialmente aceitas, as quais retiram direitos dos trabalhadores, reduzindo-os a meras mercadorias, sem qualquer garantia de um trabalho decente.

As novas facetas do trabalho análogo ao de escravo são, por vezes, invisíveis aos olhos da sociedade e, chanceladas por essa. Tais tipos são vislumbrados nas recentes alterações legislativas nos ordenamentos trabalhistas, que têm sido sistematicamente regidas pelos ideais de supremacia do setor econômico sobre os interesses coletivos. Essas legislações têm precarizado as condições das relações de trabalho e promovido a ampliação e difusão de novas formas de trabalho degradante, ao deixar de garantir um patamar mínimo essencial

de direitos aos trabalhadores, repercutindo em verdadeiro desrespeito aos ideais humanitários consagrados internacionalmente no pós-guerra, os quais buscam, a consecução de um direito ao trabalho decente, de uma vida com dignidade e a concretização dos direitos fundamentais do ser humano como um todo.

Diante desse cenário de generalização da precarização, de trabalhos análogos aos de escravo com novos contornos contemporâneos, e, por diversas vezes, chancelados pelos ordenamentos jurídicos pátrios, propõe-se uma reação através da reorganização das estruturas jurídicas atuais, mediante a construção de soluções que ultrapassem os limites estatais e atinjam contornos em nível global.

Para tanto, através de um estudo descritivo, por meio de pesquisa bibliográfica, demonstra-se o que se entende por trabalho escravo contemporâneo e sua positivação nos ordenamentos jurídicos como espécies legais de labor. Em seguida, propõe-se a adoção de um ordenamento jurídico trabalhista universal, como medida capaz de erradicar as formas de trabalho escravo contemporâneo, através da garantia de um patamar de direitos mínimos a serem observados em todos os países, com o objetivo da promoção da concorrência leal e manutenção da dignidade dos trabalhadores em nível global.

## *2. As reformas trabalhistas: em direção ao trabalho análogo ao de escravo contemporâneo*

Conforme preleciona Viana e Soares “Embora quase tão antiga quanto o homem, a escravidão nem sempre teve significados, formas e objetivos iguais” (VIANA; SOARES, 2015, p. 143)

Nos dias atuais, a configuração do trabalho escravo passou, há muito, dos grilhões da restrição de liberdade e tem se revestido de novas facetas. Assim, é necessário entender e denunciar esses novos contornos assumidos pelo trabalho escravo na atualidade, para que possam ser rechaçados.

Para tanto, é necessário compreender o instituto, de acordo com o momento histórico em que se vive. Momento este onde, a escravidão *stricto sensu*<sup>1</sup>, não é mais generalizada, passando o problema principal a ser a utilização da mão de obra do trabalhador em condições tão precárias que se assemelham à escravidão. Ressalta-se que se tratam de ordenamentos em

<sup>1</sup> Entenda-se por *stricto sensu* apenas a escravidão relativa à restrição de liberdade.

países que se dizem comprometidos com a defesa da dignidade de indivíduos “livres”.

Assim, primeiramente é necessário entender o que significa trabalho análogo ao de escravo.

## 2.1 O trabalho análogo ao de escravo

Hoje, para se entender o que significa a expressão trabalho análogo ao de escravo é necessário que se faça uma interpretação sistêmica desse instituto, analisando tanto regulamentos nacionais, como internacionais.

É importante ressaltar que não há uma interpretação uníssona sobre a conceituação do que seja o trabalho análogo ao de escravo. Há interpretações mais elitistas e conservadoras, limitando a sua conceituação à restrição de liberdade. Há, por outro lado, interpretações de maior vanguarda, que propõem uma análise mais completa dessa terminologia, através de interpretações sob uma perspectiva sistemática e histórica, ampliando as hipóteses em que esse tipo de trabalho pode ser identificado, com a finalidade de tornar efetivo o princípio da dignidade humana.

Filiadas à segunda corrente exposta, a proposta que se faz neste estudo é que o trabalho análogo ao de escravo seja caracterizado quando haja a negação aos direitos básicos do trabalhador, onde é afastada, conseqüentemente, sua dignidade.

Conforme expõe Miraglia, a escravidão moderna decorre de constrangimentos econômicos.

Priva-se alguém de sua liberdade e de sua dignidade tratando-o como coisa e não como pessoa humana, o que pode ser feito não só mediante coação, mas também pela violação intensa e persistente de seus direitos básicos, inclusive do direito ao trabalho digno. (MIRAGLIA, 2015, p. 107)

Por seu turno, Rodrigues (2015) explica que, a escravidão, na contemporaneidade, mudou de forma, tomou outro corpo, mas tem a mesma alma. Sujeitos continuam presos, sem fazer suas escolhas, porém, agora, submissos a um novo Senhor, o dinheiro, que confere o medo da miséria. E, por ser uma situação vista como tão natural, eleva-se o argumento de que é melhor um trabalho degradante do que o “não trabalho”. Lutando somente pelo combate ao desemprego, constata-se, dia a dia, o vilipêndio da dignidade do trabalhador, através da autorização legislativa de trabalhos que não asseguram condições mínimas de contraprestação, bem como à saúde e segurança do obreiro.

Assim, diante do novo contexto laboral, o trabalho análogo ao de escravo não deve ser analisado sob a perspectiva, somente, da restrição de

liberdade. O instituto tem que ser explorado a partir da análise dos direitos subtraídos daquele que labora, seus bens jurídicos. Bens esses assegurados em diversos ordenamentos jurídicos internos e internacionais, os quais ultrapassam, em muito, a perspectiva restritiva de caracterização de condições análogas somente quando há a restrição da liberdade do trabalhador.

Importante salientar que a dignidade da pessoa humana foi assegurada como valor central da sociedade, tanto internacionalmente quanto no ordenamento jurídico pátrio, possuindo função multifuncional, com abrangência em toda a ordem jurídica, atraindo todos os demais direitos fundamentais.

Desde 1919, quando foi criada a Organização Internacional do Trabalho, cujas convenções passam a compor o Direito Internacional do Trabalho, entendido como, conjunto de convenções e tratados internacionais que regulam as relações individuais e coletivas de trabalho, vem ganhado força, a tentativa de estabelecer um patamar mínimo global de direitos, voltados à garantia de uma vida digna, bem como, à vedação de formas de trabalho análogas às de “escravo” ou trabalhos degradantes.

E sob a égide desse contexto, é que se deve interpretar o trabalho análogo ao de “escravo”. Sob a concepção da prevalência da dignidade humana, é imperioso que se entenda que o bem jurídico tutelado, passa a não ser mais somente a liberdade, mas, o seu espectro é ampliado em direção à proteção da dignidade e todos os seus desdobramentos.

Trazendo o princípio da dignidade da pessoa humana para a seara trabalhista, tem-se que a dignidade do trabalhador, será refletida na aplicação das normas. Trabalho digno será aquele que assegura um patamar mínimo de direitos ao indivíduo, sendo instrumento de afirmação socioeconômica de grande parte da sociedade, com a devida valorização do trabalho como instrumento de justiça social.

Segundo Brito Filho (2017), o parâmetro para se definir trabalho análogo ao de escravo passa a ser a dignidade do trabalhador, a qual, se desrespeitada, gerará um trabalho análogo ao de escravo, uma vez que aquela só é garantida, quando são respeitados os direitos mínimos na prestação de serviços.

Conforme explicita Delgado:

Onde o direito ao trabalho não for minimamente assegurado (por exemplo, com respeito à integridade física e moral do trabalhador, o direito à contraprestação pecuniária mínima), não haverá dignidade humana que sobreviva (DELGADO, 2006, p. 207).

Sob essa perspectiva, constata-se que a partir da exploração da vulnerabilidade do trabalhador, surgem modalidades de prestação de serviços que possuem condições de trabalho que violam a condição humana, situações



estas que, uma vez configuradas, apresentam-se como as novas facetas do trabalho análogo ao de “escravo”.

Considerando a necessidade do combate ao trabalho escravo e a ênfase na centralidade da dignidade humana, a Organização Internacional do Trabalho, regulamenta a promoção do trabalho decente, como um de seus focos principais. E, uma vez que o trabalho decente é o trabalho que garante o mínimo de direitos necessários para a promoção de um trabalho digno, tem-se que, o trabalho que for concedido sem a observância desses direitos mínimos será, um trabalho degradante que ferirá a dignidade do trabalhador e que, portanto, restará configurado como trabalho análogo ao de escravo. No âmbito do trabalho forçado ou obrigatório, a Organização Internacional do Trabalho possui legislações específicas como, as Convenções 29 (1930) e 105 (1957), que tratam da necessidade de erradicação dessa modalidade de trabalho. Por seu turno, a Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948) proibiu a escravidão (art. 4o), bem como a sujeição de qualquer pessoa à tortura, penas ou tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes (art. 5º), firmando um compromisso generalizado no sentido de, não se permitir esse tipo de trabalho indigno. Além dessas legislações específicas, existem também recomendações, protocolos e convenções internacionais, com conteúdos genéricos, que podem ser aplicados na análise em questão, como a que trata do trabalho decente. Tratar-se-á aqui, neste trabalho, portanto, o trabalho análogo ao de escravo como a antítese do trabalho decente. Assim, torna-se imperioso, para compreensão da abrangência do instituto, esclarecer o significado do termo *trabalho decente*.

Para a OIT, o trabalho decente é o ponto de convergência de seus quatro objetivos estratégicos: *o respeito aos direitos no trabalho, a promoção de emprego produtivo e de qualidade, a extensão da proteção social e o fortalecimento do diálogo social*<sup>2</sup>.

Em seu site, a Organização Internacional do Trabalho, fornece a conceituação de *trabalho decente* nos seguintes termos

Formalizado pela OIT em 1999, o conceito de trabalho decente sintetiza a sua missão histórica de promover oportunidades para que homens e mulheres obtenham um trabalho produtivo e de qualidade, em condições de liberdade, equidade, segurança e dignidade humanas, sendo considerado condição fundamental para a superação da pobreza, a redução das desigualdades sociais, a garantia da governabilidade democrática e o desenvolvimento sustentável. (OIT, 2019)

<sup>2</sup> Disponível em <https://www.ilo.org/brasil/temas/trabalho-decente/lang--pt/index.htm>. Acesso em 31 de mar de 2019.

Analisando a concepção de *trabalho decente* exposta pela Organização Internacional do Trabalho, Miraglia (2015) entende que, o trabalho que não é análogo ao de escravo é aquele adequadamente remunerado, exercido em condições de liberdade, equidade e segurança e capaz de garantir uma vida digna. Ou seja, se as condições de trabalho atentam contra a dignidade da pessoa, sendo realizado sem respeito às normas de direitos fundamentais do trabalhador, tem-se o trabalho em condições degradantes.

Brito Filho, averiguando os regulamentos ora citados, conceitua o *trabalho decente* nos seguintes termos:

(...) é o conjunto mínimo de direitos do trabalhador, necessários à preservação de sua dignidade, e 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 da criança e a restrições ao trabalho do adolescente; à liberdade sindical; e à proteção contra os riscos sociais. (BRITO FILHO, 2017, p. 43).

Assim, tem-se que o *trabalho decente* é aquele que é prestado com a garantia mínima de direitos, os quais podem ser identificados a partir da análise das normas internacionais. O rol de direitos básicos indispensáveis para que os trabalhadores tenham respeito à sua dignidade pode ser retirado das declarações e convenções da Organização Internacional do Trabalho e também, de outros pactos internacionais como do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), dentre outros.

Nesse sentido, o trabalho análogo ao de escravo vai ocorrer quando forem desrespeitados os direitos mínimos necessários para a garantia de um trabalho decente. E esses direitos são agredidos toda vez que: tem-se um tipo de trabalho que agride os direitos fundamentais dos trabalhadores; alimenta-se a desigualdade social; guia-se pela mercantilização do ser humano através da busca incessante de acúmulo de riquezas; o desenvolvimento é alcançado através da precarização dos direitos sociais. Importante esclarecer que tais direitos são as garantias do patamar mínimo civilizatório, tais como: limitação de jornada, remuneração justa, boas condições de segurança e saúde, proibição do trabalho do menor e adolescente, entre outros, de indisponibilidade absoluta.

O que se propõe não é a generalização do enquadramento de caracterização de qualquer trabalho que lese minimamente o direito do trabalhador como análogo ao de escravo. O objetivo é fortalecer o combate contra o trabalho em condições degradantes, contra o trabalho que reduz o homem a mera mercadoria, sem qualquer contrapartida mínima civilizatória

e, ao mesmo tempo, enfatizar a necessidade de se resgatar a dignidade daquele que labora.

É através da proteção conferida ao trabalho, e, conseqüentemente, ao trabalhador, que se assegura o exercício do trabalho digno e decente. Não poderia, portanto, a dignidade do trabalhador ser afrontada por condições precárias autorizadas pelo ordenamento jurídico local.

É nesse sentido, com o objetivo de repudiar formas degradantes de trabalho, que deve ocorrer a evolução das legislações trabalhistas.

É importante salientar que, em conformidade com essa perspectiva, o ordenamento brasileiro foi pioneiro na ampliação da noção de trabalho escravo, trazido inicialmente pela legislação internacional. Conforme regulamentado no art. 149 do Código Penal Brasileiro, o trabalho análogo ao de escravo passa a ocorrer nas seguintes circunstâncias:

Art. 149 - Reduzir alguém a condição análoga à de escravo, quer submetendo-o a trabalhos forçados ou a jornada exaustiva, quer sujeitando-o a condições degradantes de trabalho, quer restringindo, por qualquer meio, sua locomoção em razão de dívida contraída com o empregador ou preposto.

Pode-se perceber, pela simples leitura do artigo, que foi contemplada a ampliação do conceito anteriormente restritivo de trabalho escravo no sentido de abarcar, além da restrição de locomoção, aqueles trabalhos exercidos de forma forçada, com jornadas exaustivas ou em condições degradantes.

Trata-se de um notório avanço legislativo na luta contra a exploração de trabalho precário, o trabalho que fere a dignidade da pessoa humana e que, portanto, é análogo ao de escravo.

O avanço legislativo brasileiro visou trazer uma norma que atuasse em consonância com o ideal de promoção da dignidade humana, buscando reprimir formas de trabalho que fossem um atentado a essa dignidade. Tudo, sob a perspectiva do direito ao trabalho digno. Tratou-se de uma construção hermenêutica, a partir das diretrizes consagradas internacionalmente de: direito à liberdade, à integridade física, ao valor social do trabalho, à uma sociedade livre e justa<sup>3</sup>. Entendimento ao qual este trabalho se filia.

<sup>3</sup> Não obstante haja a legalidade do processo legislativo que modificou o artigo para a redação atual, é importante informar que existe uma discussão doutrinária e jurisprudencial a respeito da interpretação que é cabível ao artigo 149 do Código Penal: se uma interpretação restritiva do artigo entendendo-se como trabalho análogo ao de escravo somente o que ofende o direito de liberdade do obreiro ou uma interpretação literal das hipóteses de configuração do ilícito penal previstas no artigo onde se deverá considerar também trabalho degradante, jornada exaustiva e trabalho forçado.

## 2.2 As Reformas trabalhistas

O cenário de grave crise, com estagnação econômica e elevados níveis de desemprego, é o cenário perfeito para que surjam iniciativas de reformulações do ordenamento laboral. Com o discurso de aumentar a competitividade da economia, (leia-se redução dos custos laborais) e criar postos de trabalho, (leia-se flexibilização dos contratos para modalidades precárias), 110 países de todo o mundo implementaram, em maior ou menor escala, reformas trabalhistas no período de 2008 a 2014, segundo estudo da OIT (2015). Em um apanhado geral, percebe-se que a maioria das reformas, reduziu o nível de proteção social existente.

Do total de reformas analisadas, destacam-se aquelas que diminuem os níveis de regulação, das quais: 74% trataram de jornada de trabalho, 65% de contratos de trabalho temporário, 62% de demissões coletivas, 59% de contratos permanentes, 46% de negociações coletivas e 28% de outras formas de emprego.

De uma forma geral, o que se pode constatar é que essas reformas estão regidas pelos ideais de supremacia do setor econômico sobre o ser humano e, assim, maquiadas com o discurso de modernização e adaptação da legislação trabalhista ao mundo moderno, constata-se um movimento contínuo de precarização das relações trabalhistas, vulnerabilização da vida e da dignidade do trabalhador, ampliação do desequilíbrio na balança entre contratante e contratado, exploração do trabalho e aumento da sujeição pessoal do trabalhador ao tomador. Retiram direitos dos trabalhadores, reduzindo-os a meras mercadorias, sem qualquer garantia de dignidade. Consagram a informalidade, a precarização das condições de trabalho e a exploração da mão de obra humana, sem qualquer garantia de um patamar mínimo civilizatório. E, assim, ao deixar de garantir o mínimo essencial de direitos aos trabalhadores, promovem o trabalho degradante, contribuindo para um cenário de generalização de trabalho análogo ao de escravo em pleno século XXI.

Nesse compasso, o governo do Brasil implementou em 2017, após a aprovação da Lei nº 13.467/17, ampla reforma de sua legislação laboral em direção à desregulamentação do mercado de trabalho, legalizando formas de contratação precárias, limitando o acesso à justiça do trabalho, entre outras medidas deletérias àquele que trabalha. Dita reforma, representou um retrocesso social imposto pelo Poder Legislativo, com o objetivo de favorecer empregadores e fragilizar ainda mais os empregados, trazendo novas formas de flexibilização e precarização dos direitos trabalhistas através de uma intenção velada de afrontar os direitos constitucionalmente assegurados como direitos sociais. Trata-se de um atentado à ordem democrática brasileira, que, preconiza em sua Constituição a obrigatoriedade da observância de função social da propriedade, melhoria da condição social, política do pleno emprego e justiça social.

São novas formas de trabalho que não respeitam o patamar mínimo civilizatório e que, portanto, se enquadram em formas modernas de trabalho degradante, ampliando a chancela legislativa a trabalhos análogos ao de escravo. Nesse sentido, vale registrar, breve análise sobre uma dessas novas modalidades de contrato, introduzida pela reforma brasileira: o trabalho intermitente:

Não é negada de forma radical a possibilidade da adoção, no nosso ordenamento jurídico, do contrato de trabalho intermitente, mas afirmado que, nos moldes em que foi adotado, criou-se ambiente para o surgimento de uma nova forma de submissão de alguém à condição análoga à de escravo, na modalidade trabalho degradante como trabalho totalmente submetido, no aspecto quantitativo de trabalho e remuneração, à vontade do empregador (ALMEIDA C; ALMEIDA W, 2018, p. 212).

Para a efetivação de um trabalho que não seja degradante, o que se pugna é pelo respeito e efetivação dos direitos fundamentais assegurados pela legislação interna e internacional em direção à manutenção do trabalho decente; à valorização do trabalho; à efetivação da função social da propriedade; à progressividade dos direitos trabalhistas e à igualdade substancial, entre tantos outros.

O que se almeja é que o homem seja tratado como um fim em si mesmo. Que se estabeleçam limites à coisificação do ser humano, possibilitando a ele uma vida digna. A escravização moderna é sutil, menos visível aos olhos da sociedade, mas nem por isso, menos agressiva às suas vítimas. Conforme leciona Rodrigues “Combatê-la é tão necessário quanto difícil; contudo, deixá-la permanecer é ignorar a própria condição de ser humano, daqueles que sofrem com seus desatinos.” (RODRIGUES, 2015, p. 112).

Nesse contexto, é premente que sejam propostas novas alternativas viáveis ao combate do trabalho análogo ao de escravo.

### *3. Para desafios globais, soluções da mesma magnitude*

O Direito do Trabalho está longe de ser uma ciência exata. Ele se reinventa a todo tempo, diante de novas circunstâncias. Vez por outra, as regras permanecem as mesmas e mudam as interpretações, de maneira a se amoldarem aos novos contextos e adversidades fruto de uma sociedade que se encontra em constante mutação. Para Cassar, esse é o caráter transformador do Direito do Trabalho, pois, “...a cada momento, o Direito tem que se transformar para se adaptar às realidades econômicas e sociais da época, sem esquecer a figura do trabalhador, que deve ser protegida” (CASSAR, 2014, p. 8).



As transformações das relações e do Direito Laboral, da mesma forma que as crises, propiciam a reflexão sobre as finalidades e funções do Direito do Trabalho e, se necessário, sua recalibração. Os institutos passam a ser rediscutidos de modo a se avaliar sua aplicabilidade e harmonização diante de novos cenários e desafios. Assim, o Direito do Trabalho renasce a todo o momento e, diante de cada crise – sua “companheira de viagem”, conforme salienta López (1984, p. 15) –, deve ser reafirmado, repensado e fortalecido. O que não se pode perder de vista, na condução da elaboração ou revisão das legislações laborais, independente da época ou gravidade dos desafios postos é que, sempre, a todo o tempo, o trabalhador será a parte mais frágil da relação e, portanto, em maior ou menor grau de desigualdade, ele dependerá de tratamento diferenciado, para que possa se igualar ao empregador, conforme já denunciava, há mais de dois mil anos, Aristóteles (2017).

Os momentos de barbárie são também os momentos de reconstrução de novos paradigmas. Como dito, os Direitos Humanos, assim como o Direito do Trabalho, tendem a se fortalecer em momentos de colapso e não se pode olvidar que a sociedade contemporânea está passando por um gravíssimo momento de degradação. O trabalho escravo contemporâneo, sob novas roupagens, tem sido aceito, não só em legislações dos diversos países, mas, ratificado pela sociedade, o que se torna ainda mais grave.

Como dito, um patamar mínimo de direitos deve prevalecer, tendo como princípios norteadores, entre outros já apontados a vedação ao retrocesso, a progressão dos direitos no sentido de uma lógica inclusiva, a redução da pobreza, por meio da devida distribuição de renda proporcionada por empregos não precários e não degradantes.

Ferreira (2002) salienta que, se vive uma profunda tensão entre a democracia e o capitalismo mundial, na qual, a democracia tem sido perdedora contumaz. Para o autor, faz-se necessário reinventar os modelos das relações laborais e do direito do trabalho, tal como foram fundados. Em sua obra, corrobora com o ponto de vista de outro autor, Boaventura de Sousa Santos, quando destaca que “O ponto de partida para a reinvenção e reconstrução desses modelos assenta na ideia de que, tanto a regulação social, quanto a emancipação social, deverão ser concebidas ao nível global.” (FERREIRA, 2002, p. 283).

Em seus ensaios, Uriarte pondera que, o aprofundamento da “questão social” e a globalização dos problemas - que passaram de um nível local para supranacional – exigem uma proposta de regulação universal das relações de trabalho, uma vez que se enfraquecem, cada vez mais, as regras e ordenamentos locais. Salienta ainda que a globalização econômica se encontra diretamente vinculada à universalização dos direitos humanos e, conseqüentemente, dos direitos do trabalhador, confirmando assim, a tese neste estudo defendida:

Si como va dicho, la globalización está generando una cierta inanidad de los sistemas nacionales de relaciones laborales incluida su red normativa, si las legislaciones nacionales se van mostrando menos eficaces para regular fenómenos que se desarrollan o tienen sus causas a otro nivel, si además, la mundialización y los procesos de integración regional tienden a generar el surgimiento o desarrollo de relaciones laborales supranacionales y si, finalmente, en ese marco, las políticas económicas y laborales prevalecientes tienden a generar situaciones socialmente indeseables de exclusión y precarización, parece evidente la procedencia de la propuesta de algunos autores en el sentido de apuntar a una re-regulación internacional de las relaciones laborales. (URIASTE, 2003, p. 123).

Vive-se um contexto crônico de inefetividade do Direito do Trabalho, sendo necessário resistir a esse processo universal de desmantelamento dos direitos laborais. Muitos são os desafios contemporâneos de um mundo do trabalho em crise, entretanto, há que se estabelecer um arcabouço de direitos e assegurá-lo a todos, independentemente de sua origem, cultura, sexo, cidadania: um patamar aceitável de direitos universais. Faz-se iminente um ordenamento jurídico internacional adequado, no qual sejam estabelecidos, e assegurados, direitos humanos trabalhistas universais, dotados de efetividade.

No atual contexto global, as regras contidas nos documentos produzidos pela Organização Internacional do Trabalho, em especial, as convenções e protocolos, fruto da promoção do diálogo social e de construção conjunta, constituem aquilo que seria o mais próximo de um arcabouço de direitos supranacionais, do que seria a normatização de um Direito Universal do Trabalho. Esses documentos, quando ratificados, tornam-se tratados internacionais a serem observados e cumpridos pelos países que assim o fizeram. Atualmente a OIT possui 187 Estados-Membros e, diante de tal abrangência, não se pode negar que, seus regramentos são os que mais apontam em direção a uma rede normativa de alcance mundial por meio de normas, padrões e pisos mínimos. São regulamentos que visam assegurar razoáveis condições laborais, qualquer que seja o local de sua prestação, de forma a valorizar a pessoa que trabalha, independentemente do local de contratação.

Os demais instrumentos internacionais, como os pactos e declarações, possuem cláusulas mais abertas, de caráter geral, principiológicas.

O que se constata, por sua vez, é que, mesmo os países que ratificaram tais convenções e protocolos, não têm sido capazes de cumprir integralmente o pactuado. Cada caso é um caso e, assim, deve ser analisado, como de fato ocorre na OIT por meio de seu Sistema de Controle Normativo. Esse Sistema é integrado por comissões e comitês que analisam os relatórios encaminhados e informações prestadas pelos Estados-Membros, bem como, reclamações

e queixas apresentadas em relação a algum Estado-Membro que não tenha assegurado, de forma satisfatória, o cumprimento de uma convenção ratificada.

Aos Estados-membros descumpridores, sanções de cunho moral têm sido aplicadas, ao invés de medidas mais efetivas. Apesar dos países acusados se empenharem em demonstrar medidas efetivas para sanar tais denúncias, o que se constata, em todo o globo e, em países integrantes da OIT, é a manutenção de situações inaceitáveis, como práticas precarizantes e degradantes, que caracterizam trabalhos como análogos aos de escravo.

É possível inferir, por conseguinte, que as sanções adotadas pela OIT, não têm sido suficientes para coibir tais práticas. Não bastaria, portanto, uma uniformização legislativa dos patamares mínimos em nível global, mas a criação de um órgão internacional capaz de promover a efetiva sanção aos países descumpridores de tais parâmetros. Tais sanções poderiam ser pecuniárias, embargos comerciais direcionados a produtos oriundos de empresas cujas práticas destoaram dos patamares mínimos estabelecidos, entre outras medidas de cunho econômico que, por si só, são capazes de incentivar o cumprimento da legislação trabalhista posta e inibir práticas degradantes.

Não se trata de uma medida inalcançável, uma vez que já existem órgãos internacionais de jurisdição especializada, tais como, o Tribunal Penal Internacional e o Tribunal Internacional do Direito do Mar. É sabido que as cortes internacionais possuem limitações, sendo de jurisdição facultativa ou cuja competência é restrita aos Estados-Membros da instituição. Conforme salienta HÖFFE (2005, p. 429), "atualmente, não existem tribunais que tenham competência mundial compulsória e estejam munidos de um poder deliberatório conclusivo, bem como da faculdade de executar as decisões tomadas." A constatação da existência de tal lacuna leva à postulação da hipótese: haveria espaço para a criação de um órgão com essas competências na esfera laboral!?

O que se constata e defende-se é que sim. Somente nessa direção poderá ser efetivamente assegurado, em nível global, o fim de práticas lesivas à dignidade dos trabalhadores que levam à manutenção e permissão de tipos laborais análogos aos de trabalho escravo.

#### *4. Considerações finais*

O cenário mundial atual, globalizado e tecnológico, tem se desenvolvido sob a perspectiva neoliberal, em um cenário totalmente desfavorável para a dignidade do ser humano que trabalha.

As reformas trabalhistas recém implementadas legalizam modalidades de trabalho sem a garantia de um patamar mínimo civilizatório, chancelando,

assim, formas de trabalho que atentam contra a dignidade do trabalhador e que, portanto, são análogas às de trabalho escravo contemporâneo. Tudo isso em verdadeiro descompasso com os princípios internacionais já consagrados, de supremacia do ser humano.

Não se pode olvidar que, para desafios globais, são imperativas soluções da mesma magnitude.

Necessária se torna a implementação de instrumentos internacionais eficientes e autoaplicáveis, acompanhados de meios de monitoramento e, se necessário, órgãos capazes de julgar e impor sanções aos Estados descumpridores. O caminho para a justiça social, a manutenção da paz, a equidade entre os povos, e o trabalho digno, passam, necessariamente, pelo estabelecimento de uma legislação universal do Direito do Trabalho. Como bem conclui Ferreira, as relações laborais devem ser reinventadas com o objetivo maior “[...] da procura de novos equilíbrios entre a ordem e a solidariedade social, de que resulte uma renovada combinação entre os princípios de regulação do Estado, do mercado e da comunidade, num quadro de incremento da coesão e sustentabilidade sociais.” (FERREIRA, 2002, p. 287).

Não se pode desistir da dimensão humana do trabalhador e de sua centralidade. Esse é o parâmetro necessário e indispensável à construção de um ordenamento jurídico nacional e internacional justo e sustentável.

## Referências bibliográficas

- AGENDA Nacional de Trabalho Decente. *Organização Internacional do Trabalho*. Brasília 2006. Disponível em: <http://www.oitbrasil.org.br>.
- ALMEIDA, Cleber Lúcio; ALMEIDA, Wânia Guimarães Rabêllo. *Direito material e processual do trabalho na perspectiva da reforma trabalhista*. Belo Horizonte: RTM, 2018. 213p.
- ARISTÓTELES. *Pensamentos de Aristóteles*. [S.l.]. Disponível em: <<https://www.pensador.com/frase/MTQ1OTEwNw/>>. Acesso em: 17 set. 2018.
- BRASIL. *Código Penal*. Decreto-Lei nº 2.848, de 07.dez.1940. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del2848compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del2848compilado.htm). Acesso em: 31. Mar.2019
- BRITO FILHO, José Cláudio Monteiro de. *Trabalho Escravo: caracterização jurídica*. São Paulo: LTr, 2017.
- CASSAR, Vólia Bomfim. *Direito do trabalho*. 10. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2014. 1349p.

- DELGADO, Gabriela Neves. *Direito fundamental ao trabalho digno*. São Paulo: LTr, 2006.
- FERRAJOLI, Luigi. *Poderes selvagens: a crise da democracia italiana*. Tradução de Alexander Araujo de Souza. São Paulo: Saraiva, 2014. 79p. (Saberes Críticos).
- FERREIRA, António Casimiro. *Para uma concepção decente e democrática do trabalho e dos seus direitos: (Re)pensar o direito das relações laborais*. In: A Globalização e as Ciências Sociais. Boaventura de Sousa Santos (Org). 2ª ed. São Paulo: Cortez, 2002, p. 257- 293.
- HÖFFE, Otfried. *A democracia no mundo de hoje*. Tradução de Tito Lívio Cruz Romão. São Paulo: Martins Fontes, 2005. 564p. (Coleção biblioteca universal).
- MIRAGLIA, Livia Mendes Moreira. A OIT, o trabalho escravo e o trabalho decente: análise sob a perspectiva brasileira. In: REIS, Daniela Muradas; MIRAGLIA, Livia Mendes Moreira (org.). *Trabalho Escravo: estudos sob as perspectivas trabalhista e penal*. Belo Horizonte: RTM, 2015. p. 141-186.
- ORGANIZAÇÃO Internacional do Trabalho (OIT). Disponível em: <https://www.ilo.org/brasilia/temas/trabalho-decente/lang--pt/index.htm>. Acesso em 31 de mar de 2019.
- ORGANIZAÇÃO Internacional do Trabalho (OIT). Labour market reforms since the crisis: Drivers and consequences. Genebra, out. 2015. Disponível em: [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---inst/documents/publication/wcms\\_414588.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---inst/documents/publication/wcms_414588.pdf). Acesso em 03 de abr de 2019.
- ORGANIZAÇÃO das Nações Unidas no Brasil (ONUBR). Trabalho Escravo. Brasília, abr. 2016. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2016/04/position-paper-trabalho-escravo.pdf>. Acesso em 03 de abr de 2019.
- PACTO internacional dos direitos econômicos, sociais e culturais. Disponível em: [http://www.refugiados.net/cid\\_virtual\\_bkup/asilo2/2pidesc.html](http://www.refugiados.net/cid_virtual_bkup/asilo2/2pidesc.html). Acesso em 31 de mar de 2019.
- PALOMEQUE LÓPEZ, Manuel Carlos. Un compañero de viaje historico del derecho del trabajo: la crisis económica. *Revista de Política Social*, Madrid, n. 143, p. 15-21, jul./set. 1984. Disponível em: <http://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/fondo-historico?IDR=10&IDN=903&IDA=31297>. Acesso em: 18 set. 2018.
- RODRIGUES, Adriana Letícia Saraiva Lamounier. A escravidão contemporânea como ofensa máxima à dignidade do ser humano. In: REIS, Daniela Muradas; MIRAGLIA, Livia Mendes Moreira (org.). *Trabalho Escravo: estudos sob as perspectivas trabalhista e penal*. Belo Horizonte: RTM, 2015. p. 111-140.
- URIARTE, Oscar Ermida. Derechos laborales y comercio internacional. In: RAYMOND, Wilfredo Sanguinetti; LASO, Agustín García (Coords.). *Globalización económica y relaciones laborales*. Salamanca: Universidad de Salamanca, 2003. p. 119-140.
- VIANA, Márcio Túlio; SOARES, Thiago Moraes Raso Leite. Trabalho escravo e “Lista Suja”: velhos e novos enfoques. In: REIS, Daniela Muradas; MIRAGLIA, Livia Mendes Moreira (org.). *Trabalho Escravo: estudos sob as perspectivas trabalhista e penal*. Belo Horizonte: RTM, 2015. p. 141-186.



# Prácticas coloniales y neocoloniales. Criminalización de la protesta y violencia sobre los cuerpos.

*Los casos de ignacio martín-baró y marielle franco*

*Angela Colman  
Nicolás Centurión*

**Resumen:** En este artículo intentaremos esbozar unas líneas de análisis sobre lo referido al capitalismo en su fase imperial como sistema económico, social, político y cultural. En donde la deuda pública como mecanismo de dominación y sumisión de los países periféricos para implementar sus doctrinas económicas en conjunción con los mass media, legitima esta sumisión ya nombrada anteriormente, estigmatiza y demoniza a sectores, organizaciones, sindicatos, gremios e incluso personas individualmente, que luchan contra la desigualdad que este sistema genera. Esta estigmatización no sólo es simbólica sino que viene a perpetuar un sistema colonial y neocolonial que recae en los cuerpos de los manifestantes y activistas sociales en forma de violencia física y explícita. Con este análisis queremos demostrar cómo nuestra subjetividad es colonizada por los medios de comunicación masiva partiendo de la base de dos casos que sucedieron en distintas épocas y contextos de nuestra historia latinoamericana, pero que tienen un correlato muy similar y cercano: los casos del sacerdote jesuita Ignacio Martín-Baró asesinado en El Salvador en la década del 80 y la activista Marielle Franco asesinada por las fuerzas policiales en Brasil en 2018.

**Palabras clave:** Derechos humanos; neoliberalismo; subjetividad; neocolonialismo; psicología.

Entender a la deuda como un mecanismo de dominación de las nuevas formas de explotación En una coyuntura donde el fascismo a nivel continental ha ido avanzando. Es entender también la alianza entre capital y fascismo.

Esto ha quedado más que demostrado en la década del 70 y 80 en nuestro continente cuando a través de la Doctrina de Seguridad Nacional y el Plan Cóndor, se implantó a sangre y fuego un modelo económico. Hoy día asistimos a un sistema de dominación más sutil, pero no menos devastador, donde el capital se está reconfigurando desde la crisis del 2008 con la quiebra de Lehman Brothers como hito fundacional.

Las líneas del capital se disputan poder y hegemonía, y la línea financiera especuladora es la que viene avanzando a pasos agigantados. Es por eso que

para poder llevar adelante esta empresa es que desde los centros de poder y con los delfines locales es que se genera un clima político favorable al fascismo o lisa y llanamente fascista.

Siguiendo la línea de Boaventura de Sousa Santos, “vivimos en sociedades políticamente democráticas y socialmente fascistas”.

Allí es donde los medios masivos hegemónicos de comunicación despliegan su arsenal para legitimar esta expropiación y además invisibilizar otros procesos contra hegemónicos.

Se trata de confundir a la sociedad entre opinión pública y opinión publicada. Diferenciar estos conceptos y darle voz a los que siempre la tienen vetada fue lo que le costó la vida a Martín Baró. Denunciar la violencia policial que se estaba ejerciendo en las favelas de Río de Janeiro por parte del Estado es lo que le costó la vida a Marielle Franco. Como expresa Rita Segato (2013), la violencia se inscribió en sus cuerpos.

La violencia se inscribe en sus cuerpos y en un espiral ascendente se retroalimenta. El sistema en el que vivimos y nos estructura es desigual y por ende injusto y violento. Esa desigualdad es impuesta imperativamente por los sectores dominantes. Allí se genera un gran caudal de violencia. Del sistema se y de la forma en que se ejecuta.

La violencia es causa y consecuencia de este sistema es síntoma y elemento constitutivo de este.

Los medios masivos de comunicación se encargan de dar foco y sombra a determinados tipos de violencia obviamente los funcionales al sistema serán invisibilizados y los que son simplemente consecuencia de toda esta violencia que venimos nombrando anteriormente, serán puestos en la palestra en las primeras planas y reproducidos una y otra vez en diarios, periódicos, noticieros, etcétera como si fueran el único tipo de violencia que existe y el único tipo de violencia a combatir.

Aquí es donde se materializa la frase de Malcolm X, que decía “tengamos cuidado con los medios masivos de comunicación porque te hacen amar al opresor y odiar al oprimido.”

En este sistema capitalista y la deuda como mecanismo de dominación mundial, es que las constituciones y los Derechos Humanos quedan en un segundo plano ante legislaciones que priorizan la deuda, que priorizan el saqueo del Estado, que priorizan la fuga de Divisas, los fondos buitres, las especulaciones financieras poniendo al capital en el centro de la cuestión y no lo humano.

Como señala David Harvey, hoy el capital recrea los métodos del momento de la llamada acumulación originaria para expropiar compulsivamente nuevos recursos para su valorización, desplazando al modo de explotación de la fuerza

de trabajo propio del modelo fordista. Verónica Gago complementa esta idea y aporta con su concepto de extractivismo financiero.

Entonces podemos observar la tríada que se anuda entre un sistema desigual que a través de la especulación financiera genera violencia, un aparato estatal que a través de sus cuerpos represivos intenta perpetuarse e infundar miedo; y unos medios de comunicación que operan en la psicología de los pueblos para que esto siga su tránsito como está planificado desde los grandes centros de poder. No sólo esto, sino que se pretende generar rechazo de la población hacia las organizaciones que al menos critican y señalan la condición injusta, violenta y devastadora del sistema capitalista. Cualquier activista, colectivo, grupo que llegue a hacer una pequeña mella en los intereses o sea un escollo para los propósitos de cualquier empresa transnacional, es objetivo de desaparición.

Cientos son los casos que podemos nombrar en el continente. Los activistas contra el fracking, la tala indiscriminada de árboles, la plantación exacerbada de árboles, como es el caso de Uruguay para aportar a la industria de la celulosa. Los pueblos indígenas que resisten los embates del neoliberalismo. Basta con solamente ver lo que sucede en el Amazonas hoy día.

Martin - Baró, referente de la teología y la psicología de la liberación, fue un cura de la orden de los Jesuitas. Residió en El Salvador en la década del 70. Se dedicó a la investigación de la realidad social y política de ese país centroamericano.

En el año 1986 con miras de impulsar la psicología social y plantear su componente "no neutral" y "desideologizarla", es que decide fundar el Instituto Universitario de Opinión Pública. (IUDOP)

Este Instituto se ganó el descontento y el rechazo de los sectores más conservadores de El Salvador, ya que confrontó la idea de opinión pública y opinión publicada. Donde muchas veces los resultados expresados en los mass media no coincidían con los estudios pormenorizados realizados por el IUDOP.

Lo anecdótico y a su vez trágico, es que Martín Baró en sus últimos tiempos describió como se podría dirigir un asesinato desde los medios de comunicación. Lo que hoy llamaríamos un linchamiento mediático. Una muerte mediática. Pero que de simbólica no tiene nada porque recae en los cuerpos de los luchadores por los derechos humanos.

En 1989 el ejército salvadoreño ingresa en su residencia en la UCA y a él, junto con otros cuatro curas jesuitas, los asesinan.

Como escribe en su artículo para [Rebelión.org](http://Rebelión.org), Angela Colman, Marielle era: "Socióloga, política, feminista y militante de los derechos humanos,

principalmente por los de las mujeres de las favelas, los asentamientos precarios o informales de las grandes ciudades del país.”

Comenzó a militar por el feminismo cuando fue madre y activista por los derechos humanos, cuando perdió a su amiga por una bala perdida en un enfrentamiento de narcotraficantes con los militares. A partir de estos hechos, comenzó a defender la paz de las favelas y estuvo contra la intervención militar en estas, proponiendo otras formas de acabar con el narcotráfico que no fuese la violencia. 2018. Río de Janeiro. Marielle Franco, es acribillada junto con su chófer.

El paralelismo que se puede trazar con estos dos casos es evidente. La ejecución, el desesperado intento de acallar unas voces de la manera más brutal, a pesar de que se hagan vox populi, a pesar de estar atentando contra la vida misma de un ser humano.

Estos dos ejemplos son sólo una pequeña muestra de la hostilidad que viven los luchadores sociales y por los derechos humanos en nuestro continente.

Este sistema desigual e injusto, que utiliza a la democracia para legitimarse, ajusta nuestras vidas en todas sus aristas. Los países sumisos ante las directrices de los organismos multilaterales de financiamiento y crédito, realizan políticas que contravienen una larga lista de derechos humanos. Allí los activistas reclaman, pero no hay lugar para ellos y este sistema neoliberal sólo se sostiene con represión.

¿Cuáles son las tareas que una psicología de la liberación puede realizar? Primero empezar por cuestionar todo y no dar nada por cierto. Salir del esquema de que las ciencias en general son neutras y desideologizadas. Dar voz a los que nunca la tuvieron y como decía Martín - Baró: “... la verdad de los pueblos latinoamericanos no está en su presente de opresión, sino en su mañana de libertad; la verdad de las mayorías populares no hay que encontrarla sino que hay que hacerla.”

# A incompatibilidade do regime de capitalização na previdência com o sistema constitucional brasileiro de seguridade social e o estado democrático de direito

*Antônio Gomes de Vasconcelos  
Marília Carvalho de Oliveira*

**Resumo:** Com a finalidade de demonstrar a incompatibilidade do Regime de Capitalização do Sistema de Previdência com o Sistema de Seguridade Social brasileiro e o Estado Democrático de Direito, analisa-se os fundamentos e as premissas constitucionais do sistema de proteção social adotado pelo Estado brasileiro, qual seja, a Seguridade Social, e do Sistema de Previdência Social que integra a Seguridade Social, bem como os fundamentos do Estado Democrático de Direito brasileiro, analisando a incoerência dos fundamentos do Regime de Capitalização de um Sistema de Previdência com os referidos fundamentos constantes da Constituição da República. Também se analisa o discurso governamental relativo a suposto déficit previdenciário, sendo esse justificativa para alteração do regime de financiamento da Previdência brasileira. Constata-se a incoerência do Regime de Capitalização com a Constituição, considerando que os fundamentos, premissas e finalidades do instituto não coadunam com a finalidade da Seguridade Social, a qual a Previdência se insere, nem com os objetivos fundamentais do Estado brasileiro.

**Palavras-chave:** Estado Democrático de Direito. Proteção Social. Previdência Social. Reforma Previdenciária.

## 1. Introdução

O surgimento da Previdência Social decorreu de uma necessidade social<sup>1</sup> de proteger a população de infortúnios provenientes de incapacidade laboral por invalidez, permanente ou temporária, doenças e morte. Tratou-se de medida necessária, ainda que precária, a fim de se evitar condições generalizadas de miserabilidade. A relevância econômica da Previdência Social é, portanto, uma característica de um sistema de proteção social.

<sup>1</sup> O conceito de necessidade social advém do resultado lógico do que é entendido como necessário para se viver em sociedade ou, em outras palavras, o que o convívio social determina como necessário. (PASTOR, Almansa. *Derecho de la seguridad social*. 7. ed. Madrid: Tecnos. 1991. p. 30).



A experiência mostra que, histórica e socialmente, os indivíduos estão sujeitos a certos incidentes que causam necessidades sociais. Mas a mesma experiência também demonstra que os indivíduos resistem a esses incidentes e à fatalidade, e procuram estabelecer instrumentos de proteção contra essas necessidades. Nesses termos, a Seguridade Social, à qual o subsistema da Previdência Social integra, tem como finalidade a satisfação das necessidades sociais. Ante as contingências existenciais do indivíduo, a Seguridade constitui um sistema de proteção destinado à manutenção da própria sociedade.<sup>2</sup>

Histórica e juridicamente, o surgimento de um Sistema de Proteção Social se confunde com o que entendemos hoje, no Brasil, como Previdência Social. Contudo, essa concepção é limitada e não corresponde ao leque de abrangência do Sistema de Seguridade.<sup>3</sup> A evolução e a complexização da sociedade ensejam o surgimento de novos riscos e necessidades que foram determinantes para a ampliação do sistema de proteção social erigido sob o conceito de seguridade social e que se espalhou em escala global. A seguridade passou então a contemplar a proteção da saúde, o seguro e a assistência sociais. Tal evolução, segundo Pastor, se traduz em uma concepção futura ou assistencial.<sup>4</sup>

Nesse diapasão, o Estado brasileiro, em sua norma fundamental<sup>5</sup>, consagrou um sistema de proteção social, elegendo o Sistema de Seguridade Social como importante instrumento na garantia do bem-estar geral e na realização de justiça social, conforme disposto em seu art. 193.

Constante do título VIII da Constituição da República, que discorre sobre a Ordem Social, a Seguridade Social é prevista no Capítulo II do referido título, também abordando as proteções à saúde, à assistência e previdência sociais. Considerando os objetivos da ordem social quanto ao bem-estar e justiça sociais, observa-se sua harmonização com a ordem econômica, que também tem como finalidade assegurar a todos a existência digna e a justiça social<sup>6</sup>.

A Carta Constitucional brasileira é dirigente<sup>7</sup>, ou seja, tem como característica normas definidoras de projetos de vida e de sociedade a serem concretizados em um Estado, com fins a serem cumpridos tanto pelo Estado e quanto pela sociedade – são as chamadas normas programáticas. Por isso,

<sup>2</sup> PASTOR, Almansa. *Derecho de la seguridad social*. 7. ed. Madrid: Tecnos. 1991. p. 30.

<sup>3</sup> PASTOR, Almansa. *Derecho de la seguridad social*. 7. ed. Madrid: Tecnos. 1991. p. 59.

<sup>4</sup> PASTOR, Almansa. *Derecho de la seguridad social*. 7. ed. Madrid: Tecnos. 1991. p. 59.

<sup>5</sup> BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil* de 1988. Brasília, DF: Assembleia Nacional Constituinte, 1988.

<sup>6</sup> SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 828.

<sup>7</sup> FERNANDES, Bernardo Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*. 6. ed. Salvador: Juspodivm, 2014. p. 273-275.

o Sistema de Seguridade previsto na Constituição é relevante instrumento jurídico-político na construção e no desenvolvimento da sociedade brasileira.

O Sistema de Seguridade brasileiro foi instituído de forma complexa e harmônica, considerando o pluralismo cultural e a diversidade brasileira, características de um amplo espaço geopolítico. Sua complexidade advém da consideração dos vários infortúnios que emergem da sociedade, comportando uma rede de variáveis com que o sistema objetivou a proteção dessas relevantes contingências. Sua harmonia provém de sua coerência com o Estado Democrático de Direito e com as normas fundamentais constitucionais, pois tem como princípio basilar e transcendente a solidariedade, objetivando o desenvolvimento social e a efetivação de direitos fundamentais. Além disso, possui princípios e normas protetoras mínimos de uma seguridade social, como previsto na Convenção Concernente às Normas Mínimas para a Seguridade Social, de 1952, da Organização Internacional do Trabalho (OIT).

Sem embargo, o Sistema de Previdência Social, integrante da Seguridade Social, foi questionado economicamente pelo Governo alegando desordem das contas públicas, por entidades internacionais como o Fundo Monetário Internacional<sup>8</sup> e, com fundamento em um desequilíbrio financeiro, foi proposta pelo Governo Federal sua reforma, com a implementação de um regime de financiamento de capitalização, o que afasta o caráter social da Previdência brasileira. Com a alteração, a proposta desonera o Estado e pessoas jurídicas na contribuição do seguro social e transfere ao cidadão individualmente a responsabilidade pelos infortúnios sociais que porventura ocorram, como será demonstrado no desenvolvimento desse trabalho.

Destarte, pretende-se analisar teórica e normativamente se a transformação do regime do Sistema da Previdência Social brasileira atual em um regime de capitalização (Sistema de Previdência Privada) é compatível com o sistema constitucional de seguridade social e com o estado democrático de Direito, considerando-se a relevância econômica e de justiça sociais de uma Previdência Social.

## *2. O estado democrático de direito na constituição da república federativa do brasil de 1988*

Para responder à pergunta central deste artigo, se mostra necessário destacar como a Constituição conceituou e normatizou o Estado Democrático

<sup>8</sup> Banco Mundial. 2017. *Uma feira de ajuste: a eficiência ea equidade dos gastos públicos no Brasil: Volume I: Síntese (Português)*. Washington, DC: Grupo do Banco Mundial.

de Direito, de forma a demonstrar se existe uma incompatibilidade com a transmutação do regime existente para o regime de capitalização proposto para a Reforma da Previdência.

Por isso, passa-se agora ao exame do regime político do Estado brasileiro, para depois observar as normas fundamentais e sua relação com a Previdência.

## 2.1 Regime Político do Estado brasileiro

Conforme descrito no Preâmbulo da Carta Constitucional, o Estado brasileiro se constitui em um Estado Democrático de Direito, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, o bem-estar social, o desenvolvimento, a igualdade, a justiça social e uma sociedade fraterna e solidária<sup>9</sup>. Sendo a democracia<sup>10</sup> um meio e instrumento de realização de direitos fundamentais, para evolução em um processo de afirmação do povo e desses direitos<sup>11</sup>, um sistema de proteção social em um Estado Democrático tem que ser coerente com essa característica. Assim, Silva afirma que:

A democracia é um processo de convivência social em que o poder emana do povo, há de ser exercido, direta ou indiretamente, *pele povo e em proveito do povo* [...] Mais do que um poder político, se traduz em um modo de vida.<sup>12</sup> (grifo nosso)

O Estado Democrático de Direito previsto na Constituição de 1988 incorpora esse componente de revolução do *status quo*, na medida em que prevê no processo de convivência humana a determinação de realização de interesses coletivos e fundamentais, inclusive quando institui o sistema de proteção social e, dentro dele, uma Previdência Social.

O financiamento de um Sistema de Previdência sob o regime da capitalização retira o caráter social da Previdência, sendo característica inerente da Previdência Privada ou Complementar. Esses Sistemas de Previdência, conforme se demonstrará à frente, não objetivam assegurar os direitos individuais e sociais, o desenvolvimento, a justiça social e uma sociedade fraterna e solidária, como a Previdência Social, em sua atual configuração, o faz. Isso porque é papel do Estado Democrático de Direito, por

<sup>9</sup> BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil* de 1988. Brasília, DF: Assembleia Nacional Constituinte, 1988.

<sup>10</sup> SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 125-126.

<sup>11</sup> SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 126.

<sup>12</sup> SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 126.

meio do exercício de suas funções (legislativa, executiva e judicial), concretizar os mandamentos constitucionais, sendo a Previdência Social importante instrumento na persecução desses fins.

## 2.2 Normas Fundamentais do Estado brasileiro e a Previdência Social

A Constituição prevê em seus primeiros artigos um núcleo fundamental normativo com princípios, fundamentos e objetivos que norteiam todo da Carta Magna. Essas premissas visam enumerar as principais opções político-constitucionais e constituem a síntese ou a matriz de todas as demais normas constitucionais.<sup>13</sup>

Como fundamentos jurídicos do Estado brasileiro estão a soberania nacional, a cidadania, a dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e o pluralismo político, conforme o art. 1º da Constituição. Como objetivos fundamentais do Estado brasileiro, o art. 3º determina a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, a garantia do desenvolvimento nacional e a erradicação da pobreza e da marginalização, além da redução das desigualdades sociais e regionais, além da promoção do bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Os princípios fundamentais que norteiam o Estado brasileiro nas relações internacionais estão previstos no art. 4º da Constituição e, dentre outros, se destacam para o presente trabalho a prevalência dos direitos humanos e a independência nacional.

Essas normas fundamentais vêm concretizar as características do Estado Democrático de Direito previstas no preâmbulo constitucional e também explicitam as valorações políticas fundamentais do Estado brasileiro<sup>14</sup>, sendo normas-chave de todo o sistema jurídico constitucional, caracterizando-se como normas primárias, atuando como vínculo de todo o sistema constitucional.<sup>15</sup> E, neste ordenamento constitucional, a Previdência Social brasileira, que integra o Sistema de Seguridade Social, vem como direito fundamental, decorrente dessas normas primárias fundamentais.

A proteção social adotada pela Carta Magna optou por uma Seguridade Social dotada de um subsistema de Previdência Social, cuja

<sup>13</sup>SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 94.

<sup>14</sup>SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 95.

<sup>15</sup>BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2012. p. 284.

principal característica se traduz no princípio fundamental constitucional da solidariedade, que orienta a sociedade brasileira na obrigação de custear uma poupança coletiva, a servir de reserva de emergência para socorrer os cidadãos que sofrem de infortúnios decorrentes da própria vida em sociedade e acabam incapazes economicamente. Essa reserva de emergência visa cumprir as normas fundamentais do Estado brasileiro, como em um Estado Democrático de Direito, como a erradicação da pobreza e da marginalização, garantia da dignidade humana das pessoas em vulnerabilidade econômica e reinseri-las socialmente com condições mínimas de sobrevivência.

Mais do que isso, o sistema de proteção social também se baseia em direitos fundamentais, como será apontado a seguir.

### *3. Direitos fundamentais e a constituição da república federativa do brasil de 1988*

Os direitos fundamentais, internacionalmente denominados direitos humanos, tiveram fundamentos históricos e filosóficos que evoluíram ao longo das transformações das sociedades. Com a evolução da vida social e o enaltecimento de uma progressividade da sociedade, ante a arbitrariedades e opressões impostas aos indivíduos, surge a necessidade de reconhecer alguns direitos fundamentais do homem.<sup>16</sup>

Novas condições materiais da sociedade também serviram de base para outros direitos fundamentais, como os econômicos e sociais, e a busca pela realização ampla e concreta desses direitos. Algumas doutrinas sociais ganharam importância nesse papel e se destacam como fonte desses direitos fundamentais sociais, como o Manifesto Comunista, a doutrina social da Igreja e o intervencionismo estatal que reconhece que o Estado deve atuar no meio econômico e social a fim de garantir proteção social mediante prestações positivas, reduzindo desigualdades e injustiças.<sup>17</sup>

Os direitos fundamentais elucidam a ideologia política de cada ordenamento jurídico e se traduzem em institutos que se concretizam em garantias de uma convivência digna, livre e em igualdade. São fundamentais pois se traduzem em situações jurídicas sem as quais

<sup>16</sup>SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 173.

<sup>17</sup>SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 175.



a pessoa humana não se realiza, convive ou sobrevive, devendo ser materialmente concretizados.<sup>18</sup>

Em sua evolução política, jurídica e histórica, os direitos fundamentais assumiram caráter concreto de normas positivas constitucionais, embora também possuam caráter supra-estatal ou supraconstitucional, já que reconhecidos em legítimos documentos internacionais.<sup>19</sup> Por outro lado, dentro do ordenamento brasileiro, a Constituição de 1988 prevê Direitos e Garantias Fundamentais, dispondo expressamente sobre a sua aplicação imediata (§1º do art. 5º).<sup>20</sup>

Os Direitos Fundamentais evoluíram historicamente e juridicamente, sendo didaticamente divididos em Direitos Fundamentais de primeira, segunda, terceira, quarta e quinta gerações, a depender do grau de amplitude desses Direitos. Para o presente trabalho, ressaltar-se-á a importância dos direitos fundamentais de segunda geração, também chamados de direitos sociais, os quais abarcam direitos sociais, culturais, econômicos e coletivos, abraçados pelo princípio da igualdade.

Os direitos fundamentais de segunda geração exigem do Estado determinadas prestações, chamando-o a cumprir com sua função de garantir a igualdade ou equilíbrio sociais.<sup>21</sup> Possuem proximidade intrínseca com os direitos econômicos e, portanto, esses devem ser direcionados sob inspiração dominante do interesse social. Aliás, os direitos econômicos constituem pressupostos da existência dos direitos sociais, de forma que a atuação estatal na economia deve ocorrer a fim de garantir a efetivação e prestação desses direitos.<sup>22</sup>

No ordenamento constitucional brasileiro, o art. 6º da Constituição prevê em rol exemplificativo os direitos sociais abraçados pelo Estado brasileiro, incluindo no disposto no artigo a seguridade social como direito fundamental social. Todavia, o sistema de previdência é tratado em título à parte (Título VIII – Da ordem social).

Para compreender melhor se a nova sistemática proposta pela Reforma da Previdência se ajusta às normas constitucionais, de forma teórica e normativa,

<sup>18</sup>SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 178.

<sup>19</sup>SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 179.

<sup>20</sup>BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Assembleia Nacional Constituinte, 1988.

<sup>21</sup>BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2012. p. 558.

<sup>22</sup>BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2012. p. 286.

se mostra importante a definição dos sistemas que a previdência pode adotar. Essa divisão será abordada no próximo tópico.

#### 4. *Sistemas de previdência*

São pelo menos três os sistemas de previdência reconhecidos juridicamente: Sistema da Previdência Social, Sistema da Previdência Privada e Sistema da Previdência Complementar.<sup>23</sup> Há na doutrina outros denominados sistemas, mas que não serão abordados no presente trabalho, por considerar os três sistemas elencados os principais para o fim que se almeja.

A Previdência Social é um instrumento de proteção social e consiste em um sistema institucionalizado de poupança coletiva compulsória<sup>24</sup>, visando socorrer a sociedade de infortúnios que os riscos da vida em sociedade ocasionam. Quanto ao financiamento, adota o regime de repartição, assumindo o caráter distributivo na medida em que recolhe dos que possuem capacidade econômica ativa e entrega àqueles submetidos aos infortúnios sociais e da condição humana. Seu financiamento possui fontes diversificadas, sua administração se dá pelo Estado e a filiação é compulsória. Considerando-se os princípios da seletividade, como contingências relevantes e reais na sociedade, e da distributividade, dando-se prioridade para os mais desfavorecidos, assegura a proteção econômica em níveis mínimos, possuindo, portanto, importante função de justiça social e distribuição de renda.

A Previdência Privada, saindo do plano de um interesse público e social, integra o Sistema Financeiro<sup>25</sup> e atua em uma perspectiva individual, tendo como objetivo a aferição de renda e pecúlio, desvinculada de riscos sociais, podendo servir inclusive para consumo. Pode ou não ter garantia de remuneração mínima. Trata-se, na verdade, de um produto bancário e que remunera aquele que o vende.<sup>26</sup>

Já a Previdência Complementar, embora possua característica de direito social, é um sistema de poupança coletiva voluntária, com provisionamento

<sup>23</sup> ALMEIDA, Milton Vasques Thibau de. *Fundamentos Constitucionais da Previdência Social*. Belo Horizonte: Fórum, 2011. p. 93.

<sup>24</sup> ALMEIDA, Milton Vasques Thibau de. *Fundamentos Constitucionais da Previdência Social*. Belo Horizonte: Fórum, 2011. p. 111.

<sup>25</sup> ALMEIDA, Milton Vasques Thibau de. *Fundamentos Constitucionais da Previdência Social*. Belo Horizonte: Fórum, 2011. p. 107.

<sup>26</sup> ALMEIDA, Milton Vasques Thibau de. *Fundamentos Constitucionais da Previdência Social*. Belo Horizonte: Fórum, 2011. p. 109-110.

próprio (fundo de pensão) que não comunga dos mesmos princípios jurídicos que regem a Previdência Social. É organizada de forma autônoma em relação a esta<sup>27</sup> e possui algumas características do sistema privado. Quanto ao financiamento, adota o regime de capitalização e, quanto à administração, essa se dá por entidades privadas de previdência complementar, com adesão facultativa. Sua finalidade consiste em majorar os proventos quando da aposentadoria. Em regra, não integra o Sistema de Seguridade Social.<sup>28</sup>

Os Sistemas de Previdência podem ser financiados sob o regime de repartição ou sob o regime de capitalização. Sem embargo, emerge nova realidade jurídica que propõe um regime de financiamento misto, no qual interagem o regime de repartição e de capitalização simultaneamente.

O Regime de repartição é adotado pela Previdência Social e nele é chamada a financiar o seguro social toda a sociedade, inclusive o Estado e as pessoas jurídicas, e, nesse regime, todos os que possuem atividade econômica ativa contribuem compulsoriamente para a poupança coletiva, a fim de assegurar uma proteção econômica àqueles que se encontram sob infortúnios sociais e que necessitam de amparo econômico mínimo.

Já o Regime de Capitalização é adotado tanto pela Previdência Complementar quanto pela Previdência Privada e consiste na integração de valores de forma individual pelo trabalhador, por sua iniciativa pessoal.<sup>29</sup> Não substitui a Previdência Social, pois não consegue proteger a sociedade de infortúnios de amplitude social, tendo, como o próprio nome indica, apenas caráter de complementaridade.

Os valores poupados por meio do regime de capitalização são investidos no mercado financeiro e, portanto, estão sujeitos a risco social e individual e não garantem minimamente uma proteção social, já que o próprio instrumento se encontra em risco. Havendo crise econômica generalizada, por exemplo, há perigo de perda dos valores aportados e essa responsabilidade recai sobre o indivíduo, mas não sobre os que vendem os planos de investimento e gerem o capital integralizado. Nos casos de riscos coletivos (crises financeiras globais, de mercados), o regime de capitalização está indefeso.

De outra sorte, eventual valor poupado individualmente também corre o risco de ser utilizado no caso de ocorrência de algum infortúnio social,

<sup>27</sup> ALMEIDA, Milton Vasques Thibau de. Fundamentos Constitucionais da Previdência Social. Belo Horizonte: Fórum, 2011. p. 111.

<sup>28</sup> ALMEIDA, Milton Vasques Thibau de. Fundamentos Constitucionais da Previdência Social. Belo Horizonte: Fórum, 2011. p. 113-114.

<sup>29</sup> ALMEIDA, Milton Vasques Thibau de. Fundamentos Constitucionais da Previdência Social. Belo Horizonte: Fórum, 2011. p. 92.

como doença laboral, licença-maternidade e, considerando se tratarem de situações de incapacidade econômica, os valores estariam sendo utilizados e não poupados, desmantelando a aposentadoria futura.

O regime de capitalização também está sujeito a riscos individuais, quando se delega a gestão do pecúlio, mas essa ocorre de forma não acertada. Logo, esse risco individual também não está coberto pela capitalização e tende a gerar pensões mais baixas<sup>30</sup>, além da cobrança de taxas para administração que desintegram o valor poupado.

Definidos os regimes de financiamento, demonstrando-se que a repartição e capitalização servem a fins distintos, passa-se à análise da Seguridade Social como sistema delineado pela Constituição.

## *5. Seguridade social na constituição da República Federativa do Brasil de 1988*

Tendo como fundamento o Estado Democrático de Direito e as normas fundamentais primárias, bem como o Direito Social à Seguridade Social, a Constituição instituiu um sistema de proteção social complexo e harmônico, integrante da Ordem Social, com definição em seu art. 194. Consiste o referido sistema em um conjunto integrado de ações de responsabilidade de toda a sociedade (cidadãos, Estado e pessoas jurídicas), destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social. O Sistema de Seguridade Social brasileiro abarca, então, três subsistemas de proteção social, quais sejam, os subsistemas da Saúde, da Assistência Social e da Previdência Social.

Na garantia do Direito à Seguridade Social, a Constituição também determinou um regime de financiamento solidário, distributivo, visando garantir a efetividade do sistema, seu equilíbrio econômico e contributivo, atribuindo também a toda sociedade brasileira o seu financiamento.<sup>31</sup> O regime de financiamento do sistema de proteção social do ordenamento jurídico brasileiro segue o regime de repartição, coerente com os princípios, fundamentos e objetivos do Estado brasileiro, como se indicou no tópico anterior.

Nesse diapasão, a Constituição levou em consideração dois fatores importantes na instituição do Sistema de Seguridade Social, quais sejam, o

<sup>30</sup> ZUBIRI, Ignacio. Capitalización y reparto: un análisis comparativo. *Economiaz: revista vasca de economia*, n. 85, p. 208-233, 1º sem. 2014. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/autor?codigo=91185>. Acesso em: 29 set. 2019.

<sup>31</sup> BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Assembleia Nacional Constituinte, 1988.

fator humano, considerando a dignidade da pessoa humana, a prevalência dos direitos humanos e a inclusão (erradicação da pobreza e redução das desigualdades), e o fator econômico, com fulcro no desenvolvimento nacional e também na justiça e bem-estar sociais. Verifica-se, portanto, a existência de um fundamento filosófico e principiológico que se constitui em liame entre todo o sistema de seguridade: o princípio da solidariedade.

A solidariedade, então, é princípio fundamental da relação jurídica de seguridade social, que atua no interior do sistema, garantindo a coesão dos elementos relacionados. É o substrato capaz de entrelaçar as relações jurídicas contidas no sistema<sup>32</sup>. Consiste na “interdependência recíproca ou vinculação dos membros do grupo que convivem comunitariamente, cuja sobrevivência é interdependente”<sup>33</sup>.

Originalmente, o sistema de Seguridade Social brasileiro é um sistema plural, solidário e equilibrado, coadunando com o Estado Democrático de Direito brasileiro. E, dentro desse sistema, está prevista a Previdência Social.

No ordenamento jurídico constitucional brasileiro, a Previdência Social integra o Sistema da Seguridade Social e compartilha da mesma complexidade, princípios e fundamentos, concebendo a solidariedade como obrigação e responsabilidade de toda sociedade brasileira, na qual cidadãos, pessoas jurídicas e o Estado são chamados ao financiamento do seguro social, na garantia de um bem comum<sup>34</sup>. Tudo objetivando as mínimas condições de efetivação dos direitos fundamentais e funcionando como importante instrumento de redistribuição de renda<sup>35</sup>, amparando economicamente os cidadãos que se encontram em situação de incapacidade contributiva, garantindo-lhes condição mínima de dignidade e exercício da cidadania.

Nesse sentido, França entende que:

[...] a Previdência Social foi fundada nos alicerces da solidariedade nacional, para produzir vida e dignidade social; sem ela se rompe a vida e vem a morte. A Previdência Social tem desempenhado o seu papel em atingir um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, estampados na Constituição Federal, em seu Art. 3º., III, que é “erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais.”<sup>36</sup>

<sup>32</sup> PASTOR, Almansa. *Derecho de la seguridad social*. 7. ed. Madrid: Tecnos. 1991. p. 120.

<sup>33</sup> PASTOR, Almansa. *Derecho de la seguridad social*. 7. ed. Madrid: Tecnos. 1991. p. 122.

<sup>34</sup> PASTOR, Almansa. *Derecho de la seguridad social*. 7. ed. Madrid: Tecnos. 1991. p. 123.

<sup>35</sup> PASTOR, Almansa. *Derecho de la seguridad social*. 7. ed. Madrid: Tecnos. 1991. p. 124.

<sup>36</sup> FRANÇA, Álvaro Sólón. A importância da Previdência Social para os Municípios. In: *30 anos da Seguridade Social: Avanços e Retrocessos*. Fundação ANFIP de Estudos da Seguridade Social – Brasília: ANFIP, 2018. p. 55.



Gonçalves, por sua vez, destaca o princípio da responsabilidade como norma fundamental da Previdência Social, pois se traduz em uma imposição de obrigação social no sentido de um dever de cuidado.<sup>37</sup> Com base nesses conceitos, analisar-se-á, portanto, a compatibilidade do novo regime proposto para a Previdência pelas tentativas de sua reforma.

## *6. A incompatibilidade do regime de capitalização da previdência com o estado democrático de direito e com a constituição da república federativa do brasil de 1988*

A atual proposta de reforma da Previdência Social, PEC 6/2019, desperta interesse em analisar seus impactos e a coerência das alterações apresentadas com o Estado Democrático de Direito instituído na Constituição de 1988. A Carta magna, em consonância com o Estado Democrático de Direito e com os objetivos fundamentais, prevê um Sistema de Seguridade Social, nele constando um Sistema de Previdência Social, como já apontado.

Entretanto, há interesse governamental e parlamentar na implementação do regime de capitalização no financiamento da Previdência, o que como consequência altera o próprio Sistema de Previdência, desmantelando-se a Previdência Social e fomentando a Previdência Privada. Nesta última, a previdência é tratada política e juridicamente como um mero seguro individual.

Ao mitigar a Previdência Social brasileira para fomentar uma Previdência Privada, observa-se que se reduz um relevante instrumento social de distribuição de renda, e também o caráter solidário do instituto, até então consagrado diante de uma complexidade econômica e social do Estado e da vida em sociedade, e que contribui para a garantia de um mínimo de dignidade.

Enquanto a Previdência Social visa à proteção social do indivíduo frente a contingências sociais e à incapacidade econômica, bem como o cumprimento de princípios fundamentais para garantia de uma justiça social e da dignidade da pessoa humana, a Previdência Privada onera o indivíduo. Como já apontado antes, lhe imputa uma responsabilidade quanto a riscos sociais, os quais não tem condições de suportar.

A Previdência Privada, cujo regime de financiamento se traduz na capitalização, responsabiliza individualmente o cidadão no recolhimento e

<sup>37</sup> FERNANDES, Bernardo Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*. 6. ed. Salvador: Juspodivm, 2014. p. 1248.

formação do próprio pecúlio para aposentadoria e custeio próprio em casos de impossibilidade laboral. Entretanto, considerando as inúmeras variáveis que acarretam contingências como o desemprego, doença, incapacidade laboral, custear e/ou financiar um instrumento de garantia econômica mínima individualmente não sustenta a efetividade futura do instrumento, pois nem todos auferem renda suficiente para poupar quantia significativa para custear por tempo indeterminado essas contingências sociais, que são várias e múltiplas, além do fato de que a proteção é necessária justamente em razão da hipossuficiência econômica do cidadão.

Em outras palavras, a Previdência Privada, cujo financiamento se dá sob o regime de capitalização, não abarca a complexidade das variáveis ocorrências sociais, diferentemente do regime de repartição, que adota a solidariedade e possui diversidade de financiamento, o que garante condições mínimas para custear aqueles que estão justamente desamparados economicamente. São, dessa forma, sistemas de financiamento muito distintos.

Destarte, a viabilidade e racionalidade da implementação de uma Previdência Privada sob o regime de capitalização para equilíbrio e efetividade do Sistema de Proteção Social previsto na Constituição não é coerente com as normas fundamentais constitucionais do Estado Democrático de Direito, como o Estado brasileiro, já que não cumpre a função de proteção social diante de uma vulnerabilidade econômica que pode ensejar desigualdades e injustiças sociais.

A previdência Privada, que adota o financiamento sob o regime de capitalização, preocupa em razão da incoerência com o Estado Democrático de Direito e o Sistema Jurídico Constitucional brasileiro, pois é antagônica à solidariedade social e à realização da justiça social, objetivos primordiais de um sistema de proteção ampla. Ademais, enfraquece o sistema de proteção social constitucional, que deixará de cumprir sua função macro de amparar economicamente os inativos e de redistribuir renda daqueles que possuem capacidade econômica para os que se encontram em situação de vulnerabilidade financeira, para cumprir uma função mínima de um seguro pessoal.

A Previdência cujo financiamento se dá sob o regime de capitalização e que vem sendo ensaiada nas propostas de reformas previdenciárias possui a lógica de uma poupança individual para a cobertura futura de vulnerabilidades. Nesse sistema, o gerenciamento dos recursos poupados é transferido do Estado para instituições privadas que, além de cobrarem por esse gerenciamento, investem o pecúlio integralizado no mercado financeiro. O objetivo do investimento é majorar o valor por meio de rendimentos. No entanto, esses investimentos são vulneráveis às crises recorrentes do mercado

financeiro, suscetíveis às questões políticas e expectativas, com alto risco de perda e/ou deterioração do valor poupado, apresentando potencial risco de ausência de efetividade do instrumento, ante a grande possibilidade de não ter condições de servir ao fim a que se destina.

Embora haja promessa de rentabilidade e sustentabilidade da previdência em regime de capitalização, o rendimento do valor aplicado é mínimo, além da onerosidade da taxa de administração cobrada pelas entidades privadas de administração desses fundos capitalizados, e o risco de má gestão e influência de crises financeiras. Ou seja, uma reserva financeira que deveria servir de instrumento para proteção do indivíduo ante o surgimento de eventuais contingências que gerariam vulnerabilidade e incapacidade econômica se transforma em um em um produto bancário.<sup>38</sup>

Além da perda do caráter de proteção e estabilidade futura, destaca-se que o risco da capitalização é do investidor. Ou seja, se o cidadão que possuir o valor poupado em fundos de investimento não obtiver êxito na gestão do capital reservado, perderá o pecúlio que deveria servir de proteção para vulnerabilidade econômica futura, como uma aposentadoria ou outro benefício previdenciário.

Diante dessas elucidações, Zubiri traça um comparativo entre os Sistemas de Previdência com regime de financiamento em participação e em capitalização:

La conclusión básica será que la capitalización ni puede ni debe ser la base de un sistema de público de pensiones. Incluso es dudoso que deba jugar un papel sustantivo como instrumento complementario. La mejor alternativa es, simplemente, un sistema de reparto que, en un contexto de envejecimiento, pague parcialmente las pensiones con impuestos generales. [...]

Las pensiones capitalizadas, especialmente si se generalizan en los países avanzados, no son inmunes al envejecimiento de la población porque las ventas generalizadas de activos pueden dar lugar a caídas sustanciales de los valores que, tras la caída, pueden ser insuficientes para financiar las pensiones previstas.<sup>39</sup>

Apesar do apontamento de riscos também no financiamento da Previdência sob regime de repartição (Previdência Social), em razão da solidariedade social e do seu relevante papel macroeconômico, verifica-se que esse regime é apto a

<sup>38</sup> ALMEIDA, Milton Vasques Thibau de. *Fundamentos Constitucionais da Previdência Social*. Belo Horizonte: Fórum, 2011. p. 110.

<sup>39</sup> ZUBIRI, Ignacio. Capitalización y reparto: un análisis comparativo. *Economiaz: revista vasca de economía*, n. 85, p. 208-233, 1º sem. 2014. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/autor?codigo=91185>. Acesso em: 29 set. 2019. p. 210 e 232.

proteger o indivíduo de riscos sociais e individuais. E o protege inclusive quanto ao envelhecimento populacional, que atualmente é a principal justificativa para a alegação de desequilíbrio financeiro do sistema previdenciário brasileiro, utilizada no discurso da reforma previdenciária proposta.

Em outro momento, Zubiri também esclarece que:

El sistema de reparto puro (que se financia sólo con cotizaciones) está sujeto a riesgos colectivos porque cuando hay paro se reducen los recursos para pagar pensiones (las cotizaciones) y con un sistema estricto de reparto se deberían reducir las pensiones. Si, por el contrario, se admite que (temporal o permanentemente) parte de las pensiones se financien con otros ingresos, el sistema de reparto puede cubrir los riesgos colectivos. Si, por ejemplo, las cotizaciones son insuficientes para financiar las pensiones por una recesión económica el gobierno puede utilizar otros recursos (impuestos o deuda, por ejemplo) para mantener las prestaciones. Puede incluso cubrir el riesgo de envejecimiento de la población (que en el futuro el coste de las pensiones aumente en relación a los ingresos por cotizaciones) repartiendo el coste adicional de las pensiones entre generaciones y tipos de renta. Además, con el sistema de reparto (puro o no) se eliminan los riesgos individuales de rentabilidad porque todo el mundo que ha cotizado lo mismo recibe idénticas prestaciones. Simplemente, no hay riesgos financieros porque todo el mundo recibe la misma rentabilidad de sus aportaciones.<sup>40</sup>

Para o autor, o sistema de proteção social de distribuição é o mais apto a superar a adversidades econômicas, inclusive a questão demográfica.

Analisando a Constituição de 1988 e o Sistema de Proteção Social integrante do sistema normativo constitucional, em harmonia com as normas primárias e com fundamento na solidariedade, na justiça e no desenvolvimento sociais, na integração econômica, política e social promovendo equilíbrio entre o desenvolvimento econômico e social, é incompatível sobrepor um regime de capitalização para financiamento da Previdência, que perderia seu caráter e proteção sociais. O Sistema de Previdência Social ficaria privado de suas características essenciais e consequentemente haveria sua descaracterização, ficando a sociedade brasileira sem garantia de proteção social futura, colocando-a em condição de extrema vulnerabilidade.

<sup>40</sup> ZUBIRI, Ignacio. Capitalización y reparto: un análisis comparativo. *Economiaz*: revista vasca de economía, n. 85, p. 208-233, 1º sem. 2014. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/autor?codigo=91185>. Acesso em: 29 set. 2019. p. 214.

Nessa hipótese, certamente se caminharia para a ocorrência de infortúnios sociais ou individuais em amplitude coletiva, ficando o indivíduo sem conseguir garantir sua previdência privada e em situação de desamparo econômico. E, assim, é provável que se instale situação de extrema hipossuficiência na sociedade, que se socorrerá pelo assistencialismo.

A Assistência Social, subsistema também pertencente ao Sistema de Seguridade Social na Constituição, possui caráter de universalidade de atendimento, independentemente de contraprestação por parte do assistido, e garante apoio econômico aos extremamente hipossuficientes economicamente e sem condições de prover o próprio sustento. Implementada a Previdência Privada e não tendo êxito o seu desenvolvimento, o indivíduo ficará sem qualquer proteção diante os infortúnios sociais e, se ocorrerem, a Assistência Social terá sua demanda aumentada e onerada.

Considerando-se que os recursos que outrora eram destinados à Seguridade Social (Previdência Social e Assistência Social) agora serão poupados individualmente e particularmente, ter-se-á menos recurso econômico para custear relevante parcela da sociedade inativa economicamente. Consequentemente, haverá interrupção do desenvolvimento social e se instalará maior situação de pobreza.

Portanto, entende-se que a implementação do regime de capitalização para financiamento da Previdência vai na contramão do Estado Democrático de Direito instituído na Constituição de 1988, pois não se torna meio para proteção social, nem individual, e não viabiliza o desenvolvimento social, a erradicação da pobreza, a redução de desigualdades sociais e a construção de uma sociedade solidária. Ao contrário, a capitalização da Previdência demonstra ser um grave retrocesso social, pois retroage a sistema primitivo de proteção às contingências sociais em meio a uma sociedade contemporânea complexa e com infortúnios que não seriam restaurados sem a observância de inúmeras variáveis e soluções que levem em conta toda a complexidade.

Importante, no entanto, enfrentar os motivos para a proposta de alteração do regime de financiamento da atual Previdência Social, questionando-se sobre o suposto déficit previdenciário existente.

## *7. Mas e o déficit previdenciário?*

O desequilíbrio financeiro do Sistema Previdenciário brasileiro foi o que justificou a iniciativa da proposta de alteração do sistema previdenciário a fim de buscar o equilíbrio das contas públicas. Inicialmente cabe destacar que o



alegado desequilíbrio financeiro é questionável, já que, conforme relatório final emitido pela CPI da Previdência em 2017<sup>41</sup>, o Sistema Previdenciário brasileiro não é deficitário.

O relatório aponta que a metodologia do cálculo que demonstra o déficit previdenciário não leva em conta os recursos constitucionais previstos para o financiamento da Seguridade Social. Outro questionamento da CPI foi a ausência de medidas por parte do Estado para combater fraudes e desvios dos recursos da Seguridade Social antes da proposta de alteração do sistema apresentada.

Outra questão também foi apontada pelo relatório final da CPI, que também já foi objeto de questionamentos pela Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil (ANFIP), é o fato de a União utilizar os recursos sociais (e não públicos) para custear outras despesas ou para serem utilizados em outros objetivos que não os da Seguridade, conforme constitucionalmente determinado. Em outras palavras, uma reserva financeira de emergência que é destinada à proteção social dos cidadãos brasileiros em situação de vulnerabilidade, hipossuficiência econômica e contributiva, está sendo utilizada rotineiramente pela União, ilicitamente.<sup>42</sup>

Diante desses dois apontamentos, quais sejam, a negligência no combate a fraudes e ilicitudes, bem como o desvio ilícito dos recursos da Seguridade Social, e levando em consideração o trabalho interdisciplinar da CPI da Previdência, que ouviu competentes no assunto, e que apresenta uma contraprova objetiva e metodologicamente calculada em conformidade com as normas constitucionais, o discurso de desequilíbrio financeiro do sistema previdenciário necessita de melhor argumento técnico para ter credibilidade.

Mas fato é que, ainda que houvesse um desequilíbrio financeiro no sistema previdenciário, isso, de *per si*, não justifica a implementação de um regime incompatível com o Estado Democrático de Direito e com os fundamentos Constitucionais. Qualquer medida adotada para evoluir os sistemas de proteção sociais deve apresentar técnica e coerência com o ordenamento jurídico constitucional, norma fundamental do Estado brasileiro.

Um único argumento econômico apresentado e que justifica a alteração de um sistema de proteção social previdenciário deve, no entanto, ensejar medidas e políticas que respeitem o ordenamento constitucional e a sua

<sup>41</sup> BRASIL. Senado Federal. *Comissão Parlamentar de Inquérito do Senado Federal destinada a investigar a contabilidade da previdência social, esclarecendo com precisão as receitas e despesas do sistema, bem como todos os desvios de recursos* (CPIPREV). Relatório Final. 2017.

<sup>42</sup> BRASIL. Senado Federal. *Comissão Parlamentar de Inquérito do Senado Federal destinada a investigar a contabilidade da previdência social, esclarecendo com precisão as receitas e despesas do sistema, bem como todos os desvios de recursos* (CPIPREV). Relatório Final. 2017.

finalidade, sob pena de perder a legitimidade por deixar essencialmente de ser e atender ao fim a que se destina. Nenhuma implementação política ou de sistema ou regime jurídico deve atender apenas a interesses econômicos, ignorando o sujeito e as complexidades sociais e os infortúnios que se apresentam, em dissonância com o Estado Democrático de Direito e principalmente se vier em detrimento de Direitos Fundamentais, pois não possuem legitimidade jurídico-política.

Garantindo-se unidade constitucional, com as questões econômicas também integradas com os fundamentos, objetivos e princípios fundamentais do Estado Democrático de Direito brasileiro, garantem coerência e legitimidade da atuação estatal no cumprimento do seu objetivo constitucional, concluindo-se que:

Devemos, sim, concentrar-nos em aplicar a Constituição como uma unidade nos vários campos e áreas específicos, inclusive a economia. As decisões econômicas devem estar nela enquadrada. A Constituição Econômica, para Irti, é a Constituição política estatal aplicada às relações econômicas.<sup>43</sup>

Dessa forma, adota-se uma dialogicidade do Direito e se tem um nexo que unifica as partes integrantes do sistema jurídico constitucional e a realidade social. Do contrário, a atuação estatal pode propiciar a chamada “injustiça legislada” ao adotar políticas, medidas e implementar alterações jurídicas que geram consequências sociais e econômicas drásticas. Por isso indica Stiglitz:

El problema radica en que muchas de esas políticas se transformaron en fines en sí mismas, más que en medios para un crecimiento equitativo y sostenible. Así, las políticas fueron llevadas demasiado lejos y demasiado rápido, y excluyeron otras políticas que eran necesarias.

Los resultados han sido muy diferentes a los buscados. La austeridad fiscal exagerada, bajo circunstancias inadecuadas, puede inducir recesiones, y los altos tipos de interés ahogar a los empresarios incipientes. El FMI propicio enérgicamente la privatización y la liberalización, a un ritmo que a menudo impuso costes apreciables sobre países que no estaban en condiciones de afrontarlos.<sup>44</sup>

Medidas incompatíveis com o ordenamento jurídico existente e em descompasso com os objetivos do desenvolvimento e justiça sociais não

<sup>43</sup> BERCOVICI, Gilberto. *Constituição Econômica e Desenvolvimento: uma leitura a partir da Constituição de 1988*. São Paulo: Malheiros, 2005.

<sup>44</sup> STIGLITZ, Joseph E. *El Malestar en la Globalización*. Madrid: Taurus Pensamiento, 2002. p. 81-82.

devem ser adotadas, ainda que com um argumento de escassez econômica, pois são ilegítimas e não encontram respaldo jurídico, nem político. A escassez econômica não deve ser ignorada, no entanto, não justifica o cerceamento de direitos fundamentais, devendo ser adotadas medidas econômicas constitucionais e que reequilibrem o Estado Democrático de Direito na garantia do desenvolvimento, redução de desigualdades e implementação dos Direitos Fundamentais.

## *8. Conclusão*

O desenvolvimento da sociedade em meio a globalização e internacionalização das relações sociais apresenta novos desafios e complexidades, inclusive econômicas, e faz emergir novos parâmetros para a proteção social.

No Estado brasileiro, regido por uma Constituição Dirigente e Social, o regime de repartição previsto na Seguridade Social garante um sistema de Previdência Social, de distribuição, irrigado pelo princípio da solidariedade. E o faz justamente para garantir uma amplitude de possibilidade jurídica e econômica de proteção, considerando as atuais e complexas vulnerabilidades sociais.

O desenvolvimento dos sistemas de proteção adotados pelos Estados é medida que se impõe, mas não é desmantelando uma proteção social que serão solucionadas as novas vulnerabilidades que surgem ou possam surgir na vida em sociedade.

Novas melhorias e evoluções devem ser realizadas no Sistema de Previdência Social a fim de lhe garantir efetividade no atendimento à sociedade. Alguns desafios aos sistemas de proteção social da sociedade contemporânea, como o envelhecimento populacional, longevidade, novos riscos e crises sociais, desenvolvimento tecnológico, etc. exigem um aprimoramento e evolução da Seguridade Social, e conseqüentemente de uma Previdência Social, para abarcar e conseguir socorrer a sociedade de mais esses novos riscos e desafios econômicos.

Sistemicamente e, no caso do Estado brasileiro, constitucionalmente, a Previdência deve ser social, solidária e instrumento de fomento do desenvolvimento social e garantia da dignidade da pessoa humana, propiciando integração econômica e social. Constitucionalmente, a Seguridade Social como direito fundamental não se coaduna com a implementação de uma previdência individual, privada, sem garantia de proteção futura e em detrimento da Previdência Social.

Alterar o Sistema Previdenciário brasileiro, implantando o Sistema de Previdência Privada e com regime de capitalização é desmantelar a Seguridade Social Constitucional, desvirtuando a atuação do Estado Democrático de Direito na persecução dos objetivos constitucionais fundamentais. Portanto, não é legítima a proposta apresentada de alteração da Previdência e implementação do regime de capitalização, e não é apta a proteger a sociedade no enfrentamento de crises e dificuldades do Estado contemporâneo.

## *Referências bibliográficas*

- ALMEIDA, Milton Vasques Thibau de. *Fundamentos Constitucionais da Previdência Social*. Belo Horizonte: Fórum, 2011.
- ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS AUDITORES-FISCAIS DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL. Fundação ANFIP de Estudos da Seguridade Social. *Análise da Seguridade Social 2017*. Brasília: ANFIP, 2018.
- ASSOCIACIÓN INTERNACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL (AISS). *10 Desafíos Mundiales para la Seguridad Social*. Américas. 2017.
- BERCOVICI, Gilberto. *Constituição Econômica e Desenvolvimento: uma leitura a partir da Constituição de 1988*. São Paulo: Malheiros, 2005.
- BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.
- BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Assembleia Nacional Constituinte, 1988.
- BRASIL. Senado Federal. Comissão Parlamentar de Inquérito do Senado Federal destinada a investigar a contabilidade da previdência social, esclarecendo com precisão as receitas e despesas do sistema, bem como todos os desvios de recursos (CPIPREV). *Relatório Final*. 2017. Disponível em: [https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/539169/Relat%c3%b3rio%20Final\\_CPIPREV.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/539169/Relat%c3%b3rio%20Final_CPIPREV.pdf?sequence=1&isAllowed=y). Acesso em: 19 ago. 2019.
- FERNANDES, Bernardo Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*. 6. ed. Salvador: Juspodivm, 2014.
- FRANÇA, Álvaro Sólón. A importância da Previdência Social para os Municípios. In: *30 anos da Seguridade Social: Avanços e Retrocessos*. Fundação ANFIP de Estudos da Seguridade Social – Brasília: ANFIP, 2018.
- FRANCO, Alex Pereira. *Reforma da Previdência Social: o Estado Contemporâneo e a Reconfiguração do Sistema Previdenciário*. Curitiba: Juruá, 2019.
- MARCHESAN, Ricardo. Reforma da Previdência. Reforma: O que se sabe até agora sobre aposentadoria por capitalização. *UOL Website*, 11 jun. 2019. Caderno Economia. Disponível em: <https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2019/06/11/capitalizacao-reforma-previdencia-perguntas-respostas.htm>. Acesso em: 19 ago. 2019.

- MESA-LAGO, Carmelo. *Las reformas de pensiones en América Latina y su impacto en los principios de la seguridad social*. Serie financiamiento del desarrollo. Naciones Unidas, Santiago de Chile, marzo de 2004. ISSN impreso 1564-4197; ISSN electrónico 1680-8819.
- ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. *Reversão da Privatização de Sistemas de Pensões: questões chave*. Nota informativa. Dezembro de 2018. Disponível em: [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro-geneva/---ilo-lisbon/documents/publication/wcms\\_708851.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro-geneva/---ilo-lisbon/documents/publication/wcms_708851.pdf). Acesso em: 27 ago. 2019.
- OIT – Organización Internacional del Trabajo. *Convenção Internacional 102 – Normas Mínimas da Seguridade Social*. 1952.
- OIT – Organización Internacional del Trabajo. *La reversión de la privatización de las pensiones: Reconstruyendo los sistemas públicos de pensiones em los países de Europa Oriental y América Latina (2000 – 2018)*. ESS – Extensión de la Seguridad Social. Documento 63. Departamento de Protección Social. Oficina Internacinal del Trabajo. 2019. ISSN 1020-9581; 1020-959X (pdf web).
- PASTOR, Almansa. *Derecho de la seguridad social*. 7. ed. Madrid: Tecnos, 1991.
- SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.
- STIGLITZ, Joseph E. *El Malestar en la Globalización*. Madrid: Taurus Pensamiento, 2002.
- Banco Mundial. 2017. *Uma feira de ajuste: a eficiência ea equidade dos gastos públicos no Brasil: Volume I: Síntese (Português)*. Washington, DC: Grupo do Banco Mundial. Disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/en/884871511196609355/Volume-Is%C3%ADntese>. Acesso em: 29 set. 2019.
- ZUBIRI, Ignacio. Capitalización y reparto: un análisis comparativo. *Ekonomiaz: revista vasca de economía*, n. 85, p. 208-233, 1º sem. 2014. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/autor?codigo=91185>. Acesso em: 29 set. 2019.



# A medida provisória 881/2019 e seus reflexos no meio ambiente do trabalho

*Beatriz Souza Costa  
Camilla de Freitas Pereira*

Resumo: A Medida Provisória 881 de 2019, chamada de “Medida Provisória da Liberdade Econômica” ou “Minirreforma trabalhista” trouxe a promessa de desburocratizar a abertura e atividades das empresas objetivando melhoras na economia do país. Ocorre que a referida Medida trouxe mudanças substanciais na legislação trabalhista. O presente artigo analisará as consequências desta Medida Provisória, caso seja sancionada pelo Presidente da República, no meio ambiente do trabalho. A pesquisa utilizou-se da metodologia dedutiva, pesquisa bibliográfica, e da legislação nacional e internacional. Conclui-se que o texto da referida Medida Provisória viola as normas de saúde e segurança do trabalhador.

Palavras-chaves: Medida Provisória 881/2019 - Meio Ambiente do Trabalho – Saúde e Segurança do Trabalho

## *1. Introdução*

A Medida Provisória 881 de 2019, com o codinome de “Medida Provisória da Liberdade Econômica” ou “Minirreforma Trabalhista” tem gerado questionamentos sociais, econômicos e jurídicos, inclusive com relação aos seus reflexos no meio ambiente do trabalho, uma vez que traz impactos nos direitos trabalhistas já implementados, prevê a carteira de trabalho digital, fim do e-Social, e alterações nas regras para abertura de empresas. O texto, que já foi aprovado na Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, segue para sanção do Presidente da República Jair Bolsonaro.

Apesar da referida Medida Provisória significar um incentivo ao empreendedorismo, uma vez que afrouxa regras para abertura e funcionamento das empresas e flexibilização de regras trabalhistas, tem-se que uma análise da referida Medida Provisória se faz necessária, a fim de perseguir um verdadeiro equilíbrio no ordenamento jurídico, especialmente no que tange aos direitos fundamentais.

A questão se torna mais grave ainda em atividades empresariais de risco à vida e saúde do trabalhador, assim consideradas pela própria natureza e

peculiaridades do empreendimento. Nesse sentido, a Constituição determina que as atividades econômicas devem ser desenvolvidas de forma harmoniosa com o meio ambiente, seja ele ambiente natural, o meio ambiente artificial, o meio ambiente cultural e o meio ambiente do trabalho.

Dessa forma, o presente artigo investigará as consequências, caso aprovada, dos dispositivos do texto da Medida Provisória no meio ambiente do trabalho. Para tanto abordar-se-á primeiramente o conceito de meio ambiente do trabalho, após estudar-se-á as normas nacionais e internacionais em que o Brasil é signatário e os princípios do direito ambiental e por fim uma análise das normas do referido instrumento normativo sob o foco do direito do trabalho.

Para alcançar o objetivo proposto, utilizou-se da metodologia jurídico-teórica, bem como de um raciocínio dedutivo e pesquisa doutrinária e jurisprudencial.

## *2. Principais instrumentos nacionais e internacionais do direito ambiental*

A consciência ambiental, no sentido do desenvolvimento econômico social e do meio ambiente de forma harmoniosa, é tema inovador, trazido pela Constituição de 1988 no seu artigo 225, uma vez que só a partir do século XX, a partir de um movimento global diversos países passaram a se preocupar com o meio ambiente.

Tais movimentos foram alavancados pelo avanço tecnológico e por descobertas científicas que demonstravam as consequências da degradação ambiental, como a contaminação da água, poluição do ar, devastação das florestas. Para Pott e Estrela (2017, p.272) apenas três séculos após a Revolução Industrial a humanidade começou a se preocupar com as questões ambientais, que foram ao final da década de 60 e início da de 70, uma vez que anteriormente acreditava-se que o crescimento desordenado impactando na vida e saúde da população e no meio ambiente era um mal necessário para o progresso.

No Brasil, apesar da existência código florestal brasileiro de 1934, posteriormente alterado pela Lei Federal 4.771 de 1965, as preocupações ainda eram pequenas com o meio ambiente agravadas ainda pela fraca fiscalização.

Com a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano ou Conferência das Nações Unidas de Estocolmo, em 1972, promoveu-se um debate internacional a respeito da degradação do meio ambiente

envolvendo 113 países desenvolvidos e subdesenvolvidos, sobre a necessidade da defesa e a melhoria do meio ambiente para as gerações presentes e futuras. Como resultado, produziu-se a Declaração sobre o Meio Ambiente Humano, como guia para melhorar o meio ambiente, assinado pelo Brasil. Além disso, elaborou-se um Plano de Ação que convocava todos os países, os organismos da ONU, bem como todas as organizações internacionais, a cooperarem na busca de soluções para as questões ambientais debatidas (ONU, 1972).

No Brasil, as recomendações de Estocolmo geraram resultados no ordenamento jurídico, especialmente na década de 80. Assim, o país promulgou importantes leis que ainda permanecem na legislação como a Lei nº. 6.938/81, dispondo sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, visando o desenvolvimento socioeconômico em consonância com a preservação do meio ambiente.

Para Costa (2016, p.80) em 1988, o Brasil promulgou a primeira Constituição a preocupar-se com o meio ambiente, influenciado por um fenômeno global em que vários países como Grécia, Portugal e Espanha constitucionalizaram essa proteção. No entanto, o Brasil foi além: colocou o meio ambiente como direito fundamental à vida, cabendo ao Estado e a toda coletividade defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

Em 1992, com a Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (ECO 92), ocorrida na cidade do Rio de Janeiro, no Brasil, foram reafirmadas as questões da Declaração de Estocolmo, porém aprofundando o debate sobre o desenvolvimento sustentável.

Entre os principais objetivos da Rio 92 figuravam:

- efetuar um diagnóstico da situação mundial após a Conferência de Estocolmo e avaliar os avanços obtidos com a implementação dos princípios da Declaração de 1972;
- discutir os mecanismos de adequação do modelo de desenvolvimento econômico vigente aos princípios do desenvolvimento sustentável;
- estabelecer mecanismos de transferência de tecnologias não-poluentes aos países subdesenvolvidos;
- buscar a criação de um sistema de cooperação internacional para prever ameaças ambientais e prestar socorro em casos emergenciais;
- reavaliar o sistema de organismos da ONU, sugerindo, se necessário, a criação de novas entidades para implementar as decisões da conferência. (BAPTISTA, OLIVEIRA, 2011, p. 14)

Dez anos depois, em 2002, em Joanesburgo, na África do Sul, foi realizada pela ONU a Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável, conhecida

como Rio +10. Essa Conferência objetivava aprofundar as discussões sobre os problemas ambientais globais, iniciadas na Rio 92.

[...] em especial de avançar nas discussões e obter metas mais ambiciosas, específicas e bem definidas para alguns dos principais problemas ambientais de ordem global, entre os quais os relacionados às mudanças climáticas, ao crescimento da pobreza e de seus efeitos sobre os recursos ambientais, ao avanço de doenças como a AIDS, à escassez de recursos hídricos e de condições sanitárias mínimas em algumas áreas do Planeta, às pressões sobre os recursos pesqueiros, à conservação da biodiversidade e o uso racional dos recursos naturais [...] A Rio+10 terminou com alguns poucos avanços, como a aprovação, no campo da biodiversidade, da criação de um sistema internacional para divisão, com os detentores de recursos naturais e conhecimentos tradicionais, dos lucros obtidos pelos países ricos com o uso desses recursos. Mas, em contraposição, há no documento final da conferência muitas declarações vagas, sem o estabelecimento de meios para cobrar a implementação das medidas aprovadas (TANNOUS, GARCIA, 2008, p. 191).

Com todo esse arcabouço normativo, o Brasil com a Constituição de 1988 em seu artigo 225, deu ao meio ambiente status de direito fundamental, além de especial força jurídica, constituindo norma de aplicação imediata, vinculando entes públicos e privados, constituindo verdadeira cláusula pétreia, ou seja totalmente imutável.

A proteção do meio ambiente do trabalhador tem fundamento no art. 1º da Constituição que determina que o Estado Brasileiro como Estado Democrático de Direito fundamenta-se, dentre outros princípios na dignidade da pessoa humana e o valor social do trabalho. O meio ambiente do trabalho ultrapassa os limites regulamentadores do Direito do Trabalho, uma vez que está inserido dentro do contexto de um dos maiores e mais grave problemas da atual sociedade globalizada e de alta tecnologia, que é a questão ambiental (PADILHA, 2011, p. 232).

Ainda com relação ao meio ambiente do trabalho, além do seu caráter de direito fundamental, por se tratar de direito à vida, tem-se que as normas de saúde do trabalhador foram reconhecidas pela Constituição como direito social, no artigo 7º, XXII e XXVIII e também no artigo 200, II e VIII.

Nesse sentido, o meio ambiente do trabalho tem especial proteção constitucional, e é regulamentado pelas normas de saúde e segurança do trabalho. No tópico seguinte serão abordadas as principais normas de saúde e segurança do trabalhador, responsáveis por garantir um meio ambiente do trabalho seguro e sadio.

### *3. Das normas de saúde e segurança do trabalho*

Apesar de algumas Constituições anteriores terem regulamentado direitos trabalhistas, e da existência da Consolidação das Leis do Trabalho, apenas com o governo de Getúlio Vargas, na década de 70, a matéria a respeito de saúde e segurança do trabalhador foi abundantemente tratada, com a lei 6.570/74 que Alterou o Capítulo V do Título II da Consolidação das Leis do Trabalho, que tratava da segurança e medicina do trabalho permitindo a regulamentação especial pelas Normas Regulamentadoras – NR.

No plano internacional, a Organização Internacional do Trabalho (OIT) desde a sua criação, em 1919, na Conferência de Paz, em que foi aprovado o Tratado de Versalhes, tem se dedicado a elaborar convenções e recomendações para proteção do trabalhador. Assim, a dedicação da OIT, conforme Fernandes (2009, p. 161) trata-se de um “esforço de universalização e uniformização mundial das normas de proteção dos trabalhadores”.

O Brasil é um país membro da OIT e signatário de muitas convenções que tratam da saúde, segurança e meio ambiente do trabalho. Essas convenções, quando ratificadas pelo Brasil, incorporam-se à legislação pátria, conforme o § 2º do art. 5º da Constituição Federal. “É importante assinalar que a OIT controla a aplicação das convenções ratificadas, devendo o Estado-Membro remeter relatórios anuais e comunicações periódicas para acompanhamento. Além disso, as organizações profissionais de empregados ou de empregadores também podem apresentar reclamação à Repartição Internacional do Trabalho [...]” (OLIVEIRA, 2017, p. 109). Nesse sentido, é importante que a empresa, ao desenvolver suas atividades esteja atenta ao determinado nas convenções ratificadas pelo Brasil, cumprindo suas determinações, para assegurar ao trabalhador um meio ambiente sadio para executar suas atividades.

Dentre as convenções ratificadas pelo Brasil sobre meio ambiente do trabalho e saúde do trabalhador, pode-se destacar, a Convenção n. 115 sobre radiações ionizantes; Convenção n. 136 sobre benzeno, Convenção n. 139 sobre substâncias ou produtos cancerígenos; Convenção n. 162 sobre asbesto, Convenção n. 161 da OIT sobre Serviços de Saúde do Trabalho, a Convenção n. 155, da OIT, sobre Segurança e Saúde dos Trabalhadores, Convenção n. 170 sobre produtos químicos; Convenção n. 171 sobre trabalho noturno.

A OIT aprovou ainda a Convenção 187 no ano de 2006, chamada de “Marco promocional para a segurança e saúde no trabalho, que encontra-se em vigor desde a ano de 2009, mas que no entanto não foi ratificada pelo Brasil. Porém, o país no ano de 2008 inaugurou uma Comissão Tripartite de Saúde e Segurança no Trabalho, pela Portaria interministerial 152 de 2008.



Outro destaque na legislação brasileira foi o Decreto 7.602/2011 que estabeleceu a Política Nacional de Segurança e Saúde no Trabalho – PNSST, objetivando a promoção da saúde e a melhoria da qualidade de vida do trabalhador e a prevenção de acidentes e de danos à saúde advindos, relacionados ao trabalho ou que ocorram no curso dele, por meio da eliminação ou redução dos riscos nos ambientes de trabalho. Sobre o referido Decreto:

Pela primeira vez, um documento oficial explicita as responsabilidades e ações a serem desenvolvidas pelos organismos de governo responsáveis pela proteção e recuperação da saúde dos trabalhadores. Busca-se, dessa forma, superar a fragmentação e a superposição das ações desenvolvidas pelos setores Trabalho, Previdência Social, Saúde e Meio Ambiente por meio da articulação das ações de governo, com participação voluntária das organizações representativas de trabalhadores e empregadores [...]

A PNSST tem como princípios norteadores a universalidade, a integralidade, o diálogo social e a precedência das ações de promoção, proteção e prevenção sobre as de assistência e reabilitação. Os objetivos propostos são a promoção da saúde e a melhoria da qualidade de vida do trabalhador e a prevenção de acidentes e danos à saúde relacionados ao trabalho ou que ocorram no curso dele. (DIAS, 3013, p. 32)

Tem-se que a Consolidação das Leis do Trabalho foi alterada em diversos dispositivos com a “reforma trabalhista”, Lei 13.467/17, afetando também questões referentes ao meio ambiente do trabalho. No entanto, a presente pesquisa abordará as propostas referentes a Medida Provisória 891/19, também chamada de mini reforma trabalhista, o que será tratado no próximo tópico.

#### *4. A “minireforma trabalhista” proposta pela medida provisória 881/2019 e o meio ambiente do trabalho*

A Medida Provisória 881 editada em 30 de abril de 2019 pelo Presidente da República Jair Bolsonaro regulamenta a “Declaração de Direitos de Liberdade Econômica, estabelece garantias de livre mercado, análise de impacto regulatório, e dá outras providências”. O texto que atualmente aguarda sanção do Presidente da República tramitou no Senado federal e na Câmara dos Deputados, mas somente no último órgão sofreu modificações referentes aos direitos trabalhistas.

A referida Medida Provisória, numa análise global do seu texto, visa garantir uma maior liberdade nas práticas de mercado e abertura e funcionamento das empresas, enfatizando o papel regulador do Estado

que neste sentido intervém minimamente nas transações privadas. Nas relações trabalhistas, a liberdade contratual entre as partes representa um afrouxamento da histórica construção protecionista do empregado, ou seja, relativizar direitos previstos em leis e na Constituição Federal, o que impactaria diretamente no meio ambiente do trabalho, considerando este “o local de trabalho, os instrumentos de trabalho, o modo da execução das tarefas, e a maneira como o trabalhador é tratado pelo empregador ou tomador de serviço e pelos próprios colegas de trabalho” (MELO, 2010, p. 31).

Leal e Rocha (2018, p. 267) apontam que o afrouxamento de normas trabalhistas tem como consequência a precarização do trabalho, criando verdadeira “[...] despadronização do trabalho assalariado, por meio de flexibilizações de três pilares de sustentação – direito do trabalho, local de trabalho e jornada de trabalho – que promovem a difusão de formas flexíveis e plurais de subemprego”.

Para Edis Milaré (2016, p.139) “Em linguagem técnica, o meio ambiente é ‘a combinação de todas as e fatores externos ao indivíduo ou população de indivíduos em questão. [...] não é o mero espaço, é a realidade complexa e marcada por múltiplas variáveis”. Nesse contexto, os pactos trabalhistas ou mudanças no contrato de trabalho influenciam diretamente no ambiente laboral, isto é, na relação do indivíduo com as outras pessoas no seu ambiente de trabalho, na produtividade do empregado, assim como as reações fisiológicas do indivíduo podem contribuir ou não para um acidente de trabalho.

Com relação à Medida Provisória, o primeiro ponto de destaque é o chamado “ponto por exceção” que consiste na não marcação formal dos controles de horários de entrada e saída dos trabalhadores, exceto quando prestadas horas extras, folgas e faltas que poderá ser ajustado entre empregado e empregador mediante acordo individual ou coletivo de trabalho.

Outra modificação trazida pela Medida Provisória é a possibilidade de ausência de controle de ponto para as empresas que possuam até vinte empregados. De acordo com as normas vigentes atualmente, a não ocorrência de controle de jornada só é possível para empresas que tenham até dez empregados.

Tem-se que as duas modificações facilitam a prestação de horas extras acima dos limites permitidos no artigo 5º inciso XIII da Constituição Federal e até mesmo, caso prestadas de forma lícita ou seu na pagamento pelo empregador por falta de controle ou falta de provas formais numa possível demanda judicial ou até mesmo apuração administrativa para pagamento. Outro ponto importante é que o empregado poderia se sentir constrangido em registrar suas horas extras no ponto por exceção, temendo perseguições por parte do empregador, o que dificultaria o pagamento de tais direitos.

Assim, o trabalhador que presta constantemente horas extras sem o seu pagamento, ou em desconformidade com a lei, trabalha fatigado e insatisfeito, facilitando a ocorrência de doenças e acidentes de trabalho, afetando o seu humor no seu círculo familiar, afetando de sobremaneira sua vida, direito fundamental constitucional.

Como se vê, a jornada de trabalho é um fator crítico no que se refere à probabilidade de ocorrência de acidentes e doenças do trabalho. Com efeito, sabe-se que com o prolongamento da jornada e após diversas horas de trabalho, a atenção do trabalhador tende a diminuir, em virtude do próprio cansaço e esgotamento físico e mental que uma grande quantidade de horas seguidas de trabalho provoca ao ser humano. Não por outro motivo, é um dado conhecido que a maior parte dos acidentes de trabalho tende a ocorrer mais próximo ao final da jornada de trabalho, e não no início, quando o nível de atenção do trabalhador ainda se encontra alto, e o nível de cansaço, baixo. (DOS REIS, PRADO, 2019, p. 11).

O texto original da Medida Provisória, prevê ainda a autorização para o trabalho aos domingos para qualquer atividade. A supressão da folga aos domingos afeta diretamente o trabalhador, mesmo que lhe seja concedida a folga compensatória durante a semana. A privação de convívio familiar e comunitário pode causar danos psicológicos ao trabalhador.

De acordo com o artigo 7º, inciso XV, da Constituição Federal e artigo 67 da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), o empregado tem direito a 24 horas consecutivas de descanso semanal remunerado, preferencialmente aos domingos, exceto por conveniência pública ou alguma necessidade imperiosa do serviço ou atividades que justifiquem o descanso semanal em dia diferente. Mesmo nesses casos, o descanso semanal remunerado deve coincidir com o domingo pelo menos uma vez a cada quatro semanas, devendo a empresa planejar uma escala de revezamento. Assim, o trabalho realizado no domingo e feriado será remunerado em dobro, exceto se o empregador conceder outro dia de folga compensatória.

No entanto, o projeto, após tramitar no Senado federal, retirou a permissão do trabalho aos domingos, aprovando o restante da Medida Provisória que segue agora para aprovação ou veto do Presidente da República.

A liberdade econômica proposta objetivada pela Medida Provisória através das mudanças neste artigo demonstradas, apesar de tornar menos rígida a norma trabalhista objetivando o crescimento econômico, afetam o trabalhador e seus direitos constitucionais a um trabalho digno.

Destarte, o princípio da dignidade da pessoa humana é o centro axiológico da concepção de Estado Democrático de Direito e da

ordem mundial pautada pelos direitos humanos. A esse respeito, são ponderosas as considerações de Maria Celina Bodin de Moraes (apud MINARDI, 2010, p. 96):

No mundo social existem duas categorias de valores: o preço e a dignidade. Enquanto o preço representa um valor exterior (de mercado) e manifesta interesses particulares, a dignidade representa um valor interior (moral) e é de interesse geral. As coisas têm preço; as pessoas dignidade. O valor moral se encontra infinitamente acima do valor de mercadoria, porque, ao contrário deste, não admite ser substituído por equivalente. Daí a exigência de jamais transformar o homem em meio para alcançar quaisquer fins. Em consequência, a legislação elaborada pela razão prática, a vigorar no mundo social, deve levar em conta, como sua finalidade máxima, a realização de valor intrínseco da dignidade humana. (MINARDI, 2010 *apud* CIRINO 2014)

Em assim sendo, a proposta que ainda aguarda sanção presidencial carece de reformas por atingir direitos e valores constitucionais.

## 5. Conclusão

Por meio dessa pesquisa verificou-se que Medida Provisória da Liberdade Econômica ou Minireforma trabalhista tenta promover liberdade nos contratos de trabalho, flexibilização de normas trabalhistas, objetivando abertura e crescimento das atividades das empresas, facilitação das práticas de livre mercado e na redução da burocracia para o estabelecimento de negócios, ampliando o fomento econômico em especial as micro e de pequeno porte, e uma intervenção mínima do Estado nas relações privadas.

As modificações na jornada e no repouso semanal remunerado preferencialmente aos domingos poderá trazer consequências graves psicossociais e biológicas nos trabalhadores, causando doenças e acidentes de trabalho além de reflexos financeiros por dificultar o real registro de jornada.

Ao longo da pesquisa constatou-se toda uma evolução histórica em caráter nacional e internacional para a conquista e valoração do meio ambiente e direitos trabalhistas, que custaram aos países grandes debates e mudanças de paradigmas afetando a legislação interna, como ocorreu no Brasil.

Apesar dos objetivos da referida Medida passarem pelo crescimento da economia nacional, afetam diretamente o meio ambiente do trabalho, em seu conceito amplo, e por se tratar de direito a fundamental à vida não pode sofrer qualquer modificação, que no caso de direitos trabalhistas representa verdadeiro retrocesso social.

## Referências bibliográficas

- BAPTISTA, Adriana Mathias; DE MOURA OLIVEIRA, Jaime César. O Brasil em fóruns internacionais sobre meio ambiente e os reflexos da Rio 92 na legislação brasileira. *Revista Paranaense de Desenvolvimento-RPD*, n. 102, p. 5-27, 2011. Disponível: <http://www.ipardes.gov.br/ojs/index.php/revistaparanaense/article/view/209/171> Acesso: 21 Ago. 2019.
- COSTA, Beatriz Souza. *Meio ambiente como direito à vida: Brasil, Portugal e Espanha*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016.
- COSTA DIAS, Elizabeth; Lacerda e SILVA, Thais. Contribuições da Atenção Primária em Saúde para a implementação da Política Nacional de Saúde e Segurança no Trabalho (PNSST). *Revista Brasileira de Saúde Ocupacional*, vol. 38, núm. 127, enero-junio, 2013, pp. 31-43 Fundação Jorge Duprat Figueiredo de Segurança e Medicina do Trabalho São Paulo, Brasil. Disponível: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=100528024002>>. Acesso: 23 de agosto de 2019.
- CIRINO, Samia Moda. Sustentabilidade no meio ambiente de trabalho: um novo paradigma para a valorização do trabalho humano. *Revista eletrônica do Tribunal Regional do Trabalho da 9ª Região*. Curitiba, PR, v. 3, n. 28, p. 85-108, mar. 2014., 2014.
- Disponível:[https://juslaboris.tst.jus.br/bitstream/handle/20.500.12178/94993/2014\\_cirino\\_sam\\_ia\\_sustentabilidade\\_meio.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://juslaboris.tst.jus.br/bitstream/handle/20.500.12178/94993/2014_cirino_sam_ia_sustentabilidade_meio.pdf?sequence=1&isAllowed=y). Acesso: 24 de agosto de 2019.
- DIAS, Elizabeth Costa et al. Contribuições da Atenção Primária em Saúde para a implementação da Política Nacional de Saúde e Segurança no Trabalho (PNSST). *Revista Brasileira de Saúde Ocupacional*, v. 38, n. 127, p. 31-43, 2013. Disponível em: <<https://www.redalyc.org/pdf/1005/100528024002.pdf>>. Acesso: 23 de agosto de 2019.
- DOS REIS, Jair Teixeira; PRADO, Antônio Zoti. A reforma trabalhista brasileira de 2017 e a desconsideração da duração do trabalho como norma relacionada à saúde dos trabalhadores. *Revista de Direito da Faculdade Guanambi*, v. 6, n. 01, p. e246-e246, 2019. Disponível em: <<http://177.38.182.246/revistas/index.php/Revistadedireito/article/view/246/135>> acesso: 23 de agosto de 2019.
- FERNANDES, Fábio. *Meio Ambiente Geral e Meio Ambiente do Trabalho*. São Paulo: LTr, 2009. p. 161.
- LEAL, Carla Reita Faria; ROCHA, Solange de Holanda. Riscos ambientais laborais na sociedade global e sua proteção jurídica. *Veredas do Direito: Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável*, Belo Horizonte, v. 15, n. 33, p. 263-290, dez. 2018. ISSN 21798699. Disponível em: <<http://www.domhelder.edu.br/revista/index.php/veredas/article/view/1351/24673>>. Acesso em: 25 de agosto de 2019.
- MELO, Raimundo Simão de. *Direito ambiental do trabalho e a saúde do trabalhador: responsabilidades legais, dano material, dano moral, dano estético, indenização pela perda de uma chance, prescrição*. 4. ed, São Paulo: LTr, 2010.



- OLIVEIRA, Sebastião Geraldo de. Estrutura normativa da segurança e saúde do trabalhador no Brasil. *Revista do Tribunal Regional do Trabalho da 3ª Região*. Belo Horizonte. v. 45, n. 75, p. 107-130, jan./jun. 2007.. Disponível: <[https://juslaboris.tst.jus.br/bitstream/handle/1939/74026/2007\\_oliveira\\_sebastiao\\_estrutura\\_normativa.pdf?sequence=1](https://juslaboris.tst.jus.br/bitstream/handle/1939/74026/2007_oliveira_sebastiao_estrutura_normativa.pdf?sequence=1)> Acesso: 23 de agosto de 2019.
- PADILHA, Norma Sueli. Meio ambiente do trabalho equilibrado: um direito fundamental do trabalhador. SARLET, Ingo Wolfgang; MELLO FILHO, Luiz Philippe de; FRAZÃO, Ana de Oliveira (Coords.). *Diálogos entre o Direito do Trabalho e o Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2014.
- POTT, Crisla Maciel; ESTRELA, Carina Costa. Histórico ambiental: desastres visual e o despertar de um novo pensamento. *Revista Estudos Avançados*. São Paulo, v. 31, n. 89, p. 271-283, abr. 2017. Disponível:<[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-40142017000100271&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142017000100271&lng=en&nrm=iso)>. Acesso: 21 de agosto de 2019.
- TANNOUS, Simone; GARCIA, Anice. Histórico e evolução da educação ambiental, através dos tratados internacionais sobre o meio ambiente. *Nucleus*, v. 5, n. 2, 2008. Disponível:<<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4033613>> Acesso: 21 de agosto de 2019.

# O sistema NINTER (art. 625-H, clt) como remédio jurídico para o empoderamento sindical e reestruturação do sistema de solução de conflitos trabalhistas após a reforma trabalhista.

*Brenon Franklin Brandão Silva*

**Resumo:** O presente artigo se propõe a uma breve análise sobre o impacto da reforma trabalhista (Lei 13.467 de 2017) sobre o sindicalismo brasileiro e sobre as possíveis soluções suscitadas para reerguer o próprio sindicalismo e o sistema de solução de conflitos trabalhistas após a referida alteração legislativa. Apresenta-se o Sistema NINTER (previsto no artigo 625-H da CLT) como uma solução concreta e plausível com vistas à reformulação do sistema sindical brasileiro e, também, um caminho para buscar soluções criativas e eficazes quanto aos desafios socioeconômicos advindos do fenômeno da financeirização econômica.

**Palavras-chave:** Núcleo Intersindical. Tripartismo. Diálogo Social. Concertação Social.

## 1. Introdução

No Brasil os empregos formais vêm sendo dissolvidos nas grandes empresas e criados nas micro e pequenas empresas. De fato, num universo de 6,4 milhões de estabelecimentos brasileiros, 99% são micro ou pequenas empresas. Dentre os empregos formais do setor privado, 52% são gerados pelas micro e pequenas empresas (SEBRAE, 2018).

O fenômeno da financeirização impõe grandes impactos sobre o setor produtivo, notadamente sobre as micro e pequenas empresas. De forma bem simplória, o capitalista financeiro pode auferir renda através de dividendos distribuídos pelas empresas das quais possui ação e/ou de juros da dívida pública (juros que notoriamente são pagos com dinheiro arrecadado pelo Estado, normalmente por meio de impostos). Em ambos os casos, é o setor produtivo que gera a riqueza correspondente, ou seja, gera riqueza e distribui os lucros e dividendos para seus acionistas e, também, alimenta a estrutura fiscal do Estado, cujos impostos parcialmente serão utilizados para pagamento dos juros da dívida).

A aplicação financeira em detrimento do investimento produtivo prejudica a geração de postos de trabalho. O mercado financeiro funciona sob a lógica da liquidez imediata e dos rendimentos em curto prazo. Por

consequência, o setor produtivo e o seu respectivo mercado de trabalho devem se adaptar a essa lógica imediatista flexível do mercado financeiro.

Cada vez mais o empenho da mão de obra do trabalhador brasileiro está atrelado a uma economia produtiva dominada por micro e pequenas empresas, mas subordinado a um mercado financeiro de poderio econômico estrondoso. Cabe ao Estado regulamentar todas essas relações, num esforço para equilibrar a correlação de forças entre mercado financeiro, setor produtivo e trabalhadores.

A crise do sistema trabalhista como um todo, o que inclui a crise sindical, está envolta neste contexto socioeconômico. A reforma do sistema trabalhista é inescapável.

A reforma trabalhista realizada pela Lei 13.467/2017, foi sancionada em julho de 2017 e entrou em vigor em 11 de novembro de 2017. O presente trabalho está sendo elaborado em agosto 2019, portanto, há quase dois anos de vigência das alterações promovidas.

Neste período, doutrina e jurisprudência vêm se manifestando sobre vários aspectos da reforma trabalhista. Tem sido dada ênfase aos desafios propostos ao sindicalismo a partir de alterações que afetaram drasticamente as regras de financiamento da atividade sindical e que reduzem o poder dos sindicatos. Por exemplo: flexibilizações para negociações individuais entre empregados e empregadores e dispensas coletivas que afastam o protagonismo dos sindicatos; desnecessidade dos sindicatos homologarem a rescisão contratual; e vedação à ultratividade das cláusulas coletivas, impedindo ampliação de direitos com definitividade, entre vários outros exemplos.

Tais mudanças notoriamente estão definindo os sindicatos que repentinamente perderam a verba do imposto sindical (importantíssima fonte de renda de grande parte dos sindicatos brasileiros) e perderam mais ainda o protagonismo na lida com os problemas trabalhistas da categoria. Além de descapitalizados os sindicatos ficaram ainda mais afastados da sua base social.

A lei da reforma trabalhista foi aprovada e desde então muitos pesquisadores e os próprios sindicalistas vêm se dedicando à busca de propostas de soluções concretas para a crise na qual os sindicatos estão mergulhados. Agora, além da crise de legitimidade e representatividade, é alarmante a crise econômica.

As pesquisas acadêmicas são uníssonas em apontar necessidade de reestruturação, de reforma sindical, de realizar mudanças que aproximem os sindicatos das suas bases sociais agregando legitimidade e representatividade às ações e políticas sindicais. Os sindicalistas também adotam este diagnóstico, mas o problema efetivo está na ausência de propostas concretas sobre como alcançar este objetivo.

O presente trabalho se dedica a demonstrar que realmente há uma dificuldade muito grande na construção criativa de propostas e, por fim, apresentar uma proposta efetiva para que os sindicatos se encorajem à adoção de uma solução inovadora, que realmente altera os paradigmas da atuação sindical, qual seja: a implantação do Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista – NINTER.

## *2. Exemplos de propostas de ações na doutrina e no meio sindical*

Primeiro, convém demonstrar exemplos de doutrina e de propostas de sindicalistas que confundem o diagnóstico com a solução e, na verdade, não criam remédios jurídicos e sociais concretos e eficazes para a crise sindical, é dizer, não apresentam estratégias e/ou táticas específicas.

Em verdade, uma boa parte do conteúdo que se encontra sobre os impactos da reforma trabalhista no sindicalismo é no sentido de criticar a reforma trabalhista, lamentar as mudanças ocorridas e impugná-las com diversos argumentos jurídicos e sociais. Porém, o fato é que a alteração legislativa já aconteceu e as propostas reais sobre como enfrentar a situação que já está posta são tímidas e inespecíficas ou apenas representam o aprofundamento das estratégias até então utilizadas. Ou seja, é a inútil expectativa de se obter resultados diferentes, mas sempre agindo da mesma forma, sem fazer nada efetivamente novo.

Por exemplo, em texto publicado no sítio eletrônico da CONFETAM – Confederação dos(as) trabalhadores(as) no serviço público municipal - Clemente Ganz Lúcio (2017), diretor técnico do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos, ventila vagamente algumas sugestões de atuação para o movimento sindical dos trabalhadores. O Autor fala sobre o “diálogo sindical” como ferramenta de encontrar novas formas de organização, fala da importância do fortalecimento da negociação, sobre investir em reorganizar campanhas salariais e negociações coletivas, menciona a conveniência de repensar o conceito de categoria profissional como instrumento de unidade e não de fragmentação, aproximar-se dos bairros onde residem os trabalhadores e realizar atividades culturais e esportivas que promovam interação e formação crítica da classe trabalhadora. Dentre outras questões suscitadas pelo Autor, vale mencionar a preocupação com o financiamento sindical, classificado por Clemente Ganz Lúcio como desafio estratégico, sendo “[...] necessário implantar regras de deliberação coletiva para aporte das contribuições negociais, decididas em assembleias gerais da base

*sindical (sócios e não sócios). Deve-se também buscar uma regulamentação geral, em lei, que dê segurança a todos.*

Outro exemplo que vale mencionar é o texto publicado por Marcos Verlaine (2018) (jornalista, analista político e assessor parlamentar do DIAP – Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar) na seção “opinião classista” do sítio eletrônico da Central dos Trabalhadores e Trabalhadoras do Brasil. O Autor se empenha em responder a pergunta: Como o sindicalismo vai enfrentar a Reforma Trabalhista?

Dentre as várias sugestões, Marcos Verlaine argumenta: *“As categorias precisarão organizar-se nacionalmente. Investir na formação dos dirigentes e dos militantes de base será imprescindível. Investir em comunicação, a fim de melhorar essa capital ferramenta que sustenta, com a política, a organização dos trabalhadores é urgente.”* O referido Autor divide as ações sindicais em frente jurídica (necessidade do juiz compatibilizar a lei com a Constituição), frente de mobilização sindical e denomina “ferramentas” a utilização de *“Mais organização, mais politização (formação) dos dirigentes e da base e mais comunicação.”*

Em se tratando de trabalhos mais formais, Patrícia Maeda (2018) apresenta artigo científico intitulado *“Reformar Para Piorar: a reforma trabalhista e o sindicalismo”*. No referido trabalho a autora consegue tece críticas à reforma trabalhista que atacou o sistema sindical brasileiro com vistas a desestruturá-lo. Aponta que os sindicatos conseguiriam se fortalecer perante suas bases se dedicasse suas energias a avanços de direitos como conquistas de “cláusulas de gênero”.

Porém, no nosso entender, não é a conquista do direito que vai fortalecer o Sindicato, mas pelo contrário, é o fortalecimento do Sindicato que vai viabilizar a conquista de direitos. Então, o que importa é propor meios pelos quais os Sindicatos podem conseguir se aproximar do trabalhador, conquistar o engajamento desse trabalhador e propor adequações às normas trabalhistas que contemplem a realidade vivenciada pela categoria.

Márcio Ferezin Custódio (2018), em tom otimista, celebra o fim da compulsoriedade da contribuição sindical indicando que se trata de medida alinhada com o princípio da liberdade sindical. Destaca, ao fim do seu Artigo que o sistema de relações coletivas será transformado, que as ferramentas para um novo sindicalismo *“parecem realidade e são salutares”*, mas, também este autor não se dedica a apresentar propostas reais e concretas.

Por sua vez, Fábio Augusto de Souza (2019) avalia uma proposta concreta, qual seja, a possibilidade dos sindicatos excluírem os trabalhadores não associados do rol de beneficiados pelas normas coletivas. Mas, o trabalho do autor traz argumentos exatamente contrários a essa estratégia. Ou seja, invalida a proposta. Com isso, continuamos sem propostas concretas e juridicamente válidas.



O Artigo de Aldemiro Rezende Dantas Junior (2017) também analisa as mudanças realizadas pela reforma trabalhista e indica pessimismo com as consequências dessas mudanças destacando a fragilização dos Sindicatos nos aspectos financeiro e negocial. Mas não apresenta caminhos de fortalecimento dos sindicatos.

Em 29 de setembro de 2018, ou seja, em meio à campanha eleitoral para o cargo de Presidente do Brasil, Ricardo Pereira de Freitas Guimarães (2018) demonstrou como os 05 principais candidatos à Presidência se posicionavam em relação ao fim do “imposto sindical”. O Autor demonstrou que Marina Silva (Rede), Jair Bolsonaro (PSL) e Geraldo Alckmin (PSDB) eram irrestritamente a favor do fim do imposto sindical. Já Fernando Haddad (PT) e Ciro Gomes (PDT) eram contrários ao imposto sindical, mas afirmavam que o tema ainda estava em discussão. Em síntese, nenhum dos 05 candidatos apresentou propostas de como lidar com o fim da contribuição sindical compulsória.

As propostas, em geral, buscam soluções dentro da mesma lógica sindical já existente, dentro do mesmo paradigma. O NINTER é uma proposta que demanda uma efetiva mudança de paradigma, uma nova forma de pensar e de fazer sindicalismo. Por isso, é relativamente mais difícil que os sindicalistas aceitem o desafio. É preciso inteligência e coragem. Inteligência para pensar além do que já está posto e enxergar possibilidades através de perspectivas realmente diferentes, e coragem para ir adiante e executar a ideia. Não dá pra querer resultados diferentes fazendo sempre a mesma coisa.

Os trabalhos apresentados pela doutrina, em geral, são muito dedicados e profícuos em realização do diagnóstico da situação atual do Sindicalismo, como chegou ao ponto em que estamos, o quanto a reforma trabalhista é ruim para o sistema trabalhista e sindicatos como um todo. Mas, não encontramos ainda a oferta de um remédio jurídico e social como o NINTER.

### *3. A proposta de implantação de núcleos intersindicais de conciliação trabalhista (NINTER)*

Primeiro, é preciso entender um pouco do que efetivamente é um NINTER, como ele funciona e, com isso, apreender o que as categorias tem a ganhar.

#### **3.1 O que é o NINTER**

O NINTER é uma pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, fundada conjuntamente pelo sindicato dos empregadores e o sindicato dos trabalhadores, com caráter supra sindical e de composição paritária. Ambos os sindicatos estabelecem um compromisso de construir conjuntamente

essa instituição, com estatuto e sede própria, a fim de prevenir e solucionar conflitos trabalhistas extrajudicialmente.

Dentro do NINTER os sindicatos poderão se reunir permanentemente para tratar e deliberar sobre assuntos de interesse comum. Ou seja, o diálogo social não fica vinculado à data base da categoria.

O sentido da expressão “Núcleo Intersindical” já foi muito bem explicado por Antônio Gomes de Vasconcelos (1995, p. 76):

A expressão Núcleo traduz o ponto central, o ponto essencial de alguma coisa ou situação de fato. No caso do Núcleo Intersindical, pretendeu-se traduzir a ideia de que, quando se pensa na interação de um Sindicato Patronal e outro de Trabalhadores, desta interação resulta a observação de que nenhuma realidade comporta antagonismo absoluto – Os sindicatos ainda que defendentes de parcela de interesse divergentes das respectivas categorias representadas, comungam, por outro lado, com determinada gama de problemas e questões que comportam soluções convergentes e que conjugam e atendem a um único interesse comum e satisfatório para ambos os lados. [...] A este conjunto de questões e problemas, que comportam solução contemplativa dos esforços comuns dos Sindicatos, e, mais que isto, a aliança dos mesmos [...] denominamos NÚCLEO INTERSINDICAL. A expressão traduz o reconhecimento da existência de área de atuação na qual se vislumbra uma possível interseção das ações sindicais patronal e obreira, sem descaracterização de suas áreas específicas de atuação onde se resguarda a busca dos interesses específicos de cada categoria.

Portanto, o primeiro passo em direção ao NINTER já pressupõe uma mudança significativa na forma de agir dos sindicatos, uma verdadeira reforma sindical.

O ponto fundamental para compreender o NINTER é acreditar que o diagnóstico dos problemas trabalhistas, das causas desses problemas e, também, a criação da solução mais adequada e eficaz pressupõe a participação colaborativa dos trabalhadores, dos empregadores e, também, dos agentes do poder público que atuam em determinada localidade (por exemplo, juiz do trabalho, auditor fiscal do trabalho, procurador do Ministério Público do Trabalho, etc.).

### 3.2 A mudança de paradigma quanto à atuação sindical

A existência de um Núcleo Intersindical pressupõe a mudança do modo de atuação dos sindicatos, mudança do modo adversarial para o modo conciliatório. Com esta concepção, a implantação do Núcleo inaugura o Sindicalismo de Parceria e de “Co-operação” ao lado do tradicional Sindicalismo Unidirecional.

Explica-se, no Sindicalismo Unidirecional é resguardada a ação sindical praticada exclusivamente no interesse particular da categoria (profissional ou patronal). Por outro lado:

[...] no Sindicalismo de Parceria ambos os Sindicatos unem-se para operacionalizar, da forma mais perfeitamente possível, as relações de trabalho de acordo com as normas regulamentares vigentes, sejam elas provenientes de qualquer fonte normativa. Ainda no chamado Sindicalismo de Parceria, buscarão ambas as categorias, trabalhadores e empregadores, forma negociada para adequar, atualizar e modernizar a regulamentação das relações de trabalho pela via negocial. (VASCONCELOS, 1995, p. 87).

É muito importante entender que os Sindicatos que constroem um NINTER não deixam de existir enquanto Sindicatos e não deixam de ter pautas que coloquem trabalhadores e empregadores em situação de antagonismo (Sindicalismo Unidirecional). O NINTER viabiliza que os Sindicatos tenham duas possibilidades de atuação: 1) Sindicalismo de Parceria ou de Co-operação (quando ambas as categorias têm interesse em resolver conjuntamente determinado problema); e 2) Sindicalismo Unidirecional (quando os interesses das categorias não coincidem e os Sindicatos entram em rota de colisão).

### 3.3 Objetivos do NINTER.

Conhecer os objetivos do NINTER é importantíssimo para entender o que efetivamente é a proposta desta instituição e, de pronto, afastar pré-conceitos e equivocadas fusões entre o NINTER e qualquer outra instituição como, por exemplo, as Comissões de Conciliação Prévia.

Os objetivos do NINTER, assim como seus fundamentos e princípios, devem ser devidamente expressos no próprio Estatuto do Núcleo.

O NINTER adota como seus objetivos institucionais estatutários:

I) Promover a aproximação, o diálogo e a interação entre os sindicatos e as instituições e autoridade dos trabalho, com vistas à comunhão de esforços na compreensão e na busca de soluções para as questões trabalhistas setoriais ou locais de interesse público, social e coletivo visando à harmonia, à coerência e à intercomplementariedade entre as ações públicas e coletivas; II) Promover a participação dos sindicatos no exercício e nas ações do poder público relativas à gestão da organização setorial, regional ou local das relações de trabalho e da administração da justiça; III) Congregar esforços do Sindicato dos Trabalhadores e do Sindicato dos Empregadores em torno de objetivos que, mediante negociação coletiva, sejam reconhecidos como de interesse comum; IV) Dinamizar, aprofundar, desburocratizar, ampliar seus horizontes e tornar efetiva

a negociação coletiva como instrumento de autodeterminação coletiva, de adequação de adequação das normas às peculiaridades do setor de atividade econômica, de complementação e suprimento de ausências normativas e de concertação social entre as instituições do trabalho locais, mediante a instituição de um estado permanente de negociação entre os sindicatos signatários; V) Proceder à tentativa de conciliação prévia prevista no Título VI-A da CLT; VI) Promover a cultura da prevenção e a implementação gradativa de formas não judiciais de resolução dos conflitos do trabalho (conciliação, mediação e arbitragem voluntária), desde que observados os princípios tutelares dos direitos dos trabalhadores e da integridade dos direitos sociais, e contribuir para a legitimação e eficiência da justiça estatal em questões cuja complexidade e elevado grau de litigiosidade ou de sua relevância jurídica e social tornem indispensável sua atuação; VII) Buscar a efetividade dos direitos e obrigações trabalhistas por trabalhadores e empregadores como forma de prevenir litígios e instaurar a boa-fé recíproca nas relações de trabalho; VIII) Informar e orientar os trabalhadores e empregadores sobre direitos e obrigações decorrentes do contrato de trabalho; (VASCONCELOS, 2014a, p. 436).

Com o advento da reforma trabalhista perpetrada mediante a Lei 13.467 de 2017 é salutar acrescentar a tais objetivos o de institucionalizar mecanismos autônomos para concretização dos procedimentos, obrigações e faculdades trazidos na referida lei (por exemplo, o termo de quitação anual). No mesmo sentido, será necessário harmonizar as normas coletivas instituídas nos termos do art. 611-A da CLT com a Constituição Federal e as normas de Direito Internacional do Trabalho.

### 3.4 Modelo de estrutura e funcionamento do NINTER.

Após conhecer um pouco dos objetivos essenciais do NINTER convém compreender como o NINTER funciona e se estrutura para alcançar os referidos objetivos.

No NINTER trabalha-se para solucionar diversos tipos de questões. Por exemplo, existem demandas que são estritas a casos individuais entre empregador e empregado, outras, não são tão estritas assim e podem demandar soluções coletivas (ou seja, soluções acordadas entre os sindicatos profissional e patronal). Além disso, desde já convém destacar que o NINTER também tem atuação pedagógica (respondendo consultas trabalhistas de empregados e empregadores, por exemplo).

Para que todas as funções do NINTER sejam bem realizadas é preciso organizar um modelo de estrutura interna do NINTER e definir quais as atribuições de cada um dos órgãos internos.

Neste artigo será apresentada resumidamente a estrutura orgânica do NINTER, ou seja, quais os órgãos compõem o NINTER, quais as competências destes órgãos e como eles se relacionam entre si, sempre refletindo o princípio da estrutura paritária, que significa a participação conjunta de representantes de ambos os sindicatos em cada órgão.

A estrutura essencial de um NINTER contém: I) o Conselho Tripartite; II) Diretoria Executiva; III) Seção Intersindical de Conciliação Trabalhista; IV) Seção de Arbitragem.

O Conselho Tripartite e a Seção de arbitragem são órgãos eminentemente deliberativos, a Seção intersindical de Conciliação é eminentemente executiva, a Diretoria Executiva mescla atribuições deliberativas e executivas.

### *3.4.1. Conselho Tripartite*

Em apertada síntese, é de se destacar que o Conselho Tripartite é o órgão máximo do NINTER. Trata-se do órgão deliberativo com atribuições de exercer os poderes normatizador (editar cláusulas de normas coletivas) e administrativo. Os objetivos do Conselho Tripartite, em resumo, são realizar os objetivos estatutários do próprio NINTER.

As deliberações do Conselho Tripartite são tomadas pelo consenso entre os sindicatos profissional e patronal. Mas, quando acontecer divergência insuperável pela via da negociação entre os sindicatos, aí o Conselho de Arbitragem é chamado para arbitrar a questão.

No dia a dia o funcionamento do Conselho Tripartite ocorrerá com a formação bipartite, ou seja, duas partes: sindicato profissional e sindicato patronal. Porém, o órgão se identifica como Tripartite porque o estatuto do NINTER traz a previsão de que em determinadas reuniões/sessões o Conselho Tripartite também poderá ser composto por representantes do Poder Público ou instituições privadas que forem convidados pelos sindicatos, sempre que entenderem necessário ou urgente. Portanto, a opção pelo termo “tripartite” enfatiza a formação mais ampla do Conselho, que é justamente uma das características diferenciais do NINTER.

Desta maneira, o tripartismo se complementa pela oportunidade institucionalizada da participação espontânea dos agentes públicos, convidados para tanto, em reuniões do Conselho Tripartite para tratar de assuntos relacionados às suas atribuições legais. Assim, se dispostos a tanto, poderão participar das reuniões do Conselho Tripartite os juízes do trabalho, os fiscais do trabalho ou outro representante designado pelas Delegacias Regionais do Ministério do Trabalho, representantes do INSS, etc., sempre que convidados e aceitarem o convite e o assunto for pertinente à sua área de atuação.



Os Conselhos Tripartites, como órgãos dos Núcleos Intersindicais, funcionam também e principalmente como canal de diálogo permanente entre os trabalhadores e os empregadores, entre estes e os órgãos estatais atuantes no mundo do trabalho. Se as questões ou problemas enfrentados nos debates entre trabalhadores e empregadores envolvem participação de qualquer dos órgãos públicos mencionados e se a composição, melhoria ou soluções do referido problema depende de entendimento, participação ou colaboração de tais agentes públicos, abre-se então espaço para a busca da interação, diálogo e atuação conjunta entre estes e o Núcleo, através de seu Conselho Tripartite que, neste caso, transforma-se em “mesa- redonda” tripartida para a busca da transformação e melhoria das relações de trabalho no âmbito das categorias reunidas em torno dos Núcleos Intersindicais. (VASCONCELOS; GALDINO, 1999, p. 147).

Por se tratar do órgão máximo do NINTER a lista de competências e regras de funcionamento do Conselho Tripartite é relativamente mais extensa e complexa que os demais órgãos. Em síntese, é um grupo de atribuições estatutárias que lhe conferem centralidade gestora, normativa e coordenadora de todas as funções institucionais do Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista. Tudo baseado em regras estipuladas justamente para concretizar a observância dos princípios que atravessam toda a atividade do NINTER, por exemplo, princípios da transparência, paridade, liberdade de associação e de negociação coletiva.

### *3.4.2. Seção Intersindical de Conciliação – SIC*

Conforme salientado por Vasconcelos e Galdino (1999) “A Seção Intersindical de Conciliação é o ‘coração’ do sistema de solução extrajudicial de dissídios individuais de trabalho engendrado pelo Núcleo.” (VASCONCELOS; GALDINO, 1999, p. 154).

A SIC sempre deve ser composta por uma ou mais duplas de conciliadores, respeitando-se a paridade de representação do sindicato dos trabalhadores e dos empregadores e valorizando-se que sejam conhecedores da realidade local da categoria.

Constituído o NINTER, é importante que todas as rescisões contratuais da categoria sejam submetidas à homologação da SIC. Este expediente viabiliza o esforço conjunto dos sindicatos a favor da qualificação técnica, definitividade e certeza jurídica dos acertos trabalhistas (VASCONCELOS; GALDINO, 1999, p. 154).

Além disso, possibilita-se a conferência de qualquer outra pendência trabalhista porventura existente entre as partes, ainda que não se trate de questão puramente rescisória. Dessa forma, o NINTER previne potenciais litígios judiciais e, se for caso, instaura procedimento mediador/conciliatório

sobre o dissídio identificado entre as partes, diligenciando solução consensual e imediata para o conflito.

É também através da Seção Intersindical de Conciliação (SIC) que o Núcleo, cumprindo o seu papel pedagógico, prestará ao trabalhador e empregador integrantes das categorias signatárias quaisquer informações ou orientações relativas ao contrato de trabalho, sempre que solicitado.

De suma importância a função da SIC de conferir dinamismo às reuniões do Conselho Tripartite – entre os representantes sindicais obreiros e patronais -, eis que aquela Seção mune-se diariamente de informações relevantes acerca dos problemas concretos vividos no dia a dia, pelo trabalhador e pelo empregador, no curso do contrato de trabalho. Compete à coordenação encaminhar ao Conselho Tripartite toda e qualquer questão relevante que envolva interesse das categorias constituintes do Núcleo para que os sindicatos possam discuti-las e negociar em torno das mesmas e até mesmo editar normas coletivas tratativas da matéria sempre que necessário, inclusive através de Ato Normativo Interno. Assim confere-se à negociação coletiva o caráter realista e dinâmico necessário a um mundo em célere e constante transformação, além da aptidão para responder sempre prontamente às necessidades imediatas verificadas nas relações de trabalho, individuais e coletivas, abrangidas pelo Núcleo. (VASCONCELOS; GALDINO, 1999, p. 155).

Além da assistência rescisória a Seção Intersindical de Conciliação recebe as reclamações dos trabalhadores ou empregadores e instaura o procedimento conciliatório.

Não devem ser sujeitadas à atuação do NINTER, independentemente do valor, dissídios sobre I) a existência ou não de vínculo de emprego, salvo se houver seu reconhecimento e consequente anotação da Carteira de Trabalho e Previdência Social; II) dispensa por justa causa, salvo se convertida em dispensa imotivada; III) da dispensa de empregado estável, exceto se o empregador proceder à sua reintegração; IV) outras hipóteses que sejam indicadas pelo Conselho Tripartite ou quando o Coordenador de Conciliação e Mediação fundamentadamente considerar conveniente.

### *3.4.3. Seção de Arbitragem*

A Seção de Arbitragem é a ferramenta do NINTER para dar solução definitiva a dissídios intersindicais ou coletivos. A critério dos sindicatos fundadores do NINTER também é possível arbitrar dissídios individuais, conforme previsto na reforma trabalhista (Lei 13.467 de 2017).

Dissídios intersindicais são as divergências entre os sindicatos fundadores do NINTER em questões relacionadas à própria administração do Núcleo. Dissídios coletivos são dissidências entre os sindicatos, mas de natureza de norma coletiva. Por sua vez, os dissídios individuais são conflitos entre trabalhadores e empregadores que integram as categorias vinculadas ao NINTER.

#### *3.4.4. Diretoria Executiva*

O Diretor Executivo tem a responsabilidade administrativa e financeira das atividades do NINTER. Nas palavras de Vasconcelos e Galdino (1999, p. 151):

Incumbe à Diretoria Executiva: representar o Núcleo perante terceiros, inclusive judicialmente, podendo entretanto delegar poderes específicos para fazer-se representar; apresentar ao Conselho Tripartite, antes da posse, plano de ação e metas a ser cumprida durante o mandato; cumprir e fazer cumprir as deliberações do Conselho Tripartite; administrar os recursos materiais e o pessoal do Núcleo; responder pela contabilidade do Núcleo, com elaboração balancete mensal a ser examinado pelo Conselho Tripartite; arrecada, controlar a gerir as finanças; efetuar pagamentos de despesas relativas à manutenção e ao funcionamento do Núcleo, incluídas as de pessoal; contratar e demitir empregados, após autorização do Conselho Tripartite; velar pela disciplina e pelo bom andamento das atividades do Núcleo; convocar reunião extraordinária do Conselho Tripartite, com antecedência e pauta previamente especificada, para tratar de assuntos urgentes e relevantes; deliberar provisoriamente, ad referendum de qualquer órgão deliberativo do Núcleo; elaborar o calendário anual; contratar e firmar compromissos em nome do Núcleo; manter e organizar arquivo de atas das reuniões do Conselho Tripartite e demais órgãos do Núcleo.

### *4. Protagonismo dos sindicatos na solução das questões da categoria*

Esta foi uma apresentação bastante resumida sobre o que é o NINTER cuja intenção é dar uma noção do quanto os Núcleos podem contribuir na missão de reformulação da atuação sindical. Espera-se aguçar a curiosidade do leitor em relação à figura dos Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista.

Apesar da apresentação superficial, almeja-se que esteja minimamente esclarecido que o NINTER é um remédio eficaz para a) a adequação da reforma trabalhista à Constituição da República; b) a democratização da organização do trabalho e da administração da justiça laboral; c) o desenvolvimento

econômico, social e ambientalmente sustentável; d) a legitimação e o fortalecimento da atuação dos sindicatos profissionais e empresariais; e) a prevenção e a resolução consensual dos conflitos individuais e coletivos do trabalho; e f) a promoção da negociação coletiva permanente e da adequação setorial negociada da legislação trabalhista.

A implantação de um NINTER exige dos sindicatos a coragem e a responsabilidade dos pioneiros que ousam assumir novas posturas face ao sistema que já está estabelecido. A reforma trabalhista sacudiu as estruturas do sindicalismo principalmente com a extinção do famigerado imposto sindical. Independente de concordar ou não com a reforma trabalhista, fato é que a mudança legislativa foi realizada, já está surtindo efeitos e não há sinal de força política suficiente para reverter a reforma trabalhista.

Por isso, entende-se que é muito importante noticiar aos atores do movimento sindical e demais instituições da área trabalhista que existe o NINTER e que este é um remédio institucional com soluções concretas e específicas para o sindicalismo brasileiro se reinventar e assumir, de vez, o protagonismo da administração da justiça no âmbito trabalhista.

Nesse aspecto, convém citar, também, a existência do Programa Universitário de Apoio às Relações de Trabalho e à Administração da Justiça da Universidade Federal de Minas Gerais – PRUNART – UFMG. Trata-se de um programa acadêmico que se dedica ao ensino, à pesquisa e à extensão universitárias. No PRUNART-UFMG se desenvolve o projeto de ensino, pesquisa e extensão do Sistema Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista. O PRUNART-UFMG celebra convênios e dá suporte aos sindicatos interessados na criação do NINTER transferindo o conhecimento e experiência prática suficientes à constituição e funcionamento do NINTER.

## *5. Conclusão*

Entende-se que o NINTER oferece uma concreta possibilidade de reestruturação, de reforma sindical, de realizar mudanças que aproximem os sindicatos das suas bases sociais agregando legitimidade e representatividade às ações e políticas sindicais. A partir do momento que os sindicatos conquistam o real protagonismo da administração da justiça no âmbito da sua categoria, conseqüentemente se tornam instituições muito mais fortes e aptas a alcançarem o reconhecimento da sua base social, inclusive, com adesão dessa base a campanhas de financiamento voluntário da entidade livrando-se, de vez, da dependência do imposto sindical ou algum outro expediente de contribuição sindical que não seja efetivamente espontâneo.

Indo além de todas essas vantagens mencionadas, ressalta-se que a busca de soluções baseadas no tripartismo também é um caminho indispensável para enfrentar os enormes e atuais desafios ensejados pelo capitalismo financeiro ao setor produtivo da nossa economia, incluindo, por lógico, os micro e pequenos empreendimentos que geram mais da metade dos empregos brasileiros.

## *Referências bibliográficas*

- ANTUNES, Ricardo; SILVA, Jair Batista da. *Para Onde Foram Os Sindicatos? Do sindicalismo de confronto ao sindicalismo negocial*. Caderno CRH, Salvador, v. 28, n. 75, p. 511-527, dez. 2015.
- BORSARI, Pietro Rodrigo. *Impactos da financeirização sobre o trabalho: uma revisão bibliográfica*. Campinas, SP : [s.n.], 2018.
- CAMARGO, Loise Franco de. *A Financeirização: origens históricas, possíveis definições e impactos*. Campinas, SP : [s.n.], 2015.
- CARDOSO, Adalberto Moreira. *Dimensões da Crise do Sindicalismo Brasileiro*. Caderno CRH, Salvador, v. 28, n. 75, p. 493-510, dez. 2015.
- CRASTO, Alexandre Augusto Zaghini; DELBEN, Ana Cleusa; FERREIRA, Paulo Henrique de Campos Lopes. *Receita sindical: impactos da reforma trabalhista = Union revenue: impacts of labor reform*. Revista do Tribunal Superior do Trabalho, São Paulo, SP, v. 85, n. 1, p. 158-184, jan./mar. 2019.
- CUSTÓDIO, Márcio Ferezin. *A nova representação sindical profissional a partir do não financiamento compulsório = The new trade union representation from the non-compulsory financing*. Revista do Tribunal Regional do Trabalho da 3ª Região, Belo Horizonte, MG, v. 64, n. 97, p. 89-106, jan./jun. 2018.
- DANTAS JÚNIOR, Aldemiro Rezende. *Fim da contribuição sindical obrigatória: consequências para as entidades sindicais e categorias representadas = The end of syndicates obliged contribution: consequences for trade unions entities and represented categories*. Revista do Tribunal Regional do Trabalho da 3ª Região, Belo Horizonte, MG, n. especial, p. 271-287, nov. 2017.
- GUIMARÃES, Ricardo Pereira de Freitas. *Reforma Trabalhista, eleições e o Futuro dos Sindicatos*. Estadão. Blogs Fausto Macedo Repórter. 29 set 2018. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/reforma-trabalhista-eleicoes-e-o-futuro-dos-sindicatos/>. Acesso em 27 ago 2019.
- KREIN, José Dari; GIMENEZ, Denis Maracci; DOS SANTOS, Anselmo Luis (Org.). *Dimensões críticas da Reforma Trabalhista no Brasil*. 1. ed. Campinas: Curt Nimuendajú, 2018. 304 p.
- LÚCIO, Clemente Ganz. *Novas regras trabalhistas em vigor: desafios do sindicalismo*. CONFETAM – Confederação dos(as) Trabalhadores(as) no Serviço Público Municipal. 27 nov 2017. Disponível em: <http://www.confetam.org.br/noticias/>



novas-regras-trabalhistas-em- vigor-desafios-do-sindicalismo-5db4/. Acesso em 27 ago 2019.

- MAEDA, Patrícia. *Reformar para piorar: a reforma trabalhista e o sindicalismo = Reform to worsen: the labor reform and trade unionism*. Revista do Tribunal Regional do Trabalho da 15ª Região, Campinas, SP, n. 52, p. 103-120, jan./jun. 2018.
- SEBRAE. *Estudo de Mercado*. Pequenos negócios em números. Sebrae São Paulo: 07/06/2018. Disponível em <http://www.sebrae.com.br/sites/PortalSebrae/ufs/sp/sebraeaz/pequenos-negocios-em-numeros,12e8794363447510VgnVCM1000004c00210aRCRD>. Acesso em 27 ago 2019.
- SOUZA, Fábio Augusto de. *A (in)aplicabilidade da norma coletiva aos contratos de empregados não associados ao sindicato da sua categoria profissional após o advento da Lei n. 13.467/2017 = The (in)applicability of the collective standard to the contracts of employees not associated with the union of its professional category after advent of 13,467/2017*. Revista de direito do trabalho, São Paulo, SP, v. 45, n. 201, p. 185-201, maio 2019.
- VASCONCELLOS, Andréa de Campos. *Considerações acerca da tutela empregatícia diante da reforma trabalhista - Lei 13.467/17 = Considerations regarding the employment guarantee before the labor reform - Law 13.467/17*. Revista do Tribunal Regional do Trabalho da 3ª Região, Belo Horizonte, MG, n. especial, p. 195-201, nov. 2017.
- VASCONCELOS, Antônio Gomes de; GALDINO, Dirceu. *Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista – fundamentos, princípios, criação, estrutura e funcionamento*. São Paulo: LTr, 1999.
- VASCONCELOS, Antônio Gomes de. *O Sistema Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista: do fato social ao instituto jurídico: uma transição neoparadigmática do modelo de organização do trabalho e da administração da justiça*. São Paulo: LTr, 2014a.
- VASCONCELOS, Antônio Gomes de. *Pressupostos filosóficos e políticos-constitucionais do Sistema Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista: teoria e prática da razão dialógica e do pensamento complexo na organização do trabalho e na administração da justiça: democracia integral e ética de responsabilidade social*. São Paulo: LTr, 2014b.
- VASCONCELOS, Antônio Gomes de. *Sindicatos na administração da Justiça*. Belo Horizonte: Del Rey, 1995.
- VERLAINE, Marcos. *Como o Sindicalismo Vai Enfrentar a Reforma Trabalhista? Central dos Trabalhadores e Trabalhadoras do Brasil*. 01 mar 2018. Disponível em <https://ctb.org.br/noticias/opiniaio/como-o-sindicalismo-vai-enfrentar-a-reforma-trabalhista/>. Acesso em: 27 ago 2019.

# A política pública de saneamento básico no estado do Tocantins

*Camila Nicolai Gomes  
Diógenes Faria de Carvalho*

**Resumo:** O artigo propõe avaliar a política pública de saneamento básico por meio de um estudo de caso do Estado do Tocantins, analisando os dados disponíveis de 2012 até o momento do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS). Um quadro construído nesse estudo demonstrou o estado da arte sobre os modelos público e privado de saneamento básico. Foram apontados os índices e levantados os dados do saneamento no Tocantins em cinco categorias: indicadores de atendimento; indicadores operacionais; indicadores econômicos, financeiros e administrativos; indicadores de investimentos e indicadores de qualidade. Da análise das tabelas apresentadas foi possível depreender pontos positivos e negativos na política pública adotada no Tocantins, o que pode ser aproveitados para enfrentar o desafio de universalizar o serviço no Brasil.

**Palavras-Chave:** Política pública; universalização; serviço público; regulação; privatização.

## 1. Introdução

Em que pese os esforços legais decorrentes da regulação prevista no Marco Legal do Saneamento Básico – Lei nº 11.445/07, a política de saneamento básico no Brasil ainda apresenta grandes deficiências para atingir a universalização do serviço. Os dados apresentados pelo Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS, 2019) no seu 23º Diagnóstico dos Serviços de Água e Esgotos (SNIS-AE), referente ao ano de 2017, demonstram que 93,0% da população urbana tem abastecimento de água potável, 60,2% tem coleta de esgoto e que dessa porcentagem de esgoto coletado, somente 46,0% é tratado no país.

O saneamento básico viabiliza o acesso a um direito humano decorrente do direito constitucional à saúde, protegido no art. 6º da CF. Pode-se dizer também que esteja incluído no conceito de direito a uma vida digna, tutelado no art. 1º, inciso III, da CF. Sem saneamento básico qualquer pessoa terá dificuldades em acessar água limpa, que é essencial para a vida, além de sua falta trazer diversas doenças. Ademais dessa questão vital, segundo Scriptore e

Toneto Júnior (2012, p. 1480) o setor de saneamento básico apresenta diversas externalidades, implicando sua ampliação e manutenção em desenvolvimento econômico para o país, com geração de emprego e grande economia com a redução de enfermidades. O Instituto Trata Brasil levantou que cada R\$ 1,00 (um real) investido em saneamento gera economia de R\$ 4,00 (quatro reais) na saúde e que se 100% (cem por cento) da população tivesse acesso à coleta de esgoto haveria uma redução, em termos absolutos, de 74,6 mil internações.

O Brasil estabeleceu como meta do seu Plano Nacional de Saneamento (Plansab) a universalização do serviço até 2033. No entanto, os números encontrados estão em dissonância ao caminho proposto, mesmo porque, o Instituto Trata Brasil estima que, para cumprir este objetivo seria necessário investir ainda R\$ 303 bilhões em 20, enquanto entre 2010 e 2017, os valores variaram de R\$ 10,7 bilhões a R\$ 14,9 bilhões. Ou seja, dificilmente a meta será atingida se mantido esse ritmo.

Nesse contexto, surge o debate referente aos modelos público e privado de prestação do serviço público de saneamento básico, aparecendo o segundo modelo como uma alternativa para a solução da universalização do serviço. Ocorre que o simples fato de o modelo público apresentar falhas não significa que todas as soluções estejam na adoção do modelo privado.

Tendo em vista a aposta tendente ao setor privado constante do texto das Medidas Provisórias (MP's) 844/18 e 868/18, sendo a última transformada em Projeto Legislativo nº 3.261, aprovado pelo Senado em 07/06/19, que segue agora para aprovação da Câmara dos Deputados, torna-se flagrante a importância social em realizar uma avaliação *ex post* (Casa Civil da Presidência da República, 2018) da maior experiência privada de política de saneamento básico no Brasil, qual seja o caso do Estado de Tocantins.

O Tocantins é um estado novo, criado pela Constituição Federal de 1988, cujo território anteriormente pertencia ao estado de Goiás. Sua concessionária de serviço de saneamento era a SANEAGO. A empresa foi cindida logo em 1989, sendo criada a SANETINS, que, em 1998, teve 35% de suas ações vendidas para a Empresa Sul-Americana de Montagens (EMSA), conforme o programa de desestatização daquele estado (Freitas *et al.*, 2017). Em 2002 a EMSA passou a ser detentora do controle acionário da SANETINS, passando a ter maioria do capital privado. A EMSA foi vendida em 2011 para a Odebrecht Ambiental, anteriormente chamada FOZ DO BRASIL S/A, e os serviços assumidos pela sua controlada FOZ CENTRO NORTE PARTICIPAÇÕES S.A. (FCNP), ambas empresas da Organização Odebrecht. A estrutura de capital da Foz|Saneatins naquele momento tinha a FCNP com aproximadamente 76% das ações e o estado do Tocantins com aproximadamente 24% das ações, sendo essa parte pública das ações da empresa adquirida em meados de 2014 pela Odebrecht

Ambiental, quando se tornou integralmente privada. A concessionária de saneamento básico em questão foi vendida e passou a ser denominada BRK Ambiental, cujo controle é realizado pela Brookfield Asset Management, Inc..

Atualmente, a BRK Ambiental atua em 47 dos 139 municípios que compõem o referido estado, seguindo um Protocolo de Intenções firmado com ATS – Agência Tocantinense de Saneamento, que atua de forma complementar nos pequenos municípios e na zona rural do estado. Existem ainda no estado municípios onde o saneamento é realizado por prestadores públicos locais.

Assim, pretende-se responder ao seguinte questionamento: a adoção do modelo privado de saneamento no Estado do Tocantins gerou impacto positivo na universalização?

É importante avaliar os resultados da política adotada no acesso à água e esgoto no estado do Tocantins, pois ele tem sido utilizado como exemplo de êxito na universalização do serviço pelos defensores do processo de privatização e das alterações legislativas propostas. Ao realizar este estudo pretende-se concluir se o caso em análise deve ser seguido como paradigma de sucesso ou não. Ademais, tendo em vista que a proposta da alteração ao Marco Legal do Saneamento adveio de medida provisória, que foi reeditada e, posteriormente, transformada em projeto de lei, não há notícias de estudos *ex ante* realizados para uma modificação tão profunda na política pública de saneamento, que tampouco foi debatida com seus *stakeholders* (Faria, 2005, p. 98).

O presente trabalho pretende apresentar os marcos normativos básicos referentes ao tema de saneamento básico, debater sobre a importância da avaliação da política pública de saneamento básico adotada no estado do Tocantins, apresentar a metodologia de estudo de caso do Tocantins, apresentar e analisar dados do SNIS desde 2012 com o recorte proposto, de modo que se viabilize ao final construir conclusões sobre a possibilidade de replicar ou não o modelo adotado no Estado do Tocantins e posicionar criticamente sobre bandeiras defendidas pelos *stakeholders* envolvidos.

## *2. Abordagem conceitual: por que avaliar o sistema de saneamento privado do estado do tocantins*

A avaliação de políticas públicas é uma das cinco atividades do ciclo de políticas públicas sendo elas as seguintes: definição de agenda, formulação de política pública, tomada de decisão, implementação e avaliação. Essas atividades não precisam ser realizadas em uma ordem necessária, sendo inter-relacionadas (Wu, 2014, p. 21), mas é saudável para a construção de uma

boa política que todas elas sejam ao menos visitadas. Borja e Bernardes (2013, p. 528) afirmam que a avaliação de uma política pública *“envolve o estudo dos processos de formulação, desenvolvimento, ações implementadas ou fatos ocorridos, resultados e impactos obtidos, e, ainda, a análise do contexto histórico e social em que é concebida”*.

Atualmente no Brasil as Companhias Estaduais de Saneamento Básico (CESBs) prestam serviço em mais de 70% dos municípios, como reflexo da política adotada desde a década de 1960 e reforçado com a criação do PLANASA – Plano Nacional de Saneamento, o qual vinculava o acesso dos municípios às verbas federais à adoção do modelo proposto (Heller *et al.*, 2013, p.486). A edição da Lei de Concessões nº 8.987/95 autorizou a atuação da iniciativa privada na prestação de serviços públicos e a Lei nº 11.079/04, que institucionalizou as parcerias público-privadas na administração pública, fomentou a privatização do saneamento em alguns municípios, bem como projetos pontuais de empresas privadas em parceria com as CESBs. O advento do Marco Legal do Saneamento Básico, a Lei nº 11,445/07, por sua vez, cobriu uma lacuna de regulamentação histórica e hoje enfrenta os desafios da sua implementação em um cenário de investimentos públicos insuficientes (Scritore e Toneto Júnior, 2012, p. 1481).

O Tocantins iniciou seu processo de privatização com a venda de participação societária, atitude adotada também por outras empresas de saneamento básico controladas pelo poder público, como a COPASA e SABESP. No entanto, o aludido estado evoluiu diferentemente dos outros, com a transferência do controle empresarial da Sanetins ao setor privado em dezembro de 2011. O objeto de avaliação deste trabalho é exatamente a evolução da cobertura pela concessionária de 2012 até 2017 (último relatório do SNIS).

Neste momento, em que PL 3.261 tramita no Congresso Nacional, é possível identificar que estamos em fase de tomada de decisão, o que também pode ser percebido como o estabelecimento de uma nova Policy (política pública) com base na nova posição das Politics (posição política), mediante a tendência mais liberal.

Toda avaliação de política pública, embora busque objetividade e neutralidade, acaba sofrendo alguma influência ideológica, que produzirá resultados a serem confirmados, refutados ou superados, assim como toda afirmação científica deve ser (Jannuzzi, 2016, p. 118-119). Portanto, o que se pretende discutir é se o modelo público realmente chegou a um limite que não contribui mais para a universalização do serviço, possuindo o setor privado mais e maiores recursos para solucionar este problema na qualidade de vida da população e desenvolvimento do país, ou não.



O que preocupa os atores envolvidos, principalmente aqueles de importância do setor e contrários à alteração do *status quo*, é a falta de realização de debates e a ausência de avaliação *ex ante* (Casa Civil da Presidência da República, 2018), necessária para que o uso racional de recursos públicos otimize o bem-estar da sociedade. Uma vez que a nova regulação legal da matéria está em vias de ser formalizada, diante da escassez de avaliações no modelo *top-down* (Faria, 2005, p. 98), ou seja, institucionalizadas pelos propositores da política pública, a avaliação *ex post* de um modelo semelhante já adotado parece ser uma maneira prática de analisar se a mudança contribuirá para alcançar melhorias, propondo uma abordagem *bottom-up*.

A utilidade da avaliação da experiência de adoção do modelo privado pelo estado do Tocantins está no interesse social de universalizar o serviço e melhorar a qualidade dos que já tem acesso, evitando uma tomada de decisão *garbage can* ou “lata de lixo”, que ocorre quando as decisões tomadas apresentam grandes incertezas sobre as causas e as soluções do problema (Wu, 2014, p. 82).

Conforme lições de Figueiredo e Figueiredo (1986), os benefícios de se avaliar uma política pública não estariam tanto no seu produto (Policy Outputs) ou no seu impacto, mas sim se esses produtos estão de acordo com princípios de justiça política e social contidos minimamente em um consenso. Ou seja, tratando de um assunto socialmente relevante como saneamento básico, é importante que avaliações sejam realizadas antes da tomada de decisão de alteração na condução da política pública, sendo este um momento oportuno.

### *3. Metodologia: o estudo de caso do estado do Tocantins e avaliação da política pública do saneamento*

O presente artigo pretende realizar um estudo de caso da experiência do estado do Tocantins por se tratar do único caso da federação em que a empresa estadual de saneamento, até então controlada pelo poder público, foi privatizada, com o intuito de identificar êxitos e falhas do modelo adotado. Essa experiência inédita do estado do Tocantins pode contribuir para justificar e corroborar as novas Políticas que estão sendo propostas pelo Poder Legislativo.

É importante delimitar o escopo do estudo a indicadores apenas de serviços de água tratada e esgoto (coleta e tratamento), embora a Lei 11.445/07 defina o saneamento como o conjunto de serviços, infraestruturas e instalações operacionais de abastecimento de água potável, esgotamento

sanitário, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, drenagem e manejo das águas pluviais urbanas.

A análise será realizada com base em coleta de dados provenientes do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento - SNIS, órgão vinculado à Secretaria Nacional de Saneamento (SNS) do Ministério do Desenvolvimento Regional. Esse banco de dados é autodeclaratório, estando sujeito a algumas imperfeições, mas por se tratar de amostra de representatividade indiscutível e realizar a coleta e atualização dos dados desde 1995, feitas as ressalvas necessárias e tomados os devidos cuidados na análise, o conjunto de informações pode ser utilizado para a realização de pesquisas empíricas.

O estudo de caso foi eleito como estratégia metodológica porque pode ser realizados conforme duas variantes diferentes: como caso único ou usando unidades integradas de análise (Yin, 2015), sendo a primeira hipótese presente pelo fato de se tratar o Tocantins de um modelo excepcional no contexto das CESBs brasileiras.

Bernardes e Borja (2013, p. 532-533) destacam que nesse tipo de avaliação prevalecem as análises baseadas no uso do sistema de indicadores, mas que recentemente houve alguns esforços de ampliação da perspectiva de análise do saneamento, agregando outras categorias de análise e estratégias metodológicas, estabelecendo diálogo com outros campos da política pública, como a epidemiologia, a econômica, a geografia e as ciências sociais. Os autores identificaram que os sistemas de indicadores que veem sendo construídos na avaliação do saneamento privilegiam o aspecto objetivo ou quantitativo do contexto fático, em detrimento da incorporação dos aspectos qualitativos, que exigiriam estudos muito mais complexos.

O trabalho sobre avaliação da política de saneamento básico foca em iniciativas brasileiras realizadas para esse tipo de avaliação realizando uma revisão da literatura nacional; ao final, conclui sobre a importância da avaliação como uma necessidade decorrente da Lei 11.445/07, que instituiu a obrigatoriedade da criação dos planos de saneamento básico por cada município, o que conseqüentemente estimularia o campo acadêmico e no plano institucional constituiria uma base de dados consistente e confiável.

Com base no trabalho de Bernardes e Borja (2013, p. 532-533) verificamos a tendência na construção de índices baseados na ponderação de um conjunto de indicadores como instrumento de avaliação.

Verificadas as iniciativas de avaliação no Brasil, passamos à comparação entre os modelos público e privado realizada por Scriptor e Toneto Júnior (2012, p. 1485-1487), que levantou as principais experiências comparativas realizadas, sobre as quais realizamos o resumo estruturado a seguir:

Quadro 1: Comparação dos modelos público e privado de saneamento básico

<b>Autores</b>	<b>Método utilizado</b>	<b>Composição do índice</b>	<b>Resultado</b>
Estache e Rossi (2002)	Método de fronteira estocástica	Estima função de custo para uma amostra de 50 empresas regionais de água de 29 países da região da Ásia e Pacífico, tendo 22 delas alguma forma de participação do setor privado.	A eficiência apresentada não é significativamente diferente entre os prestadores de serviços públicos e privados.
Seroa da Motta e Moreira (2004)	Análise do setor de saneamento brasileiro usando o método DEA (Data Envelopment Analysis).	Todos os operadores do território nacional foram considerados.	Os achados do estudo indicaram que os efeitos de <i>catch up</i> , ou seja, movimentos em direção à fronteira tecnológica, são mais importantes que o crescimento da produtividade total de fatores, no período de 1997 a 2002. Ademais, a gestão privada contribuiu para o movimento em direção à fronteira. Os operadores regionais se beneficiam de economias de escala, mas os operadores locais ganharam mais em produtividades que os primeiros.
Faria, Moreira e Souza (2005)	Método (paramétrico) de fronteira de produção estocástica	Analisou 148 empresas brasileiras (sendo 135 públicas e 13 privadas)	Os prestadores de serviços privados são apenas marginalmente mais eficientes que os públicos.
Bel, Fageda e Warner (2010)	Análise de metarregração	Análise de um conjunto de estudos econométricos	Não encontraram fortes evidências de que a produção privada traga menores custos para o setor.

<b>Autores</b>	<b>Método utilizado</b>	<b>Composição do índice</b>	<b>Resultado</b>
Kirkpatrick, Parker e Zhang (2004)	Método DEA (Data Envelopment Analysis)	Indicadores estatísticos	A privatização pode levar a ganhos de desempenho. No entanto, apesar de o coeficiente de propriedade ser negativo pelo método de fronteira estocástica para função custo (indicando que a propriedade privada pode implicar menores custos), o mesmo não foi estatisticamente significativo.
Estache e Kouassi (2002)	Função de produção e modelagem Tobit	Dados em painel não balanceado para basear a função de produção.	O fato de a empresa ser de propriedade privada está associado a um baixo nível do <i>score</i> de ineficiência.
Galiani, Gertler e Schargrodsky (2005)		Análise de empresas atuantes na Argentina	Encontrados baixos (e significativos) níveis de mortalidade infantil em localidades que privatizaram seus serviços em relação às cidades que mantiveram a provisão estatal dos mesmos.

Fonte: elaborada pela autora com base em Scriptore e Toneto Júnior (2012, p. 1485-1487).

Scriptore e Toneto Júnior (2012, p. 1486) apontam como hipóteses a serem confirmadas no trabalho de comparação entre o desempenho de empresas públicas e privadas na realização de serviço de saneamento básico:

Tenta-se verificar se os incentivos com os quais cada grupo se defronta determinam diferenças em suas atuações, ou seja, se a busca de maior rentabilidade pelas empresas privada reflete em menor custo, maior capacidade de investimento, mas, eventualmente, pior qualidade e menores indicadores de atendimento. Ou se as empresas públicas possuem menor produtividade (maior pressão para gerar emprego), menores tarifas, mas maior atendimento das demandas sociais.

O trabalho citado se apresenta como referência para o presente estudo, pois levanta justificativas e trabalha números que pretendemos analisar especificamente sobre o estado do Tocantins. Dentre essas justificativas

teóricas destacamos a possibilidade de as empresas públicas apresentarem excesso no quadro de pessoal, maior ineficiência operacional em razão da burocracia a que esta submetida, maiores custos com pessoal, tecnologia defasada, dificuldades de manutenção técnica, o que resulta em indicadores de produtividade e desempenho financeiro menores. As empresas privadas, por sua vez, também enfrentam problemas em razão na natureza de monopólio do serviço, apresentando *déficit* de oferta do serviço em regiões pobres, rurais e municípios de menor porte, enfrentam maiores riscos nos locais que precisam de maiores investimento, mas que possuem menor retorno na lucratividade (Scriptore e Toneto Júnior, 2012, p. 1487). Conclui na análise das hipóteses levantadas que os provedores públicos estão mais propensos a alcançar objetivos sociais, enquanto os privados tendem a atingir maior eficiência técnica e financeira. Ou seja, cada modelo tem suas vantagens e desvantagens.

Desse modo, seguindo a experiência de Scriptore e Toneto Júnior, analisaremos os indicadores do SNIS constantes dos seguintes grupos por meio de tabelas referentes ao período de 2012 a 2017 (o último ano de compilação apresentado até o momento) referentes ao estado do Tocantins: Atendimento (índice 300% proveniente do somatório da cobertura de água tratada, coleta e tratamento de esgoto), Operacionais (Índice de Perdas na Distribuição, Índice de Perdas no Faturamento, conforme glossário de indicadores do SNIS (2018) – IN049 e IN013 respectivamente), Econômicos, Financeiros e Administrativos (Tarifa Média Praticada, Despesa Total com os Serviços por m<sup>3</sup> faturado, Empregados Próprios por ligação de água e esgoto) – Índice de produtividade, economias ativas por pessoal próprio - e Índice de Desempenho Financeiro - conforme glossário de indicadores do SNIS (2018) – (IN004, IN003, IN002 e IN012, respectivamente), Investimento (Investimento em abastecimento de água, Investimento em esgotamento sanitário, outros investimentos realizados pelo prestador de serviço - conforme glossário de indicadores do SNIS (2017) – (FN023, FN024 e FN025, respectivamente) e um Indicador de Qualidade, baseado na média dos índices duração média dos serviços executados (IN083), duração média das paralisações (IN072), incidência de análises de cloro residual fora do padrão (IN075), incidência de análises de turbidez fora do padrão (IN076), incidência de análises de coliformes fecais fora do padrão (IN084), somando-se todos eles e dividindo por cinco.

Diferentemente da pesquisa em referência que utilizou dados em corte transversal (*cross-section*), referentes a uma amostra de 4.930 municípios brasileiros tomada no ano de 2010, aqui serão analisados os resultados do estado de Tocantins no período de 2012 a 2017. Tampouco faremos uso de fórmula específica.



#### 4. Análise de dados: a situação do saneamento no Tocantins

A seguir apresentamos os indicadores operacionais do estado do Tocantins referentes ao período de 2012 a 2017:

Tabela 1: Indicadores do Atendimento no estado do Tocantins de 2012 a 2017

Indicadores do Atendimento						
Índices\ Ano	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Índice de atendimento total de água (IN055)	71,59	75,45	77,05	83,40	82,30	80,62
Índice de coleta de esgoto (IN015)	14,67	18,73	19,57	23,20	24,08	30,97
Índice de tratamento de esgoto (IN016)	98,05	93,68	97,86	99,04	96,68	99,50
Índice 300%	184,31	187,86	194,48	205,64	203,06	211,09

Fonte: elaborada pela autora com base nas informações do SNIS (2012 a 2017).

A partir dos dados apresentados, quanto à cobertura do serviço de saneamento observamos que houve aumento em todos os indicadores, sendo o maior deles na coleta de esgoto, que dobrou a cobertura de 14,67 para 30,97. No entanto, esse índice ainda está longe de ser ideal. Ainda sobre o serviço de esgoto, é interessante notar que, apesar de ter um atendimento baixo na coleta, praticamente tudo o que é coletado é também tratado, apresentando um índice de 99,50. Desse modo, é possível afirmar que houve um aumento na universalização do serviço no Tocantins no período de seis anos analisado.

Tabela 2: Indicadores Operacionais no estado do Tocantins de 2012 a 2017

Indicadores Operacionais						
Índices\ Ano	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Índice de Perdas na Distribuição (IN049)	34,23	34,34	30,54	37,04	30,11	34,20
Índice de Perdas no Faturamento (IN013)	23,52	24,53	24,37	29,78	29,95	26,76

Fonte: elaborada pela autora com base nas informações do SNIS (2012 a 2017).

Quanto às perdas na prestação do serviço de saneamento não se observa evolução, tendo até mesmo piorado no caso da perda do faturamento. A oscilação nestes índices foi pequena, sempre dentro de alguns numerais para cima ou para baixo. Em geral, o saneamento no Brasil apresenta muitas perdas, praticamente um quarto do trabalho realizado é perdido, pois pouco se investe em manutenção dos sistemas, havendo muitos vazamentos, e pela alta incidência de ligações irregulares, os chamados “gatos”.

**Tabela 3: Indicadores econômicos, financeiros e administrativos no estado do Tocantins de 2012 a 2017**

Indicadores Econômicos, Financeiros e Administrativos						
Índices\ Ano	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Tarifa Média Praticada (IN004)	2,70	2,99	3,28	3,58	4,19	4,57
Despesa Total com os serviços por m <sup>3</sup> faturado (IN003)	1,45	2,38	3,16	3,26	5,28	2,87
Índice de produtividade: economias ativas por pessoal próprio (IN002)	267,66	284,87	330,50	407,85	477,85	381,27
Índice de Desempenho Financeiro (IN012)	186,80	125,78	103,70	109,65	79,36	159,06

Fonte: elaborada pela autora com base nas informações do SNIS (2012 a 2017).

A tarifa média no período analisado subiu 69%, o que representa um aumento substancial, mas que provavelmente reflete a transferência dos custos com investimentos para o consumidor. Fatores externos como inflação, crise econômica e períodos de estiagem também podem refletir nos indicadores econômicos. As despesas para a prestação do serviço por m<sup>3</sup> no ano de 2016 foi maior que a tarifa, ou seja, para a empresa privada prestadora provavelmente houve prejuízo, pois o custo era maior que a arrecadação, retonando a um valor economicamente vantajoso no ano de 2017. Desde 2012 a 2016 houve um crescimento significativo na produtividade da economia ativa por pessoal próprio, e essa é uma das apostas de quem acredita no modelo privado, pois seus funcionários são mais cobrados e, por isso, mais produtivos. De 2016 para 2017 houve uma redução significativa, provavelmente em razão da crise financeira no país, mesmo motivo pelo qual o índice de desempenho financeiro declinou no referido ano.

Sobre a tarifa no estado do Tocantins é importante ressaltar que apesar de a Sanetins ser controlada por empresa privada, persiste o modelo de tarifa cruzada, no qual todos os municípios pagam o mesmo valor pelo m<sup>3</sup> dos serviços, em que pese alguns sejam deficitários e outros lucrativos. No estudo da Fundação Getúlio Vargas (Freitas *et al.*, 2017) restou claro que uma das principais falhas no modelo híbrido adotado no estado do Tocantins se deve à falta de estruturação da agência reguladora, a Agência Tocantinense de Regulação (ATR), que não possui meios técnicos capazes de avaliar os custos tanto da prestadora privada quanto das públicas, inclusive da ATS e, em razão disso, acaba prejudicando os municípios de pequenos porte, os quais são pouco lucrativos, não recebem apoio do estado, têm dificuldade e quase nenhuma força política para negociar a tarifa. Por outro lado, os reajustes pedidos pela Sanetins acabam sendo cedidos, o que é questionado, pois a tarifa deveria estar atrelada apenas à operação do município e não de estado todo. A ATR necessita

de independência financeira, decisória e política comum às agências reguladoras, além de um corpo técnico estruturado para definir questões como a estrutura tarifária e fomentar a prestação ideal do serviço público.

Tabela 4: Indicadores investimentos no estado do Tocantins de 2012 a 2017

Indicadores de Investimentos						
Índices\ Ano	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Em abastecimento de água (FN023)	R\$ 33.387.798,00	R\$ 36.042.311,92	R\$ 54.628.992,70	R\$ 95.549.370,11	R\$ 28.144.845,42	R\$ 31.362.977,31
Em esgotamento sanitário (FN024)	R\$ 36.357.402,00	R\$ 48.004.046,05	R\$ 70.517.948,32	R\$ 99.589.551,67	R\$ 46.372.723,01	R\$ 38.023.535,55
Outros Investimentos (FN025)	R\$ 1.072.932,00	R\$ 1.420.512,74	R\$ 1.367.539,35	R\$ 12.340.517,78	R\$ 39.737.798,50	R\$ 12.257.546,63
Total de Investimentos	R\$ 70.818.132,00	R\$ 85.466.870,71	R\$ 126.514.480,37	R\$ 207.479.439,56	R\$ 114.255.366,93	R\$ 81.644.059,49

O montante de investimentos na área do saneamento foi fomentado pelo Programa de Aceleração do Crescimento- PAC, crescendo exponencialmente até o ano de 2015, quando, em razão da crise econômica e política no Brasil caíram consideravelmente. Essa queda foi mais forte nos investimentos em abastecimento de água, que de 95 milhões passou para 28 milhões em 2016, um patamar mais baixo que em 2012. O novo ritmo reflete o momento de estagnação nos investimentos por parte do governo,

e mostram que outras fontes devem ser buscadas. Diante disso, a iniciativa privada seria uma saída, pois sem dinheiro será impossível alcançar a universalização dos serviços e muito menos cumprir o prazo proposto a ser atingido até o ano de 2033.

Tabela 5: Indicadores qualidade no estado do Tocantins de 2012 a 2017

Indicadores de Qualidade						
Índices\ Ano	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Duração média dos serviços executados (IN083)	2,37	3,32	35,69	1,67	3,45	29,30
Duração média das paralisações (IN072)	9,70	8,20	9,11	2,89	4,93	38,76
Incidência de análises de cloro residual fora do padrão (IN075)	0,78	0,43	0,12	0,65	0,09	0,09
Incidência de análises de turbidez fora do padrão (IN076)	0,90	0,61	0,22	0,77	0,08	0,03
Incidência de análises de coliformes fecais fora do padrão (IN084)	0,88	0,60	0,08	0,79	0,10	0,03
Média do Indicador de Qualidade	2,93	2,63	9,04	1,35	1,73	13,64

Fonte: elaborada pela autora com base nas informações do SNIS (2012 a 2017).

Por fim, os indicadores de qualidade demonstram que quanto maior pior. Ou seja, apresentam medições inversamente proporcionais ao alcance da qualidade, de modo que quanto mais próximo de zero melhor a qualidade do serviço. Compreendida essa lógica, os números demonstram que os anos de 2015 e 2016 apresentaram a melhor qualidade na prestação do serviço de saneamento. Os índices de duração média dos serviços executados e duração média das paralisações apresentaram desvios no padrão nos anos de 2014 e 2017 o primeiro e somente em 2017 o segundo, com números muito altos, influenciando na média dos respectivos anos. Não foi possível levantar se isso se deu em razão de algum acontecimento extraordinário ou por impropriedade no lançamento de dados no sistema no SNIS, o qual pode apresentar falhas. Mas de qualquer maneira, os dados servem tanto para questionar o modelo de obtenção de dados para avaliação disponível quanto para verificar que quanto à qualidade da água o serviço é razoável, pois há baixo índice de coliformes fecais, de turbidez e de cloro residual fora do padrão.

## 5. Conclusão

O presente trabalho propôs avaliar como responderam os indicadores de saneamento do estado do Tocantins no período de 2012 a 2017, quando operou naquele território empresa de saneamento integralmente privada. Uma vez eleito este caso específico, único no território brasileiro e justificada a importância da sua análise, foi levantado o estado da arte quanto às experiências de comparação entre os modelos público e privado de saneamento em forma de quadro. Ato contínuo, foram apontados os índices e levantados os dados do saneamento no Tocantins em cinco categorias: indicadores de atendimento; indicadores operacionais; indicadores econômicos, financeiros e administrativos; indicadores de investimentos e indicadores de qualidade.

Os resultados levantados apontam que a atuação da Sanetins controlada integralmente pela iniciativa privada, de certa forma, contribuiu para o incremento na universalização dos serviços de água e esgoto no estado de Tocantins, mas não se pode omitir diversas dificuldades que persistem, principalmente em razão da falta de estruturação da agência reguladora.

Por tudo o que foi analisado, a manifestação publicada pela Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental – ABES (2019) merece ser lida com ressalvas, pois afirmou categoricamente que o modelo de Tocantins não é adequado para a universalização e que *“na comparação entre os dois Estados, conclui-se o modelo atual de operação regionalizada total (GO) é melhor que o modelo atual de operação regional fragmentada (TO)”*. Ocorre que a análise quantitativa por eles realizada foi extremamente restrita, não considerando condições históricas, econômicas, geográficas e sociais, preocupando-se apenas com números absolutos. Apenas com a avaliação dos últimos seis anos é possível depreender que, no geral, o estado do Tocantins melhorou seus índices de saneamento. Não se pode comparar uma cidade mais de 80 anos de urbanização como Goiânia com apenas 30 anos de Palmas.

Assim, pode ser o modelo privado uma alternativa, principalmente se utilizado de forma híbrida nos estados, pois viabilizaria o aproveitamento do que há de melhor no público e o melhor no privado, e, até porque, localidades distantes, rurais e de pouca população não são atrativas à iniciativa privada, fato que gerou a reestatização na concessão de alguns municípios da Sanetins para a ATS. É certo que o poder público precisa retomar seus investimentos em prol da universalização, o que é vantajoso, em função da economia gerada com empregos, obras e principalmente com saúde. Mas acima de tudo, qualquer alteração drástica na política de saneamento nacional, sobretudo, se caminhar para um modelo privado, deve, antes de tudo, planejar e reforçar a



estrutura regulatória; caso contrário, poderá prejudicar esferas mais carentes da sociedade e com menor acesso ao saneamento, gerando um efeito negativo.

## Referências bibliográficas

- BERNARDES, Ricardo Silveira; BORJA, Patrícia Campos. Avaliação de políticas públicas de saneamento no Brasil. In: HELLER, Léo; CASTRO, José Esteban (Orgs.). *Política pública e gestão de serviços de saneamento*. Ed. ampl. Belo Horizonte: Editora UFMG; Rio de Janeiro: Editora Fio Cruz, 2013. p. 525-541.
- \_\_\_\_\_. *Lei no 11.445, de 5 de janeiro de 2007*. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico; altera as Leis nos 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; revoga a Lei no 6.528, de 11 de maio de 1978; e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 2007. Seção 1, p. 3.
- \_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Regional. Secretaria Nacional de Saneamento – SNS. Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento: *Diagnósticos dos serviços de água e esgotos*: período de 2012 a 2017. Brasília: SNIS, 2019. Disponível em: <<https://goo.gl/fXR4r5>>. Acesso: 20/05/2019.
- BUSTAMANTE, Maria Magalhães de. *Ensaio sobre o estado da arte da regulação do setor de saneamento básico*. Interesse Público – IP, Belo Horizonte, ano 18, n. 99, set./out. 2016. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/PDI0006.aspx?pdiCntd=245237>>. Acesso em: 18 set. 2018.
- CASA CIVIL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. *Avaliação de políticas públicas*: guia prático de análise *ex ante*. Brasília: IPEA, 2018.
- CASA CIVIL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. *Avaliação de políticas públicas*: guia prático de análise *ex post*. Brasília: IPEA, 2018.
- COSTA, Silvano Silvério da; RIBEIRO, Wladimir Antonio. Dos porões à luz do dia: Um itinerário dos aspetos jurídicos-institucionais do saneamento básico no Brasil. In: HELLER, Léo; CASTRO, José Esteban (Orgs.). *Política pública e gestão de serviços de saneamento*. Ed. ampl. Belo Horizonte: Editora UFMG; Rio de Janeiro: Editora Fio Cruz, 2013. p. 467-482.
- FARIA, Carlos. *A política de avaliação de políticas públicas*. Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 20, nº 59, 2005.
- FIGUEIREDO, Marcus; FIGUEIREDO, Argelina. *Avaliação política e avaliação de políticas*: um quadro de referência teórica. *Análise e Conjuntura*, v. 1, nº 3, 1986.
- FREITAS, Raquel Maria Soares; ALTAFIN, Irene Guimarães; DUCLOS, Maria Teresa Marins; DIAS, Samuel Arthur. *Privatização de Companhia Estadual de Saneamento: a experiência única do Tocantins*. FGV CERJ - Position Papers. 2017. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/10438/18345>>. Acesso em 10/07/19.

- INSTITUTO TRATA BRASIL. Principais estatísticas no Brasil. Disponível em: <<http://www.tratabrasil.org.br/saneamento/principais-estatisticas/no-brasil/universalizacao>>. Acesso em: 17/07/2019.
- JANNUZZI, Paulo de Martino. *Monitoramento e avaliação de programas sociais: uma introdução aos conceitos e técnicas*. Campinas, SP: Alínea, 2016.
- \_\_\_\_\_. *Eficiência econômica, eficácia procedural ou efetividade social: três valores em disputa na avaliação de políticas e programas sociais*. Desenvolvimento em Debate, v. 4, nº 1, 2016.
- \_\_\_\_\_. *Indicadores sociais no Brasil*. 6. ed. Campinas, SP: Alínea, 2017.
- ROGERS, Ana Paula. *MP do Saneamento/estudo da ABES: situação do Estado do Tocantins mostra que modelo defendido pela MP 868 não funciona*. Rio de Janeiro: ABES. 12/05/2019. Disponível em: <<http://abes-dn.org.br/?p=25522>>. Acesso em: 18/07/2019.
- SANETINS, Companhia de Saneamento de Tocantins. *Demonstrações Financeiras*. Palmas: SANETINS, 2017. Disponível em: <<https://economia.estadao.com.br/fatos-relevantes/pdf/27503819.pdf>>. Acesso em: 20/05/2019.
- SCRIPTORE, Juliana Souza and TONETO JUNIOR, Rudinei. *A estrutura de provisão dos serviços de saneamento básico no Brasil: uma análise comparativa do desempenho dos provedores públicos e privados*. Rev. Adm. Pública [online]. 2012, vol.46, n.6, pp.1479- 1504. ISSN 0034-7612. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0034-76122012000600004>>. Acesso em 01/07/2019.
- VIANNA, Iara; AMARAL, Ernesto. *Utilização de metodologias de avaliação de políticas públicas no Brasil*. In: AMARAL, Ernesto; GONÇALVES, Guilherme; FAUSTINO, Samantha (orgs). *Aplicação de técnicas avançadas de avaliação de políticas públicas*. Belo Horizonte: Fino Traço, 2014.
- YIN, Robert K. *Estudo de caso: planejamento e métodos*. Tradução Cristhian Matheus Herrera. 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2015.

# A institucionalização da previdência social brasileira na Era Vargas

*Carla Ferreira Lopes da Silva Queiroz  
Vania Bogado de Souza Di Raimo*

**Resumo:** Durante a Era Vargas, no Brasil, a institucionalização da previdência social ocorreu com o fito de formar poupança para manutenção das Caixas de Aposentadoria e Pensão - CAPs e dos Institutos de Aposentadorias e Pensões – IAPs, além de fomentar a industrialização nascente. A criação das autarquias previdenciárias e como elas impactaram o projeto desenvolvimentista da Era Vargas será o foco deste artigo, para compreender as escolhas políticas e econômicas do governo Vargas, que reverberam até os nossos tempos quanto a sustentabilidade previdenciária e a garantia de direitos intergeracionais.

**Palavras-chaves:** previdência social; desenvolvimentismo; industrialização.

## 1. Introdução

O presente artigo visa compreender a institucionalização da previdência social no Brasil, com o fim de fomentar o desenvolvimento econômico, durante a Era Vargas. A investigação da previdência social brasileira merece aprofundamento acadêmico com o objetivo elucidativo das escolhas governamentais formadoras do atual sistema da seguridade social.

Os objetivos específicos do estudo são: a) descrever o contexto desenvolvimentista da Era Vargas; b) compreender a transformação das Caixas de Aposentadoria e Pensão - CAPs em Institutos de Aposentadorias e Pensões – IAPs e c) verificar se a previdência social foi uma das fontes de financiamento do desenvolvimento econômico da época.

Na delimitação do tema, o seguinte problema é levantado: qual o impacto da transformação das Caixas de Aposentadoria e Pensão - CAPs em Institutos de Aposentadorias e Pensões – IAPs no fomento do desenvolvimento econômico brasileiro, durante o governo de Vargas? Para a solução do problema, se apresenta a seguinte hipótese: a intervenção estatal contribuiu para o projeto desenvolvimentista devido a formação da poupança forçada dos fundos previdenciários.

O critério metodológico será o procedimento indutivo de caráter qualitativo que utilizará a pesquisa bibliográfica.

A obra “A Era de Vargas: desenvolvimentismo, economia e sociedade”, multiautoral com arranjo de Pedro Paulo Zahluth Bastos e Pedro Cezar Dutra Fonseca, balizará o estudo como marco teórico.

## 2. O contexto desenvolvimentista da Era Vargas

A *priori*, a compreensão do desenvolvimentismo de Vargas exige a delimitação temporal do período, que Getúlio Vargas reorientou a economia, para definir uma nova relação entre Estado/empresariado/mercado/trabalhador. (BASTOS; FONSECA, 2012).

Na lição de Jorge Ferreira (2012), cada época do governo de Vargas possui nuances próprias, pois “o que chamamos “Era Vargas” é uma temporalidade considerável e com governos distintos”. O papel do governante varia em cada fase, enquanto esteve no poder,

Afinal, não existiu um único Getúlio, mas vários. Vargas foi o político da Primeira República, o líder da Revolução de 1930 e o chefe do governo provisório, mas também foi o presidente constitucional de 1934 e, logo a seguir, em 1937, o ditador do Estado Novo. E foi, após 1945, o ex-ditador esquecido e abandonado nos confins do Rio Grande do Sul e que voltou, nas eleições de 1950, ao Palácio do Catete nos “braços do povo.” A partir daí o Brasil conheceu outro Getúlio Vargas, o do governo democrático. Em 1954, finalmente, ele saiu da vida e entrou para a história, acreditando que, de fato, entraria para ela e permaneceria por muito tempo (FERREIRA, 2012).

O conjunto de políticas públicas da década de 1930, como por exemplo: investimento na industrialização, avanços de direitos sociais, intervenção estatal na economia e nas relações entre empresários e trabalhadores ganhou maior densidade nas décadas seguintes de 1950 a 1960, e continuou a influenciar os governos seguintes (FERREIRA, 2012).

A primeira vez que o desenvolvimentismo se expressou no Brasil foi no governo de Vargas, devido às medidas introduzidas para estimular o desenvolvimento conduzidas pelo Estado. Apesar da influência positivista de Vargas, suas referências doutrinárias foram afastadas, e ele passou “a defender uma atuação mais vigorosa do Estado no fomento à produção, admitindo e estimulando empréstimo e crédito, bem como a criticar o padrão ouro e certas regras da ortodoxia econômica clássica” (FONSECA, 2012).

No relato histórico de Bresser-Pereira (2012), a transformação da economia brasileira de agrícola para industrial ocorreu da seguinte forma:

O Estado brasileiro havia sido fundado em 1822, mas fora até 1930 um Estado-nação dependente, semicolonial, supostamente liberal. Com Vargas, este torna-se um Estado desenvolvimentista. No período 1930-1960 ocorre a refundação da nação brasileira, que afinal se torna razoavelmente independente e passa a realizar políticas voltadas para seus interesses, de acordo com seus próprios critérios. O Brasil, em 1930, era “uma economia essencialmente agrícola”; no final dos anos 1950, já era um país industrial. Essa estratégia nacional-desenvolvimentista teve algumas características centrais: a prioridade ao capital nacional, a valorização do trabalho por meio da incorporação dos trabalhadores urbanos ao processo político, o uso do Estado para realizar poupança-forçada e investir nas áreas de infraestrutura, a política de substituição de importações, a proteção tarifária e a neutralização da sobreapreciação cambial causada pela doença holandesa por meio de um imposto sobre a exportação (BRESSER-PEREIRA, 2012).

Celso Furtado (2005) detalha o processo brasileiro de industrialização regionalizada. Na região nordeste prevaleceram as indústrias de manufaturas têxteis de 1844 a 1910, já no censo de 1920, aproximadamente 30% dos industriários estavam na região sudeste e a disparidade se agravou ao longo dos anos,

Em 1940 essa porcentagem havia subido para 34,9, e em 1950 para 38,6. A participação do Nordeste (incluindo a Bahia) se reduz de 27,0 por cento em 1920 para 17,7 em 1940 e 17,0 em 1950. Se se considera, não o número de operários, mas a força motriz instalada (motores secundários), a participação do Nordeste diminuiu, entre 1940 e 1950, de 15,9 para 12,9 por cento. Os dados da renda nacional parecem indicar que esse processo de concentração se intensificou no pós-guerra. Com efeito, a participação de São Paulo no produto industrial passou de 39,6 para 45,3 por cento, entre 1948 e 1955. Durante o mesmo período a participação do Nordeste (incluindo a Bahia) desceu de 16,3 para 9,6 por cento. A consequência tem sido uma disparidade crescente nos níveis de renda per capita. Em 1955, São Paulo, com uma população de 10.330.000 habitantes, desfrutou de um produto 2,3 vezes maior que o do Nordeste, cuja população no mesmo ano alcançou 20.100.000. A renda per capita na região paulista era, por conseguinte, 4,7 vezes mais alta que a da região nordestina (FURTADO, 2005).

O projeto desenvolvimentista de Vargas optou pela industrialização e contou com o apoio de parte das lideranças da burguesia industrial e comercial, assim como, obteve sustentação política. O controle dos gastos públicos foi



essencial, mas a grande dificuldade residia na obtenção de recursos necessários ao financiamento das crescentes importações de matéria prima (CORSI, 2012).

A princípio, Vargas acreditava no financiamento do projeto de desenvolvimento com base no capital nacional. Por esta razão, surgiu a tentativa de organizar fontes distintas de financiamento interno para o capital privado e para o gasto público. Contudo, não prosperou porque o sistema financeiro contava com bancos regionais, somente o Banco do Brasil tinha abrangência nacional, e a atuação dos bancos era voltada para créditos comerciais e especulação (CORSI, 2012).

O desenvolvimento econômico varguista se baseou, no início, em novas tecnologias industriais e ao incremento de empregos urbanos, em contraponto à antiga vocação agroexportadora. Entretanto, no final, o projeto desenvolvimentista se deparou com três problemas: a) a crise sociopolítica interna manifestada por trabalhadores que reivindicavam reposições salariais em movimentos grevistas; b) a crise da política externa que não conseguiu superar as restrições cambiais e as limitações financeiras e c) a crise econômica estrutural da industrialização restringida que exigia uma demanda crescente de insumos importados (BASTOS, 2012).

As características de um processo de desenvolvimento bem-sucedido são elencadas por Cypher e Dietz (2008) da seguinte forma: aumento da industrialização, diminuição da agricultura, mudança nos padrões comerciais, aumento de produtividade da mão de obra capacitada, uso de tecnologia na produção e mudanças estruturais institucionais.

O projeto desenvolvimentista de Vargas buscou se amoldar nestes paradigmas, uma vez que, “de 1930 a 1954, o país passou por transformações de vulto, alterando-se o papel do Estado e aprofundando sua inserção na economia e na sociedade”. (FONSECA, 2012).

A institucionalização da previdência social reverteu para o Estado recursos que se destinaram a investimentos. Além disso, o ganho político advindo da consolidação dos direitos sociais, como trabalho, previdência e educação, conferiu à Getúlio Vargas o apoio da classe trabalhadora. Como a opção governamental era a industrialização, os recursos públicos disponíveis foram usados com este objetivo.

Neste contexto de transformações, veremos, em especial, como a previdência social sob gestão estatal impactou o projeto desenvolvimentista.

### *3. A institucionalização da previdência social no Brasil*

A compreensão da natureza jurídica da previdência social brasileira contribui para o esclarecimento das escolhas governamentais na sua

organização. Fábio Zambitte Ibrahim (2015) considera seu caráter de seguro *sui generis*, pois não é um contrato que as partes livremente pactuam, ao contrário, é compulsória, coletiva e contributiva,

Em verdade, a natureza dos regimes básicos previdenciários é institucional ou estatutária, já que o Estado, por meio de lei, utiliza-se de seu Poder de Império e cria a figura da vinculação automática ao sistema previdenciário, independente da vontade do beneficiário (IBRAHIM, 2015).

Ibrahim (2015) explica que a proteção social no Brasil evoluiu da assistência privada, voluntária e caritativa, para os planos mutualistas (montepios), e posteriormente, para a proteção estatal. Na Constituição Federal de 1891, havia a previsão de aposentadoria por invalidez para funcionários públicos, todavia, os trabalhadores ficaram excluídos. Para o autor, desde então, o tratamento diferenciado norteou a divisão dos sistemas previdenciários. Em regra, se concedia benefícios custeados na integralidade pelo Estado para os servidores públicos, com caráter premial, enquanto, a previdência social dos trabalhadores já nasceu sob a diretriz da contributividade.

Considera-se marco legal de início da intervenção estatal a Lei Eloy Chaves, de 1923, criadora das caixas de aposentadoria e pensões para os empregados das empresas de estradas de ferro existentes no Brasil, que regulou a matéria de forma abrangente, inclusive, com a definição de empregado para fins previdenciários. Tratou-se, por exemplo, do rol de contribuições e outras fontes de custeio das caixas; dos benefícios compreendidos em atendimento médico, medicamentos, aposentadoria e pensão; dos parâmetros de cálculo do valor da aposentadoria; dos beneficiários e seus dependentes; da formação do conselho de administração e suas atribuições; dos membros do conselho de administração que desempenhavam suas funções sem remuneração e da presidência ocupada pelo superintendente ou inspetor geral da empresa ferroviária.

Nesta fase, as caixas eram dotadas de personalidade jurídica de direito privado e a atuação estatal estava centrada na fiscalização, mesmo após o crescente aumento de CAPs para contemplar diversas categorias profissionais,

As CAPs expandiram-se para outras categorias funcionais assalariadas, chegando a serem instaladas cerca de 180 caixas de aposentadorias no Brasil. A ordem de criação deste tipo de instituição previdenciária sempre foi determinada pela capacidade de mobilização e reivindicação dos trabalhadores por melhores condições de trabalho. Assim, o fato de os trabalhadores de ferrovia terem inaugurado o sistema deve-se menos à

importância, para a economia nacional das atividades que desenvolviam, baseadas na exportação de produtos primários, do que à sua capacidade de mobilização para reivindicações de natureza trabalhista (BATICH, 2004).

Todavia, em meados dos anos 30, Getúlio Vargas se preocupou em organizar a administração pública com uma burocracia profissional competente, pois considerava necessária a modernização e racionalização do Estado (BRESSER-PEREIRA, 2012).

Assim, em 1938 e 1939, respectivamente, o governo criou o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP) e o Conselho Federal do Serviço Público Civil, disposto a dar relevância ao serviço público,

O Estado brasileiro, do ponto de vista administrativo, era patrimonial e clientelista; a confusão entre o patrimônio público e privado era intrínseco ao sistema. Vargas busca romper formalmente com esse quadro, cria carreiras de Estado, o concurso torna-se obrigatório para a entrada no serviço público, há um grande esforço de profissionalização da administração pública. Sua ação, porém, não é apenas formal. Ao mesmo tempo ele deliberadamente vai se cercar e equipar o Estado de uma burocracia pública competente. Com esse objetivo, ao mesmo tempo que realiza concursos públicos para as carreiras estatutárias, adota o princípio meritocrático para o recrutamento de administradores das empresas estatais que começam a ser criadas. (...) Dessa forma, pela primeira vez na história do Brasil, uma burocracia moderna, uma tecnoburocracia pública qualificada passa a ter um papel importante na vida do país, passa a ser parte das classes dirigentes brasileiras (BRESSER-PEREIRA, 2012).

Conjugado com este fato, o governo desenvolveu políticas públicas protetivas do trabalho, pois considerava uma questão de Estado a regulamentação, institucionalização e capacitação da nova classe trabalhadora, imprescindível para o crescimento da indústria e do comércio. A ênfase da legislação trabalhista era para o trabalhador urbano, já que era esse capital humano o impulsionador da economia industrial. As mudanças institucionais mais significativas propiciaram novas crenças, valores, símbolos e padrões comportamentais, que se materializaram na criação do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, em 1930, e na carteira de trabalho, em 1932 (FONSECA, 2012).

Roberto Da Matta (2002) considera a importância dada ao trabalhador como *status* social reconhecido pela carteira de trabalho, que lhe conferia caráter de pessoa produtiva para a sociedade, ao contrário dos desempregados, que eram incriminados e excluídos socialmente,

O Estado Novo iniciou uma redefinição das concepções de trabalho no Brasil, criando o Ministério do Trabalho, mas também ampliou drasticamente suas zonas de controle, situando como crimes o que definia como mendicância e vadiagem. Como se naquele momento só pudessem existir trabalhadores devidamente reconhecidos pelo governo federal (DA MATTA, 2002).

Neste cenário, a previdência se institucionalizou quando o governo decidiu assumir a criação e gestão das autarquias previdenciárias, de modo a implementar mecanismos de arrecadação e custeio,

A primeira instituição desse tipo, o Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Marítimos – IAPM, surgiu em 1933 e destinava-se a agregar as CAPs dos marítimos. Ao longo da década, foram criados outros institutos para as categorias dos comerciários (1934), bancários (1935), industriários (1938) e os empregados em transportes e cargas (1938). (...) E tal como acontecia com as CAPs, os participantes dos IAPs conduziam-se pautados por laços de solidariedade, uma vez que as contribuições dos trabalhadores da ativa eram utilizadas para a cobertura de quem se afastava do trabalho por doença ou velhice, porém, agora, além de contarem com a contribuição dos empregadores, passavam a ser financiados também pelo Estado, que cuidaria principalmente das despesas com a administração (BATICH, 2004).

Em 1935, a Lei nº 159, regulou a contribuição para a formação da receita dos Institutos e Caixas de Aposentadoria e Pensões subordinados ao Conselho Nacional do Trabalho. Na sequência, o Decreto nº 890/1936 regulamentou a referida lei para, entre outras providências; fixar a contribuição da União, denominada “quota de previdência”, na mesma proporção da contribuição total dos empregados; determinar às Caixas e Institutos de Aposentadoria e Pensões com créditos patronais superiores aos dos associados, que promovessem a transferência para a conta especial do Ministério do Trabalho, Industria Comercio, no Banco do Brasil, dando ciência no Conselho Nacional do Trabalho; constituir com o saldo positivo um “Fundo Geral de Garantia e Compensação das Caixas e Institutos de Aposentadoria e Pensões” com o fim de cobertura eventual do déficit orçamentário de qualquer uma das Caixas ou Institutos de Aposentadoria e Pensões.

O quadro a seguir, demonstra a criação e regulamentação dos institutos autárquicos, ao longo de vinte anos da Era Vargas, que consolidou a intervenção estatal nos IAPs com o maior número de trabalhadores urbanos,

## Legislação de criação dos Institutos de Aposentadoria e Pensões

Ano	Legislação	Instituto
1933	Decreto nº 22.872	Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Marítimos, considerado “a primeira instituição brasileira de previdência social de âmbito nacional, com base na atividade genérica da empresa”
1934	Decreto nº 24.272	Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Comerciantes
1934	Decreto nº 24.615	Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Bancários
1936	Lei nº 367	Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários
1938	Decreto-Lei nº 288	Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado
1938	Decreto-Lei nº 651	Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Empregados em Transportes e Cargas
1939	Decreto-Lei nº 1.355	Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Operários Estivadores
1945	Decreto-Lei nº 7.720	Incorporou ao Instituto dos Empregados em Transportes e Cargas o da Estiva.
1954	Decreto nº 35.448	Regulamento Geral dos Institutos de Aposentadoria e Pensões.

Fonte: [www.previdencia.gov.br/aceso-a-informacao/institucional/historico/](http://www.previdencia.gov.br/aceso-a-informacao/institucional/historico/)

Andrade (2003) explica que foi concebido um sistema híbrido para o custeio da previdência, com a combinação do regime de repartição e de capitalização, pois havia saldo financeiro positivo, que foi utilizado tanto para o pagamento de benefícios, como para fomentar os projetos de industrialização,

Assim, apesar de contar com um cenário no qual condições econômico- financeiras e atuariais favoráveis combinavam-se a condições institucionais inéditas para a constituição de uma sólida Previdência pública, vimos desenhar- se destino bem diverso para o emergente “sistema” previdenciário e os volumosos superávits que era capaz de acumular (ANDRADE, 2003, 1999).

A seguir, demonstraremos como a previdência superavitária fomentou o desenvolvimento econômico naquela época.

### *4. A previdência social financiadora do desenvolvimento econômico*

A intervenção estatal no desenvolvimento econômico foi acompanhada de políticas de valorização do trabalho e do trabalhador. Com este intuito, neste período foram construídos grandes hospitais para atender a saúde pública, instituído o sistema de educação universal e público e o programa de previdência social (FERREIRA, 2012).



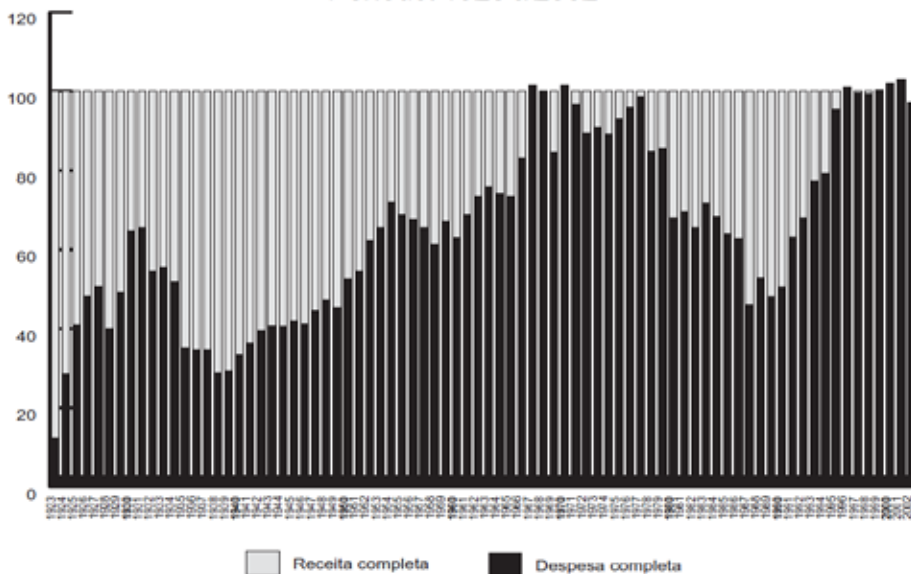
As medidas de organização da previdência social visavam a formação da poupança forçada que pudesse apoiar o desenvolvimento e a industrialização. Além disso, era um componente da coalização de classes, a saber: a burguesia industrial nascente, os militares e civis formadores da nova elite política e profissional, os trabalhadores urbanos e setores da velha oligarquia, que formavam o pacto nacional-político (BRESSER-PEREIRA, 2012).

Mariana Batich (2004) explica que a previdência social superavitária possibilitou o fomento do desenvolvimento econômico, pois o bônus demográfico da época ainda não exigia despesas vultuosas com os beneficiários,

Entretanto, como se verá adiante, os recursos dos IAPs eram capitalizados pelo governo. Os recursos dos IAPs não eram poucos, porque tratava-se de instituições previdenciárias jovens, inseridas numa sociedade em que era recente a utilização da mão-de-obra operária em larga escala e crescente a arregimentação de novos trabalhadores, graças ao crescimento do parque industrial. Nestas condições, poucos trabalhadores haviam atingido o direito de se aposentarem, o que permitia que a receita dessas instituições fosse superior às despesas. O montante das reservas financeiras, para se ter uma idéia, entre 1930 e 1949, representava em média 67% da arrecadação, pois os gastos com benefícios atingiam 43%, segundo Andrade (2003). Os recursos não utilizados pelos IAPs foram largamente utilizados pelo governo, para aplicação em investimentos diretos em vários setores da economia, beneficiando os empreendimentos industriais com tamanha amplitude que, segundo Eli Gurgel Andrade (2003), transformaram “Previdência no principal ‘sócio’ do Estado no financiamento do processo de industrialização do país”. Esta afirmação não é gratuita. Vários decretos governamentais impuseram aos IAPs a subscrição de ações preferenciais de empresas, como a Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), a Companhia HidroElétrica do São Francisco (CHESF), a Companhia Nacional de Álcalis (CNA) e a Fábrica Nacional de Motores (FNM). O decreto de criação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (DL 1.628/52), em seu artigo 7º, obrigava as instituições previdenciárias a concederem empréstimos em montantes fixados pelo Ministério da Fazenda (BATICH, 2004).

No gráfico a seguir, Andrade (1999) demonstra a evolução de despesas e receitas da previdência social de 1923 a 2002. Verifica-se que de 1930 a 1949 os gastos de todos os IAPs foram em média 43% dos recursos arrecadados, portanto, o saldo médio positivo para investimento era de 67%. Da análise dos dados de 1923 a 2002, conclui-se que no período de 1934 a 1950 a previdência social apresentou superávit suficiente para contribuir como o equilíbrio das contas públicas e saldo para investimento no projeto de desenvolvimento brasileiro.

**Gráfico 1**  
**Previdência Social**  
**Proporção anual despesas/receita (%)**  
**Período: 1923 a 2002**



4. A partir de 1930, a política contencionista levada no interior das CAPS e posteriormente nos AIPS chega a contabilizar superávits equivalentes a mais de 70% das receitas arrecadadas (ANDRADE, E. I. G, 1999:47).

Fonte: ANDRADE, 1999.

Na visão de Eli Iola Gurgel Andrade (1999), o momento propício para uma provisão social, no Brasil, foi coincidente com o das grandes transformações desenvolvimentistas na sociedade, pois “resultam de uma interface positiva entre desenvolvimento econômico, dinâmica demográfica e condições político-institucionais”. No caso brasileiro, a opção foi investir o superávit previdenciário no projeto do governo de Getúlio Vargas, ao invés de fazer investimentos a longo prazo, para suprir as próximas gerações quando ocorresse a inversão demográfica com mais beneficiários do que contribuintes.

Os dados do IBGE, a seguir ilustrados, detalham a evolução financeira dos Institutos e Caixas de aposentadoria e pensão desde 1923 até 1947. Em 24 anos, a receita total aumentou 33.000% e o saldo dos investimentos 95.400%, aproximadamente. O retrospecto financeiro demonstra que a opção estatal pela intervenção na previdência social foi frutífera o suficiente para gerar divisas internas.

## PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL

## I — INSTITUTOS E CAIXAS DE APOSENTADORIA E PENSÕES

## 1. RETROSPECTO — 1923/47

ANOS	Institutos e Caixas	Associações ativas	Aposentados	Pensionistas	RESULTADOS FINANCEIROS					Fundo de garantia	
					Receita total	Despesa			Saldo		
						Total	Da qual				
							Aposentadoria	Pensões			Serviço médico-hospitalar
Número				Cr\$ 1 000							
1923	26	22 091	—	—	13 863	1 734	387	23	782	11 850	11 850
1924	26	30 792	—	—	21 407	6 182	2 474	217	1 089	15 315	27 175
1925	27	41 192	—	—	23 278	9 647	5 218	480	2 412	13 631	40 830
1926	28	53 235	—	—	25 943	12 518	6 579	743	2 953	13 225	53 145
1927	30	62 811	—	—	30 496	15 483	8 187	1 022	3 240	14 985	60 122
1928	44	132 854	—	—	60 809	24 394	14 835	1 894	4 419	26 415	112 910
1929	44	140 435	6 500	3 887	68 803	33 904	21 850	2 877	5 375	34 991	147 521
1930	47	142 464	5 069	7 013	62 947	40 685	23 595	3 790	5 624	22 289	171 217
1931	96	147 198	8 065	8 039	93 023	41 440	27 149	4 746	5 301	21 583	191 093
1932	140	189 482	10 279	8 530	92 472	33 405	30 327	5 957	6 408	42 090	232 972
1933	194	210 833	11 807	13 734	101 440	34 216	33 296	7 968	7 161	45 224	279 472
1934	175	274 292	12 743	13 799	127 456	66 242	39 528	10 062	8 701	61 223	348 443
1935	179	495 207	13 739	16 302	229 538	79 533	44 427	12 607	10 019	146 143	495 208
1936	183	682 530	15 925	23 587	277 217	65 099	45 484	15 025	11 391	181 127	628 530
1937	104	844 801	18 360	31 911	358 433	123 785	55 835	20 600	14 301	254 650	919 296
1938	104	1 787 336	21 735	37 160	437 260	140 827	64 915	23 609	17 175	396 413	1 350 546
1939	106	1 538 885	27 210	38 932	675 539	197 569	77 261	32 641	20 201	477 981	1 835 577
1940	05	1 912 972	34 857	63 138	779 023	260 864	94 913	39 693	34 939	515 161	2 343 355
1941	82	2 124 714	49 094	90 820	836 029	349 290	125 245	50 157	27 478	606 739	2 971 968
1942	54	2 279 093	66 995	110 171	1 071 030	423 315	160 129	62 239	28 537	647 654	3 615 163
1943	40	2 465 110	88 476	119 571	1 257 819	529 573	201 179	79 414	30 304	606 211	4 604 009
1944	33	2 589 793	98 587	132 147	1 759 549	727 017	293 481	98 649	42 089	1 062 552	5 394 481
1945	35	2 762 822	110 724	124 401	2 153 436	980 722	313 905	127 601	53 134	1 363 684	6 262 558
1946	33	2 824 409	126 889	241 936	3 737 172	1 543 201	439 439	182 728	89 557	2 193 971	8 906 675
1947	35	2 895 613	149 863	278 141	4 489 196	2 064 791	509 816	212 416	131 111	2 481 335	11 313 716

FONTE — Departamento Nacional da Previdência Social.

NOTAS — I. O quadro não inclui dados relativos ao I.P.A.R.E. (Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado). — II. A diminuição que se observa no número de entidades, a partir de 1937, foi determinada pela fusão ou incorporação de "Caixas".

[https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/20/aeb\\_1948.pdf](https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/20/aeb_1948.pdf)

Oliveira e Teixeira (1985) comprovam, com vários exemplos, como os recursos da previdência foram investidos a título de fomento estatal no projeto desenvolvimentista:

a) A flexibilização legal permitiu o uso de recursos dos IAPs em investimentos com garantias hipotecárias, como no artigo 42 do Decreto-Lei nº 1.918/1937, que regulamentava o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários. O objetivo era impulsionar a construção civil de moradias para os trabalhadores,

Art. 42. A título de aplicação de fundos. o Instituto manterá, dentro dos princípios fixados no artigo anterior, carteiras de empréstimos simples, hipotecários, e de financiamento para aquisição, ou construção, de casas de moradia destinadas aos seus associados, obrigatórios ou facultativos.

Parágrafo único. É facultado ao Instituto conceder, aos empregadores seus contribuintes, que explorem os serviços referidos na alínea a do art. 3º, empréstimos garantidos por hipoteca ou caução de debêntures de notória renda, com cotação oficial, e garantias suficientes.

b) O Decreto-Lei nº 574/1938 previu outra forma de investimento, quando dispôs sobre tomada de “Bônus” emitidos pelo Banco do Brasil para financiamento da agricultura, criação e outras indústrias, da seguinte maneira:

O Presidente da República, usando da faculdade que lhe confere o art. 180 da Constituição Federal; Considerando que, ao se estabelecer no art. 26 do Decreto-Lei nº 288, de 23 de fevereiro de 1938, a aplicação das reservas e disponibilidades do Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado não se teve, nem podia ter em vista derrogar a Lei nº 454, de 9 de julho de 1937, que dispõe sobre tomada de “Bonus”, emitidos para financiamento da agricultura, criação e outras indústrias, por diversas instituições, entre elas o Instituto Nacional de Previdência, incorporado àquele, com todos os seus direitos e obrigações; e Considerando, mais, que o objetivo do poder público é o de instituir definitivamente no País, e desenvolver o crédito agrícola e industrial, como providência indispensável ao incremento da riqueza nacional: DECRETA: Art. 1º Para a tomada de “Bonus” a que se refere o art. 4º da Lei nº 454, de 9 de julho de 1937, o Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado e as Caixas e Institutos de Aposentadorias e Pensões concorrerão com uma percentagem de seus depósitos ou fundos, que será fixada pelo Governo da União, ouvidas as respectivas juntas e Conselhos Administrativos.

c) A indústria de celulose recebeu fomento, por meio do Decreto-Lei nº 1834/1939, ao autorizar financiamentos ou empréstimos com recursos dos IAPs,

Art. 1º As instituições de crédito dependentes do Governo Federal e os institutos de previdência social subordinados ao Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio ficam autorizados a conceder financiamento, ou a efetuar empréstimos às pessoas, físicas ou jurídicas, proprietárias de matas ou florestas, com espécimes próprios estudados pelo Instituto Nacional de Tecnologia do referido Ministério, para o fim da montagem e exploração de usinas destinadas à produção de celulose e pasta de madeira para fabricação de papel para jornal, livros didáticos e material bélico.

d) Em 1941, o Decreto-Lei nº 3.077 obrigou aos IAPs e CAPSs o recolhimento compulsório ao Banco do Brasil, como forma de investimento, o percentual de 15% dos fundos,

Art. 3º O Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado e as Caixas e Institutos de Aposentadorias e Pensões recolherão obrigatoriamente ao Banco do Brasil 15 % (quinze por cento) de seus depósitos ou fundos, que lhes serão creditados em conta a prazo fixo de um ano, aos juros de 5 % (cinco por cento) ao ano, para a tomada de bônus que forem emitidos nos termos do art. 4º da lei n. 454, de 9 de julho de 1937, do decreto-lei n. 574, de 28 de julho de 1938, e do regulamento da Carteira de Crédito Agrícola e Industrial, aprovado pelo Ministro da Fazenda e publicado no “Diário Oficial” de 26 de abril de 1939.

e) A Companhia Siderúrgica Nacional se capitalizou, graças ao Decreto-Lei nº 3173/1941, que autorizou os IAPs das categorias mais expressivas a adquirirem ações preferenciais,

Art. 2º Os Institutos de Pensões e Aposentadoria dos Industriários, dos Comerciantes e dos Bancários, e as Caixas Econômicas Federais do Rio de Janeiro e de São Paulo ficam autorizados a subscrever as ações preferenciais da Companhia Siderúrgica Nacional. § 1º Enquanto os lucros líquidos da Companhia, apurados anualmente, não permitirem a distribuição do dividendo de 6% ao ano das ações preferenciais, a União Federal garantirá às mencionadas instituições aquele juro ou a diferença verificada entre o dividendo que for distribuindo e aquela taxa de juros de 6%.

Para Oliveira e Teixeira (1985), os setores estratégicos da economia, agricultura, indústria, siderurgia, energia elétrica, entre outros, receberam os recursos da previdência social na forma de investimento. Devido à intensa participação das reservas previdenciárias no cenário econômico-financeiro, Andrade (1999) considera que a previdência se transformou em um “sócio” do Estado no processo de industrialização.

## 5. Conclusões

A Era Vargas deixou um legado que possibilitou a consolidação do ideário desenvolvimentista e trabalhista nos anos seguintes (BASTOS, 2012). Nos anos 30, o Brasil passou pelo processo de substituição de importações – PSI como forma de industrialização. A principal característica do PSI é uma industrialização fechada, que reponde a desequilíbrios externos e é executada em partes. Também, carrega a ideia de construção nacional, contudo, no caso brasileiro, as dificuldades na sua implementação foram as seguintes: a) tendência ao desequilíbrio externo; b) aumento da participação



do Estado; c) aumento do grau de concentração de renda e d) escassez de fonte de financiamento (GREMAUD; VASCONCELLOS e TORNEDO JR., 2009).

Neste último aspecto, é que as poupanças compulsórias formadas pela institucionalização da previdência social serviram de reforço para o financiamento do projeto desenvolvimentista de Vargas e produziram impactos intergeracionais.

Paulo Modesto (2016) destaca que a justiça intergeracional envolve, além da questão ambiental, outras dimensões como a dívida pública. Neste estudo, verificamos que a poupança formada pela previdência social foi fator importante de fomento do desenvolvimento econômico, porém foi negligenciada a responsabilidade intergeracional garantidora de investimentos a longo prazo, capazes de formar reservas financeiras para custear o sistema previdenciário quando ocorresse o envelhecimento populacional brasileiro.

## Referências bibliográficas

ANDRADE, Eli Iola Gurgel. *(Des)Equilíbrio da Previdência Social Brasileira: componente econômico, demográfico e institucional. 1945-1997*. Tese de doutorado, CEDEPLAR/FACE/UFMG, 1999. Tese premiada pelo VII Prêmio Brasil de Economia. Primeiro lugar na Categoria Tese de Doutorado, Conselho Federal de Economia, 2000.

\_\_\_\_\_. Estado e Previdência no Brasil: uma breve história. *A previdência social no Brasil*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2003. p. 69-84.

BASTOS, Pedro Paulo Zahur. Ascensão e crise do projeto nacional-desenvolvimentista de Getúlio Vargas. In: BASTOS, Pedro Paulo Zahur; FONSECA, Pedro Cezar Dutra. *A Era Vargas: desenvolvimentismo, economia e sociedade*. São Paulo: Editora Unesp, 2012. p. 362-454.

BASTOS, Pedro Paulo Zahur; FONSECA, Pedro Cezar Dutra. Apresentação Desenvolvimentismo, economia e sociedade na Era Vargas. In: BASTOS, Pedro Paulo Zahur; FONSECA, Pedro Cezar Dutra (Org.). *A Era Vargas: desenvolvimentismo, economia e sociedade*. São Paulo: Editora Unesp, 2012. p. 7-19.

BATICH, Mariana. Previdência do trabalhador: uma trajetória inesperada. *São Paulo Perspec.*, São Paulo, v. 18, n. 3, p. 33-40, 2004. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-88392004000300004&lng=en&nrm=isso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392004000300004&lng=en&nrm=isso). Acesso em: 07 nov. 2018.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Getúlio Vargas: o estadista, a nação e a democracia. In: BASTOS, Pedro Paulo Zahur; FONSECA, Pedro Cezar Dutra (Org.). *A Era Vargas: desenvolvimentismo, economia e sociedade*. São Paulo: Editora Unesp, 2012. p. 94-120.

CORSI, Francisco Luiz. O projeto de desenvolvimento de Vargas, a missão Oswald Aranha. In: BASTOS, Pedro Paulo Zahur; FONSECA, Pedro Cezar Dutra. *A Era*

Vargas: desenvolvimentismo, economia e sociedade. São Paulo: Editora Unesp, 2012. p. 220- 252.

CYPHER, James M.; DIETZ, James L. *The process of economic development*. 3. ed. London//New York: Routledge, 2008.

FERREIRA, Jorge. Os conceitos e seus lugares: trabalhismo, nacional-estatismo e populismo. In: BASTOS, Pedro Paulo Zahur; FONSECA, Pedro Cezar Dutra (Org.). *A Era Vargas: desenvolvimentismo, economia e sociedade*. São Paulo: Editora Unesp, 2012. p. 296- 322.

FONSECA, Pedro Cezar Dutra. Gênese e precursores do desenvolvimento no Brasil. In: BASTOS, Pedro Paulo Zahur; FONSECA, Pedro Cezar Dutra (Org.). *A Era Vargas: desenvolvimentismo, economia e sociedade*. São Paulo: Editora Unesp, 2012. p. 22- 49.

\_\_\_\_\_. Instituições e política econômica. In: BASTOS, Pedro Paulo Zahur; FONSECA, Pedro Cezar Dutra (Org.). *A Era Vargas: desenvolvimentismo, economia e sociedade*. São Paulo: Editora Unesp, 2012. p. 159-178.

FURTADO, Celso. *Formação Econômica do Brasil*. 32. ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 2005.

GREMAUD, Amaury Patrick, VASCONCELLOS, Marco Antônio Sandoval de; TONETO JR, Rudinei. *Economia Brasileira Contemporânea*. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

IBRAHIM, Fabio Zambitte. *Curso de direito previdenciário*. 20. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2015.

MODESTO, PAULO. Uma Introdução à Teoria da Justiça Intergeracional e o Direito. *Revista Colunistas de Direito do Estado*, [s.i], v. 0, n. 281, p.0-0, 20 out. 2016. Diária. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/paulo-modesto/uma-introducao-a-teoria-da-justica-intergeracional-e-o-direito>. Acesso em: 26 out. 2018

OLIVEIRA, Jaime Antonio de; TEIXEIRA, Sonia Maria Fleury . *(Im)previdência social: 60 anos de história da Previdência no Brasil*. Petrópolis: Vozes, 1985.

# Por que o pedido de direito de resposta não consegue ter efetividade nas ações eleitorais que têm as redes sociais como cenário da disseminação de informação?

*Carla Oliveira Cassaro de Souza Farage*

**Resumo:** Nas Eleições de 2016, houve um crescimento vertiginoso na utilização das redes sociais como terreno de disseminação de ideias e plataformas de campanha. Além da mesma, passou-se a usar tais meios para ataques aos adversários políticos, denegrindo e/ou caluniando-os, ensejando um aumento crescente dos pedidos de Direito de Resposta. Tal trabalho visa debater os motivos pelos quais, tal ação não consegue ter efetividade plena e analisar mecanismos para que se alcance os resultados esperados pela interposição da ação. Haverá estudo de dois casos, que refletem o problema elencado e sinalizam com ações que podem ser utilizadas para que essa efetividade realmente seja alcançada. Urge-se ressaltar que a efetividade em tela, está ligada ao caráter ambivalente do princípio da igualdade de oportunidades, que busca a garantia de uma liberdade geral de ação dos concorrentes, bem como servir de base para limitar e impedir o exercício de influências abusivas sobre o eleitorado.

**Palavras-chave:** Reformulação. Conceito. Direito de Resposta Eleitoral. Princípio da Igualdade de Oportunidades. Redes Sociais.

## *1. Introdução*

Quando afirmamos que o Direito de Resposta Eleitoral não consegue efetividade nas ações que tem as redes sociais como cenário de disseminação de informação, pretendemos demonstrar que, quando buscamos embasamento sobre o tema, verificamos a ausência de estudos ou quando não, a falta de seu aprofundamento, mesmo com uma estatística em ascendente sobre o assunto. Verifica-se que a ausência de uma legislação que abarcanhe tais inovações, está gerando um índice crescente de jurisprudência, baseada nas limitações normatizadas na Lei 9504/97 e da Lei nº 12.965/14, oficialmente chamada de Lei do Marco Civil da Internet, mesmo com a expedição de resoluções pelo TSE a cada pleito.

Não pleitea-se exaurir todos os liames que englobam o tema, uma vez que, qualquer tema que verse sobre tecnologia, internet e redes sociais está

em constante mutação e, conseqüentemente, em crescimento vertiginoso de novas formas e meios de sobreviverem e atingirem seus objetivos.

Pretende-se limitar a responder as questões relacionadas ao instituto do Direito de Resposta Eleitoral num ambiente tão mutável como as redes sociais, expor as conseqüências da ausência de mecanismos que garantam a efetividade do alcance do mesmo nestes meios, na mesma proporção de alcance que o fato ou notícia que origina o referente pedido.

Apesar da questão problema afirmar a ineficácia do referido instituto jurídico, busca-se criar um parâmetro entre a ineficácia do direito de resposta, com a utilização em ascendente e constante do instituto da analogia, para solucionar conflitos que versem sobre redes sociais, como Facebook, WhatsApp, tendo em vista que uma resposta deve ser dada, mesmo que a mesma não esteja explícita na legislação.

Busca-se frisar a necessidade de revisão do bem maior a ser tutelado no Direito de Resposta Eleitoral, transmutando da honra para o direito de disputa equânime do pleito ao qual se é candidato (a), baseado em uma série de motivos que serão explicitados no decorrer do artigo em tela.

A metodologia será baseada no estudo de casos, utilizando-se como fontes primárias a legislação infraconstitucional e jurisprudência e como fonte secundária, a pesquisa bibliográfica nacional.

## *2. A Teoria da Justiça como Equidade de John Rawls*

A Teoria da Justiça como Equidade desenvolvida por John Rawls influencia a formulação do “princípio da igualdade de oportunidades nas competições eleitorais”, desenvolvido por Óscar Sánchez Muñoz. Tal teoria idealiza um sistema político denominado de democracia de cidadãos-proprietários (property-owning democracy). Na democracia de cidadãos- proprietários impera o valor equitativo das liberdades políticas, assegurando que todos tenham igualdade de oportunidades para exercer os atos da vida política, tanto para influenciar o resultado das eleições, como para acessar cargos públicos. Na referida teoria, Rawls definiu dois princípios de justiça. No primeiro, dedica às liberdades básicas, àquelas que possibilitam condições políticas e sociais para o desenvolvimento e exercício das faculdades morais; já no segundo, afirma que tal igualdade de oportunidades exigiria que não só houvesse abertura de cargos públicos, mas que todos tivessem chance equitativa de ter acesso aos mesmos. Exemplifica tais princípios, quando afirma “ quando se nega a grupos e minorias politicamente mais fracos o direito de votar, e eles ficam impedidos

de ocupar cargos políticos e de participar de partidos políticos, é provável que seus direitos e liberdades básicos se vejam restringidos, quando não negados”(Rawls, 2003, p.202-203).

O autor vai além, afirma saber que tais direitos e liberdades são iguais para todos, entretanto admite que “as desigualdades sociais e econômicas nas instituições de fundo são comumente tão grandes que aqueles que dispõem de maior riqueza e melhores posições sociais geralmente controlam a vida política e promulgam legislações e políticas sociais que promovam seus interesses”(Rawls, 2003, p.210).

Afirma também, que medidas como “o uso de fundos públicos para eleições e restrições às contribuições de campanhas, a garantia de um acesso equitativo aos meios de comunicação, e algumas regulamentações da liberdade de expressão e de imprensa, mas sempre respeitando a liberdade de expressão”(Rawls, 2003. p.212), ajudam a buscar o valor equitativo proposto.

### *3. O princípio da igualdade de oportunidades nas competições eleitorais de Óscar Sánchez Muñoz*

Os direitos políticos ganharam natureza prestacional por parte do Estado, e com isso, fez-se surgir uma necessidade de que este mesmo Estado possa garantir uma atuação positiva que garantam tais direitos. Óscar Sánchez Muñoz contribui para tal pensamento, quando distingue duas grandes visões, no campo do Princípio de Igualdade de Oportunidades: a primeira trata do princípio da não discriminação, que defende que o indivíduo depende apenas do seu próprio esforço, sem sofrer nenhum tipo de influência com qualquer outra condição que possua, como sexo, poder econômico, dentre outros. A segunda, que trata do nosso estudo, está relacionada com a ideia que o Estado deve atuar para equilibrar a competição entre as pessoas, que porventura estejam em desequilíbrio, por algum motivo, exigindo do mesmo uma ação pública compensatória imediata. Tal ação pública imediata que vemos necessidade de ser revista quando tratamos de direito de resposta eleitoral, principalmente nas redes sociais.

Muñoz vai além, quando afirma que tal Princípio possui uma dimensão negativa, quando há a necessidade de que o Estado limite o uso dos poderes que possam influenciar as disputas, bem como uma dimensão positiva, quando cobra do Estado uma ação sobre os fatores que possam ser compensados, prevendo assim uma igualdade efetiva, e não apenas formal. Faz menção também das dificuldades enfrentadas para criar critérios de acesso a estes direitos prestacionais.



“... necesario, pues, compensar de algún modo la situación de inferioridad en que se encuentren algunos de los competidores electorales y permitir que las opiniones políticas que representan dichos competidores tengan la misma oportunidad de hacerse visibles para el electorado, de tal que la decisión de los electores pueda ser así auténticamente libre y no venir condicionada por los poderes políticos, económicos e midiáticos.” (Muñoz, 2007)

“... lo que nos plantea el doble problema de la definición de los criterios de acceso a dicho reparto (¿qué competidores van a tener derecho a las prestaciones?) y de la definición de los criterios del propio reparto (¿cuánto le va corresponder a cada uno?). La cuestión es: ¿Igualdad de oportunidades significa que todos los competidores deben acceder al reparto y que los recursos disponibles han de repartirse por igual entre los distintos competidores ? y, de no ser así, ¿cuáles han de ser los criterios admisibles para establecer una diferenciación entre los potenciales beneficiarios?” (Munoz, 2007, p.88)

Assim, devemos ponderar uma série de questionamentos para construirmos respostas efetivas, delimitando os direitos políticos prestacionais, sob a ótica do referido Princípio, visando resguardar um ambiente de igualdade substancial.

#### *4. A necessidade de reestruturação do direito de resposta eleitoral sob a ótica do referido princípio*

Tal pesquisa parte da afirmativa do autor espanhol Óscar Sánchez Muñoz<sup>1</sup>, que preconiza que o princípio da igualdade de oportunidades é projetada sobre as normas infraconstitucionais que regulam o processo eleitoral, e como no referido processo está em jogo uma série de direitos fundamentais, essencialmente o de participação política, ativa e passiva, bem como o direito de comunicação, este princípio vem a desempenhar um papel enriquecedor do conteúdo subjetivo, ou como base constitucional para possíveis limitações legais para eles.

Tal princípio possui caráter ambivalente, à medida que propõe a garantia de uma liberdade geral de campanha e de envio de mensagens ao seu eleitorado, em contrapartida serve como base para impor limitações a essa liberdade de ação dos concorrentes, e até, de terceiros, visando impedir o exercício de influências abusivas sobre o eleitorado.

<sup>1</sup> Artigo: “Modelos de regulación de la comunicación de los actores políticos en las campañas electorales: una vision comparada”.

A efetividade impõe que o Direito seja um instrumento de promoção e distribuição de justiça, conforme afirmativa de Edson Martins Areias<sup>2</sup>. Areias afirma que:

“adequar segurança jurídica e efetividade é, pois, tarefa que exige, mutatis mutandi, o tipo e raciocínio sistêmico de que se servem, geômetras, físicos, matemáticos e tantos outros profissionais contemporâneos; vale dizer: malgrado não descartem fórmulas pré-estabelecidas e comprovadas, não se apartam dos Princípios que as acolhem ou as rejeitam em cada caso. A excelência destes profissionais não é aferida pela capacidade de reter ou decorar fórmulas, mas pela maestria com que as interligam ou as lêem nas entrelinhas.”

Transportando para o instituto do Direito de Resposta Eleitoral, podemos afirmar que a definição do mesmo, de forma preponderante na doutrina, baseiam-se numa posição civilista, do instituto do Direito de Resposta cível, priorizando a honra como maior bem jurídico a ser tutelado pelo referido instituto.

Entretanto, vários doutrinadores, como Carlos Neves Filho<sup>3</sup>, afirma que o Direito de Resposta Eleitoral tem características próprias, e que a veiculação de material ofensivo e/ou inverídico, além de ferir direitos fundamentais, desequilibra o pleito e fere o Princípio da Igualdade de Condições.

Já Ivar A. M. Hartmann<sup>4</sup>, prioriza o Princípio da Igualdade de Oportunidades, à medida que prega o equilíbrio entre poder econômico e poder informativo, através da neutralidade da rede(internet e redes sociais), para que os eleitores não sejam totalmente influenciados por plataformas altamente editadas, como Facebook, Google, dentre outras, garantindo assim a disputa equânime do pleito como bem jurídico priorizado no Direito de Resposta Eleitoral.

Hartmann alega também, que com o advento da internet e redes sociais, que a disputa equânime do pleito, tem agora elementos e problemas novos. Prega que a regulação precisa ser revista, reforçada em alguns aspectos e redirecionada, em outros. Vê a necessidade de estudo e monitoramento das grandes plataformas de experiência on-line.

Como soluções inovadoras, prevê a transformação de tais empresas em depositárias legais de dados, as mesmas garantiriam o sigilo à aplicação dos algoritmos, permitindo assim, posterior fiscalização.

<sup>2</sup> Artigo: “A efetividade do Direito e os legisladoras”.

<sup>3</sup> Propaganda Eleitoral e o Princípio da Liberdade da Propaganda Política.pp.95

<sup>4</sup> Texto “Liberdade de manifestação política e campanhas. É preciso atenção aos algoritmos”

Como medida nesse sentido citado acima, temos o GDPR, o “Regulamento Geral de Proteção de Dados”, lei aprovada em 2016, que regulamenta a proteção dos dados de pessoas físicas que estão nos 28 países da União Europeia, além da Noruega, Islândia e Liechtenstein. Essa nova legislação está forçando mudanças nas empresas que possuem e lidam com esses dados e terá impactos globais, pois será estendida a outros países.

Outra solução seria a criação de novos órgãos reguladores, com acesso ao código fonte desses algoritmos, conhecendo suas regras e conseqüentemente, podendo exercer uma melhor fiscalização.

Hartmann crê que ainda não é conhecido por todos a dimensão do problema, bem como todas as suas implicações. Assim, medidas saneadoras ainda demorarão a aparecer, e, por isso, vê que a necessidade premente é de estudo de tal fenômeno, antes de qualquer tipo de regulação.

Em relação ao Direito de Resposta, faz-se necessário mencionar o posicionamento do Walber de Moura Agra<sup>5</sup>, que afirma que se o episódio foi veiculado em qualquer mídia social, como Twitter, Facebook, Instagram, dentre outras, o referido instituto também dar-se-á com a realização das convenções partidárias.

Entretanto, Agra faz um alerta, que com o alargamento das atividades permitidas no período pré-eleitoral, seria necessário repensar a possibilidade de que tal pudesse anteceder a data da convenção.

Afirma também, que a internet se tornou meio de comunicação altamente disseminado entre a população e com isso, faz-se necessário que haja uma uniformização no entendimento do Poder Judiciário, de forma a se adaptar a essa e outras mudanças oriundas da rede mundial de computadores.

Entretanto, o instituto do Direito de Resposta Eleitoral, conforme previsto em Lei e regulamentado na seara eleitoral pela Lei nº 9504/97 em seu art. 58, não foi previsto frente às inúmeras e inovadoras formas de comunicação, como as redes sociais, o que leva ao posicionamento predominante encontrado pelos doutrinadores, de que o mesmo deve ser revisto, bem como toda a legislação que tange sobre propaganda eleitoral e redes sociais, passando pelas questões dos “perfis fake” e das “fake news” dentro desse mesmo direito de resposta, bem como dos modos de impulsionamento utilizados para a propagação dos mesmos, mas afirmamos que tais conteúdos serão explorados mais profundamente em outro momento.

Sobre eleições na internet e redes sociais, um dos maiores autores sobre o assunto, é Fernando Gaspar Neisser<sup>6</sup>. Na sua obra Crime e Mentira

<sup>5</sup> Manual Prático de Direito Eleitoral. p.p 171 e 175

<sup>6</sup> Mestre em Direito Penal pela USP. Membro fundador da ABRADep.

na Política, Neisser afirma que “as eleições nada mais são que formas organizadas e institucionalizadas de resolução de controvérsias, assim, a tensão sempre será latente. Assim não se pode esperar que a propaganda eleitoral fique imune a esta influência.” Dentro da Propaganda Eleitoral, temos a propaganda eleitoral negativa, motivo maior para as ações de Direito de Resposta Eleitoral.

Em relação a propaganda eleitoral negativa, o autor define e classifica:

“A propaganda eleitoral negativa, às vezes denominada “propaganda comparativa”, pode ser apenas depreciadora - quando visa destacar atributos ou fatos negativos do adversário-, ofensiva - na hipótese de o intuito depreciador ser atingido mediante ataques à honra do adversário - ou mentirosa -, se os fatos ou características atribuídas ao adversário, com o fito de depreciar sua imagem junto ao eleitorado não forem verdadeiros”.

O mesmo autor alerta que, às vezes, tal propaganda eleitoral negativa, pode promover um efeito contrário, chamado *efeito underdog*, quando o eleitorado se identifica com o ofendido, não com o ofensor.

O autor também defende o controle das campanhas eleitorais, para se garantir a igualdade de condições entre os candidatos, valorizando o Princípio da Igualdade de Oportunidades de Muñoz.

E que tal controle de se dá de duas formas: o controle formal, trata de todo tipo de limitação que diz respeito a quaisquer aspectos que não a mensagem própria da propaganda eleitoral, como as regras sobre a veiculação, os meios de comunicação usados, os valores pagos, a identificação de autoria, dentre outras.

Já o controle material trata do conteúdo propriamente dito da propaganda eleitoral, como a definição do período determinado, como a forma que ela dar-se-á, além de outros critérios.

Diante de tais controles, percebemos que eles se dão através de normas cíveis e penais. E para o autor em tela, com o advento do crescimento da propaganda nas redes sociais e na internet, bem como a disseminação das famigeradas fake news, faz-se necessário, sendo um pleito totalmente legítimo, a criminalização da mentira na propaganda eleitoral.

Não podemos nos abster de mencionar o posicionamento contrário e minoritário da doutrina, embora não compactuando com o mesmo, como entende Aline Osório, em “Direito Eleitoral e Liberdade de Expressão”<sup>7</sup>, que afirma:

“...Diante do espaço ilimitado e dos baixíssimos custos de publicação na Internet, não se justifica a tutela da igualdade de oportunidades entre os candidatos e partidos nos mesmos moldes da radiodifusão.

<sup>7</sup> Direito Eleitoral e Liberdade de Expressão. p.p.337 e 349.

Em regra, a manifestação de um candidato nas redes sociais não impede nem limita a manifestação de seus concorrentes, de modo que não há justificativa para restrições mais intensas à liberdade de expressão em prol da paridade das armas. As novas mídias também oferecem aos candidatos a possibilidade de rebaterem instantaneamente eventuais críticas que sejam veiculadas, tornando o direito de resposta muitas vezes desnecessário.”(grifo nosso)

Aline confirma a possibilidade de abusos e danos injustos aos candidatos, inclusive devido às fake news e a velocidade dos recursos de compartilhamento. Entretanto, defende que a Justiça Eleitoral só intervenha nos casos extremos e de forma excepcional. Para estas intervenções, vê o instituto do Direito de Resposta, como meio correto para proceder à devida reparação, porém buscando a não retirada do conteúdo.

Acredita mais, que “a mudança de compreensão a respeito da configuração de danos à honra em manifestações na Internet passa a ser ainda mais fundamental a partir das eleições municipais de 2016”. A proibição do financiamento por empresas e o encurtamento do período eleitoral, transformaram a Internet e as redes sociais no mais importante instrumento de campanha.

### *5. Casos estudados: “Jean Wyllys x Facebook” e “PMDB - Santo Antonio do Aventureiro x Zanguif x Facebook”*

Considerando o estudo dos dois casos propostos, podemos perceber que a visão sobre a necessidade de se rever a definição do direito de resposta eleitoral e os critérios para concedê-lo e garanti-lo, estão sendo vistas como necessárias e urgentes por decisões de 1ª Instância.

No primeiro, “Jean Wyllys x Facebook”, processo APC 20150.11.07.16593, de amplitude e conhecimento nacional, no qual em maio de 2015, houve o compartilhamento de um vídeo editado, imputando ao deputado Jean Wyllys prática de ofensas a pessoas negras. Tal vídeo foi compartilhado no facebook por diversas pessoas, dentre elas, o deputado Éder Mauro, que estava presente quando Jean Wyllys discursou o áudio original, sem a devida edição difamatória e tinha conhecimento que o mesmo não condizia com a verdade.

Wyllys representou contra o deputado perante o Conselho de Ética e Decoro Parlamentar, tal representação foi arquivada, Éder confirmou o compartilhamento, mas negou a autoria do vídeo, bem como a ciência de que o mesmo teria passado por uma edição.

Wyllys também entrou na Justiça e solicitou a retirada do vídeo do Facebook, que foi deferido, com base no Marco Civil da Internet, mas solicitou



também, o reconhecimento do site e/ou rede social utilizado para divulgar o conteúdo ofensivo, como corresponsável e consequentemente, obrigação do mesmo às medidas determinadas à necessária reparação, pleito este inovador, contrariando a legislação vigente.

O juiz titular da 14ª Vara Cível de Brasília julgou parcialmente procedente os pedidos do autor, condenando a rede social a remover o vídeo e publicar o vídeo de direito de resposta no perfil do deputado Éder Mauro e de outros usuários que compartilharam o vídeo alterado, sob pena de multa de R\$ 5.000 (cinco mil reais) por descumprimento.

Ao julgar o recurso do facebook, o entendimento da 5ª Turma Cível do TJDF, ao acolher o referido recurso é de que o direito de resposta deve ser imposto a quem fez a ofensa, não à plataforma onde ela foi feita, embasando-se os argumentos na Lei do Marco Civil da Internet, que estabelece que o provedor de internet somente pode ser civilmente responsabilizado por danos gerados por terceiros quando, após ordem judicial específica, não tomar providências para tornar indisponível o conteúdo ofensor. Para os desembargadores, Wyllys deve fazer uso de ação própria contra outros usuários que publicarem o vídeo.

Tal recurso da referida empresa baseou-se em três argumentos centrais: a rede não é parte legítima para figurar como réu no processo, não é possível retirar conteúdo sem indicação específica de onde o material pode ser encontrado (URL ou hyperlink) e a obrigação do direito de resposta deve ser atribuída a quem produziu o referido.

Ao analisarmos o fato ensejador do referido processo, ocorrido em maio de 2015, em período não eleitoral, poderia ter tido uma amplitude ainda maior, se fosse em período eleitoral, interferindo diretamente no pleito.

Já no segundo, “PMDB - Santo Antônio do Aventureiro x Zanguif x Facebook”, processo RP nº 501-05.2016.6.13.0007, ocorrido no período da eleição municipal de 2016, deparamo-nos com uma medida inovadora determinada pelo MM. Juiz Eleitoral da 007ª Zona de Além Paraíba - MG, que determinou a criação de uma página da referida Zona Eleitoral e através da mesma a notificação do perfil fake Zanguif, bem como também sua notificação pelo aplicativo “Messenger”, além de todas as outras determinações da legislação para a retirada do perfil e conteúdo ofensivos ao candidato a prefeito do partido PMDB, bem como a quebra de sigilo do referido perfil fake.

Tal medida inovadora alcançou a imediata cessação e exclusão do conteúdo ofensivo, anterior à intimação e cumprimento das medidas pelo site provedor da rede social em tela. Além disso, tal medida visou cessar o mais rapidamente o desequilíbrio imposto ao referido pleito com a utilização do perfil em tela, bem como a veiculação dos conteúdos ofensivos.

Em ambos os casos, percebemos a utilização de inovação para o enfrentamento de mazelas não previstas em lei, reforçando a necessidade da revisão da mesma, pois para que o pedido de Direito de Resposta consiga ter efetividade nas redes sociais, nos moldes previstos na legislação vigente, conseguindo garantir a cessação imediata do material ofensivo e retratação com alcance proporcional à divulgação inverídica ou caluniosa.

Nos dois casos estudados, podemos acreditar, conforme preconiza João Andrade Neto<sup>8</sup>, que ocorreu mutações legais, proveniente do fruto da atividade dos intérpretes. João afirma que “o conceito de mutação legal se contrapõe ao de reforma legislativa. Alega mais, que, o Direito Eleitoral se modifica não somente pelas reformas eleitorais que se sucedem a cada eleição, mas também, pelas mutações legais, ou mudanças no entendimento dos tribunais e da doutrina, acerca de conceitos e institutos desse ramo do Direito.”

## 6. Conclusão

Após a verificação da norma vigente sobre o assunto, bem como o estudo dos dois casos propostos, e a ponderação das inovações trazidas pelos mesmos, quer seja no pedido ou na forma de notificação, juntamente com grande parte da jurisprudência sobre o tema, que faz-se utilização constante de analogia, verificamos ser urgente e necessário a readequação da norma eleitoral, para que a mesma faça previsão da evolução das formas de comunicação, de sua utilização na esfera eleitoral e de quais mecanismos serão criados para a sua utilização devida, bem como os institutos que serão normatizados para coibir sua utilização indevida. Visando combater a instabilidade na relação processual eleitoral e a sensação crescente de impunidade.

Para corroborar, tais alegações, usamos os dados do TSE, sobre as eleições presidenciais de 2018, retirados do site do referido Tribunal, em 16 de novembro do corrente ano:

“...A velocidade da propagação das fake news nas Eleições 2018 exigiu do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) uma atuação rápida e efetiva no julgamento das liminares em representações com pedidos de retirada de conteúdos da internet. Das 50 ações sobre o assunto protocoladas na Corte durante o período eleitoral, 48

<sup>8</sup> Artigo: “Mutações Legais no Direito Eleitoral: repercussões no sistema das invalidades eleitorais e na renovação das eleições”

foram respondidas prontamente. Em média, o Tribunal levou menos de dois dias para decidir os pedidos de liminar nas demandas levadas à sua apreciação.

Da totalidade das representações protocoladas na Corte sobre fake news, 16 tiveram êxito parcial ou total, com o deferimento dos pedidos de tutela de urgência. O levantamento da Secretaria Judiciária do TSE levou em conta o primeiro processo autuado no Tribunal sobre as notícias falsas, no dia 6 de junho, até os pedidos que chegaram na véspera do segundo turno do pleito, em 27 de outubro.

A decisão mais rápida foi proferida em 7 horas...”

Com tal análise, concluímos uma necessidade mais urgente, que é a de se ponderar e firmar no meio jurídico, que o bem maior a ser tutelado no Direito de Resposta Eleitoral é garantir a disputa equânime de mandato, devido ao fator “duração do período eleitoral”, tendo em vista que a reparação na seara cível e criminal, pode ser arguida em tempo disponível bem maior que os quarenta e cinco dias de campanha eleitoral. Com isso, urge-se necessário a construção de uma nova definição de Direito de Resposta Eleitoral, desatrelada da definição civilista atual e baseada no Princípio de Igualdade de Oportunidades.

## *Referências bibliográficas*

NEVES FILHO, Carlos. Propaganda Eleitoral e o Princípio da liberdade da propaganda política, 1ª reimpressão, Belo Horizonte, Fórum, 2012.

<http://revistas.uned.es/index.php/TRC/article/view/6864/6562>

<https://jus.com.br/artigos/8217/a-efetividade-do-direito-e-os-legislatras>

FALCÃO, Joaquim. Reforma eleitoral no Brasil: legislação, democracia e internet em debate. 1. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2015.

OSORIO, Aline. Direito Eleitoral e Liberdade de Expressão, Belo Horizonte, Fórum, 2017.

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9504.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9504.htm)

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/l12965.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l12965.htm)

<https://www.conjur.com.br/2017-dez-06/facebook-nao-direito-resposta-jean-wyllys-ofensas>

MINAS GERAIS, 007ª Zona Eleitoral. Processo nº 501-05.2016.6.13.0007. Juiz Eleitoral Marco Aurélio Souza Soares. Além Paraíba, 05 de setembro de 2016.

NETO, João Andrade. Mutações Legais no Direito Eleitoral: repercussões no sistema das invalidades eleitorais e na renovação das eleições, 2017.

- MUÑOZ, Óscar Sanchez, La igualdad de oportunidades em las competiciones electorales. Madrid: Centro de Estudios Políticos e Constitucionales, 2007.
- RAWLS, John. Justiça como equidade: uma reformulação. São Paulo: Martins Fortes, 2003.
- AGRA, Walber de Moura. Manual Prático de Direito Eleitoral. Belo Horizonte. Fórum.2016.
- NEISSER, Fernando Gaspar. Crime e Mentira na Política. Belo Horizonte. Fórum. 2016.  
<http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2018/Novembro/tse-atuou-com-celeridade-no-julgamento-de-processos-sobre-fake-news-durante-as-eleicoes-2018>

# Una deuda moral, legítima y pagable

*Carlos Castillos*

## *1. Introducción*

Son numerosos los instrumentos que utilizan las minorías gobernantes y colonizadoras para someter a sus intereses a las mayorías de una nación.

Tres de esos elementos son claves. Con sus propias características, pero estrechamente relacionados, como parte de un complejo sistema de dominación de las grandes mayorías. Se trata de la deuda externa, la educación y los medios de difusión. Paulo Freire, de Brasil, y Jesualdo Sosa, de Uruguay, fueron dos destacadas figuras del Siglo XX en el terreno de la educación popular, y dieron un combate radical y empecinado para promover una educación que formara individuos con pensamiento propio, capaces de conocer su realidad, de comprenderla y, a la vez, interesarse por transformarla, creativamente. No se trata aquí de hacer una evocación nostálgica de la vida y obra de estas dos personalidades, sino de desempolvar sus experiencias, en un intento de contagiar a los educadores de este tiempo.

No son un secreto las condiciones que imponen los gobiernos más poderosos y los bancos transnacionales para prestar dinero. Muchas veces, además, la oferta de esos créditos aparece después que el país fue atropellado, avasallado, estrangulado y, no pocas veces, aplastado con la destrucción de sus culturas, el asesinato masivo de su población, el encarcelamiento, el destierro y otras formas de agresión salvaje. Después de esas operaciones, “en nombre de la libertad y la democracia” aparecen los créditos “salvadores”, pero con condiciones. Siempre ha sido así, a lo largo de la historia. “Te presto, pero tienes que hacer esto y aquello”. Aceptar sus condiciones. Esa ha sido la consigna histórica que contó, casi siempre, con la complicidad de inescrupulosos gobernantes nacionales. Hacer “esto o aquello” significan los famosos ajustes estructurales, ajustes fiscales, reducción del gasto público y social, compras digitadas, afectando siempre la calidad de vida de los sectores más débiles de la población.



También se incluye en este perverso círculo vicioso, la aceptación de préstamos que no se usan, pero por los cuales igual hay que pagar intereses. La historia registra muchísimos casos de gobernantes que se endeudaron y se endeudan irresponsablemente, sabiendo que el país no dispone de la capacidad de pago. “La deuda externa se fabricó no para resolver los problemas de un país, sino para resolver los problemas de la banca internacional”, sostuvo lúcidamente el argentino Alejandro Olmos (1924-2000), quien dedicó su vida a enfrentar este flagelo que asoló y asfixia a los países más pobres.

## 1.1 Educación

¿Qué tiene que ver la deuda externa con la educación? Pues que entre las condiciones que muchas veces se imponen, los “prestadores” del dinero exigen adecuación de los sistemas educativos a sus intereses financieros o de empresas colaterales, como por ejemplo la exigencia de un plan de obras con materiales y maquinarias de empresas relacionados, socias o amigas de las instituciones financieras. O también imponen condiciones para que el sistema educativo prepare mano de obra barata “para que pueda insertarse en el mercado laboral”, o sea, para ser utilizada por el “mercado”, muchas veces en condiciones de la semi-esclavitud o esclavitud directamente. Uno de los ejemplos más recientes de la relación deuda-educación es el acuerdo firmado entre el gobierno de Uruguay y la empresa finlandesa UPM, industrializadora de celulosa. Ese acuerdo establece, entre otras cosas, que Uruguay *“deberá organizar y financiar la mejora de las Universidades Técnicas ( ) para mejorar su capacidad de brindar instalaciones y recursos educativos con respecto a las disciplinas mecánicas, de instrumentación y eléctricas y, al hacerlo, deberá tener en cuenta y aplicar de buena fe las visiones de Upm con respecto a lo siguiente: I) las necesidades de sus cadenas de valores con relación al proyecto Upm; II) cómo cree que la cooperación puede facilitarse de mejor manera entre dichas universidades y las universidades técnicas en Finlandia”*. La empresa UPM, que proyecta una segunda planta en Uruguay, desde hace ya unos años, y mediante una *“Fundación UPM”* procura expandirse *“en todos los niveles y ramas del sistema de enseñanza: escuelas, ciclo básico, bachillerato, liceo técnico, formación docente, estudiantes de magisterio, docentes en ejercicio no titulados, docentes en ejercicio con formación de grado, posgraduación, familias de escolares, universidad, centros de investigación”*. Un informe del Semanario Brecha, de Montevideo, publicado en junio del año 2019, denunció que *“en todos los casos, esto sucede con el conocimiento, el beneplácito y la colaboración de las autoridades de la enseñanza pública uruguaya”*.

## 1.2 Medios

¿Y qué pasa con los medios de difusión? Son los grandes canales de comunicación manipulados intencionadamente para sostener este estado de cosas. Forman parte también del esquema de dominación formado por los intereses comunes de capitales nacionales e internacionales. Minorías poderosas que, a lo largo de la historia, han tenido como meta “colonizar” a otros, dentro y fuera de fronteras de sus propios países. Para alimentar esa codicia insaciable, esas minorías recurren a todo tipo de herramientas, armas, instrumentos, imponiendo guerras, devastaciones, destrucción de culturas e identidades locales. Imponiendo salarios de hambre, reduciendo los recursos para la salud y la educación, aumentando precios arbitrariamente y recurriendo a la represión violenta para aplastar protestas y reclamos. El lenguaje es utilizado también como instrumento de dominación y control. El lenguaje en los medios de difusión, en la escuela, el secundario, la Universidad..., es por esos lugares por donde se inyecta la ideología dominante, sin que la gente llegue a darse cuenta. Es sobre todo a través de la televisión, la radio, medios escritos, internet, redes sociales, cine y todos los soportes tecnológicos inventados hasta el presente, que se transmite y se impone la ideología de las minorías colonizadoras y hegemónicas. La ideología como una forma de ver e interpretar el mundo que esos sectores dominantes pretenden consolidar en todo el planeta. Hábilmente y mediante finos recursos técnicos, psicológicos y de diversa naturaleza consiguen que predomine *“un conjunto de ideas y valores, institucionales, políticos, religiosos, morales, artísticos que pasan a ser considerados como verdades absolutas por toda una sociedad. Es así como los valores y las ideas que caracterizan a esa clase dominante son preservados”*. (Doc Comparato, Brasil).

## 2. Paulo Freire y Jesualdo: convergencias

*El brasileño Paulo Freire nació en Recife, el 19 de setiembre de 1921 y murió el 2 de mayo de 1997 en Sao Paulo. Legó 38 libros sobre Educación de los cuales, los más conocidas son “La educación como práctica de la libertad”, “Pedagogía del oprimido” y “Pedagogía de la esperanza”, pero también quedaron artículos, conferencias, charlas informales con docentes y estudiantes, y decenas de libros que hablan de él y sus experiencias pedagógicas en Brasil y fuera de fronteras.*

*El uruguayo Jesualdo Sosa nació en la ciudad de Rivera, fronteriza con Brasil, el 22 de febrero de 1905 y murió en Montevideo 27 de diciembre de*

1982. También dejó como aporte a la educación 35 obras entre ensayos, novelas, relatos, poemas y muchos artículos y conferencias escritos y publicados en Argentina, Venezuela, Cuba, México y otros países de América y Europa. Los libros más conocidos son "Vida de un maestro", "Fuera de la escuela", "500 poemas de los niños de la escuela de Jesualdo", "La expresión creadora del niño" y "Antecedentes de mi pedagogía de la expresión".

Paulo Freire y Jesualdo tenían muchos puntos de convergencia. Sus teorías y prácticas educativas se acercan, se rozan, se encuentran, coinciden en un mismo enfoque dirigido a promover la educación en libertad. Para que sea la propia persona la constructora y gestora de su autonomía y maneje un proceso alternativo y radical de ruptura con el sistema hegemónico de las minorías que gobiernan los países.

No es extraño y no debería sorprender ni asombrar que estos dos educadores populares hayan tenido y tengan poca y casi nula presencia en los medios masivos de difusión y aún en los programas de estudios de las instituciones de educación formal. Y sus obras prácticas y teóricas sigan ignoradas por las grandes mayorías. Sus valiosos libros y voluminosos documentos permanecen sepultados y por lo tanto pasan inadvertidos. Con Paulo Freire y Jesualdo Sosa hay también una deuda histórica. Pero a diferencia de la deuda económica y financiera que es ilegítima, inmoral e impagable, porque es fruto de fraudes y estafas a diferentes niveles, ésta es legítima, moral y pagable. Freire y Jesualdo son apenas dos nombres destacados de una lista de valiosos precursores, también sometidos a la tiranía del olvido, cuando no la descalificación y el desprecio. Fueron continuadores de otros grandes educadores latinoamericanos que plantearon antes, y lucharon encarnizadamente para hacer ver la importancia de disponer de un sistema educativo que apunte a la liberación del individuo. Se pueden nombrar a varias figuras que, con matices, persistieron, remarcaron y lucharon empeñadamente para demostrar la importancia de encarar la educación de los pueblos como instrumento social de liberación. Solo por mencionar algunos: Francisco Javier Eugenio de Santa Cruz y Espejo (Ecuatoriano, 1741-1795); Manuel de Salas y Corbalán (Chileno, 1764-1821); Manuel Belgrano (Argentino, 1770-1821); Simón Rodríguez (Venezolano, 1771-1854); José María Luis Mora (Mexicano, 1794-1851); José de la Luz y Caballero (Cubano 1800-1862) y José Martí (Cubano, 1853-1895). Todos, a su manera, propusieron un sistema educativo para enfrentar los planes y programas dirigidos a despersonalizar al ser humano, para dominarlo mejor.

### 3. Paulo Freire

Paulo Freire sostenía, entre otros conceptos profundos que “la educación no puede ser entendida fuera de los condicionamientos materiales e ideológicos de la sociedad en que se da”. Combatía a lo que llamó “la educación bancaria” que considera al ser humano como un depósito en el cual los docentes van colocando conocimientos. Muchas veces sin ninguna relación con su vida, sus intereses, sus sueños, sus inquietudes y fundamentalmente, sus potencialidades naturales. Durante su larga carrera, en Brasil y en otros países de América Latina y Europa, Paulo Freire tuvo que nadar contra la corriente. Aún cuando ocupó el cargo de Secretario de Educación en el gobierno de Luiza Erundina, en Sao Paulo (1989). Desde esa posición, Paulo Freire tuvo que enfrentar la poderosa burocracia y los centros de poder estatales y nacionales que hicieron todo para perjudicarlo y entorpecer su tarea. Durante una visita a Montevideo, en 1989, Paulo Freire expuso algunas de sus ideas centrales. *“Hay una cierta teoría, que es por lo menos mitad cierta, pero no totalmente cierta, según la cual, por el hecho mismo que la educación es una expresión de lo que llamamos super-estructura, es algo que se refleja o se construye en las condiciones concretas, materiales, históricas, de la sociedad. Y es verdad. La educación es esto. Significa, desde luego -y ahora yo me refiero sobre todo a la educación sistemática, a la escuela- eso significa que la educación no puede ser entendida fuera de los condicionamientos materiales, ideológicos de la sociedad en que ella se da. Por lo mismo entonces, si vamos profundizando este análisis teórico se llegaría a esta conclusión: si no es la educación la que construye la sociedad en una forma de ser, sino que, por el contrario, es la sociedad que, organizándose en función de los intereses de quienes tienen el poder, construye la educación a su servicio, la conclusión sería que “no hay que hacer con la educación nada antes que la sociedad sea transformada”. Esta es una posición. (...) Hay otra posición que es tan válida o más válida que ésta. Otra comprensión teórica y política de la educación que, a mi juicio, supera a ésta. ¿Y cuál es esta otra? Otra comprensión de la educación es la siguiente: se reconoce que la educación es super-estructural, se reconoce que la educación, en verdad, se constituye, como las ideas, como las teorías, se construye en estrecha relación con las condiciones materiales como se produce la sociedad. Reconoce todo esto, pero reconoce también que la relación o las relaciones entre la llamada infraestructura -que son las condiciones concretas, materiales de producción de la sociedad- y la superestructura-que compone las ideas el derecho, la religión, las teorías, la filosofía, etc- son relaciones dinámicas, relaciones procesales. Para el educador brasileño estas son relaciones contradictorias que se dan en la historia y no pueden ser comprendidas en*



forma mecánica, lo que vale decir que son relaciones que tienen un cierto misterio también. Que involucran o que implican imaginación, deseos, sueños, utopías. *“Cuando uno piensa y percibe la realidad de esta manera uno percibe también que no hay que esperar que la sociedad primero cambie y enseguida se haga una escuela diferente. Cuando uno, por el contrario, espera que la sociedad cambie, la sociedad no va a cambiar. Es decir, la mejor manera que tendríamos de no hacer nada sería esperar que la sociedad cambie, así entonces ella no cambia.* Paulo Freire advirtió sobre la importancia de no ser ingenuos. *“Yo creo que el mejor ejemplo, para demostrar la dificultad que tenemos, trabajando dentro del subsistema escolar, en una sociedad que no fue transformada todavía profundamente, es pensar, por ejemplo, cómo es difícil nadar contra la corriente”.* Sin embargo, tenía la profunda convicción de que era posible nadar contra la corriente, aunque consciente que es mucho más difícil que nadar a favor de la corriente. *“Yo creo que, con esta simbología, podríamos entender, por ejemplo, el rol de una educadora reaccionaria, conservadora dentro del subsistema de una sociedad como la nuestra”.* Los educadores que nadan a favor de la corriente tienen la cosa más fácil, pero hay que atreverse a nadar en contra de la corriente. *“Esto es lo que tenemos que hacer”.* En 1989, siendo Secretario de Educación de un gobierno popular, del Partido de los Trabajadores (PT) de Brasil, en la ciudad de Sao Paulo, Paulo Freire asumió la responsabilidad, junto con un equipo de colaboradores, de intentar hacer alguna cosa, metidos dentro del subsistema oficial, con toda la burocracia que hizo todo para perjudicarlos. *“Yo estoy convencido que esta burocracia creada, instalada, no le sirve siquiera a la clase dominante. ¡Imagínense a la clase dominada! Eso es una cosa terrible”.* Por eso insistía que *“hay enfrentar a las ideologías antipopulares”.* Pero exactamente en la medida de las posibilidades por estar dentro del subsistema, con una porción pequeña de poder... () Luchar para cambiar la cara de la escuela. Esa experiencia breve de gobierno tuvo en contra, desde el comienzo y de modo general, a la televisión, los periódicos y algunas radios en la medida que su opción era una opción popular, sin ser populista. Intentó ser democrática y antiautoritaria. Fue muy difícil. *“Yo creo que, pensando dialécticamente (...) las relaciones contradictorias entre infra y super-estructura nos permiten percibir que, si la tarea que la clase o las clases dominantes esperan de nosotros como educadores es la tarea de reproducir su ideología, hay otra tarea que la clase dominante no espera y es la tarea de desmitificar la ideología dominante. Entonces esta segunda tarea es la que esperan los niños populares, de nosotros, como educadores progresistas”.*

Un domingo de mañana, en una favela (villa miseria o cantegril) de Sao Paulo, Paulo Freire se reunió con un grupo de hombres y mujeres de su país para hablar sobre educación. Y una señora del nordeste, identificada por su



acento, le dijo: “¿Usted está aquí para decir, como otros intelectuales, que la televisión aliena? Y Paulo Freire contestó: -No. Yo estoy a favor de las telenovelas y estoy a favor de discutir el fondo, lo que hay detrás de las telenovelas. Así se ve la perversidad de la ideología. Y a mí me gustan. Yo las veo”, completó. Muchos podrán sorprenderse con esa afirmación de Paulo Freire ya que bastante común -principalmente entre los intelectuales- cuestionar la televisión sin detenerse a observar y analizar cómo funciona, cómo afecta a la gente, cómo incide en la forma de ver el mundo y cuál es su papel como poderoso instrumento de difusión y formador de opinión. Freire tenía fundamentos y la repuesta dada a su compatriota estaba en línea con su forma de concebir y encarar el proceso de enseñanza-aprendizaje. “Estar con la gente no es estar demasiado adelante porque allí la pierdes de vista, queda encubierta por el polvo de tu verbalismo, de tu ideología, de tu sueño. Y si te quedas demasiado atrás te pierdes, no tienes ninguna incidencia”. La educación no está concebida como un espacio en el que los más “preparados” se dedican a predicar desde cierta altura para “salvar” a los de abajo. Se trata de concebir una relación horizontal donde el educador sea educando y el educando también sea educador. Con humildad, honestidad, y sin esa “soberbia pedagógica” que suele impregnar la acción de muchos educadores. Porque, en el fondo, todos somos analfabetos o semi-analfabetos. De lo que se trata es de acercarse a todos los hombres, mujeres, adultos, adolescentes, niños y niñas, para investigar, conocer la realidad, descubrirla juntos y, simultáneamente ir luchando para cambiarla, creativamente. “El respeto por la gente es la primera virtud de un educador” y no solamente del educador diplomado, sino de toda aquella persona que siente la necesidad de ayudar al prójimo y asume una posición activa y militante en su vida. Enseñar y aprender es un proceso complementario, sin menosprecio de las capacidades del otro. Al contrario. Valorando las capacidades individuales y potenciándolas. “Yo soy el que sé y ellos no saben nada. Yo les voy a enseñar el camino para que se liberen y rompan las cadenas de la opresión”. Esto suele ser la base o el contenido -explícito o implícito- de un discurso que casi nunca surte efecto. Porque no toma en cuenta la realidad de las personas. “El respeto por la gente es la primera virtud que un educador y militante progresista debería cultivar. No significa apatía: el “deja cómo está para ver cómo queda”. No significa asumir una postura espontaneísta. Esto solo ayuda a la derecha. Significa real integración con la gente. Aprender con la gente para poder enseñar. El intelectual pequeñoburgués piensa que sabe todo de la revolución y que las masas obreras no saben nada. Dicen: “las clases trabajadoras no tienen conciencia de clase” pero ellos sí tienen conciencia de clase trabajadora y hacen un discurso ininteligible para los trabajadores. Y yo creo que para ellos también es difícil de entender. Espero que eso esté disminuyendo en América Latina”. (P.F). La anécdota de Paulo Freire con

aquella mujer nordestina es un ejemplo claro de la actitud que debe asumirse en esta compleja, pero apasionante aventura de la educación. Transitar desde *“una educación para el pueblo a una educación que crea el pueblo, convirtiendo al “sujeto económico” (aquel que produce bienes para el mercado y después compra esos bienes) en un “sujeto político” (aquel que produce colectivamente acciones de gestión autónoma y solidaria) en su propia comunidad. O sea que la persona “se apropia del modelo de educación para transformarlo y hacer de la educación su propio proyecto histórico”.* (C. R. Brandao).

Sobre la cuestión del lenguaje y el discurso hegemónico que imponen las minorías gobernantes por todos los medios a su alcance Paulo Freire recordó también en Montevideo, durante la visita de 1989, que es *“una pelea”* que debe darse siempre. Ante una multitud de docentes, estudiantes y trabajadores que se habían congregado frente a la sede del sindicato de los maestros uruguayos, Freire contó que la primera *“pelea”* que tuvo que asumir cuando asumió como Secretario de Educación de Sao Paulo fue exactamente en ese campo. Recordó que concedió una entrevista, aún antes de llegar a la oficina de Secretario, y la prensa le distorsionó completamente lo que dijo, porque habló de esta cuestión del lenguaje, que consideraba *“fundamental”*. En aquella entrevista dijo que, en primer lugar, el lenguaje no es un puro instrumento de comunicación. *“Es imposible comprender el problema del lenguaje sin tener en cuenta la cuestión del poder, sin tener en cuenta la cuestión de las clases sociales, la cuestión de la sintaxis, o sea, la estructura de pensamiento, que también es de clase. Y sin tener en cuenta también la cuestión de la semántica, o sea el significado de las palabras, que es también un problema de clase social”*. Paulo Freire remarcó allí que era *“absurdo”* que en las escuelas primarias de las áreas populares se siga subrayando con lápiz rojo los llamados errores que los niños populares cometen. Y daba ejemplos concretos como la concordancia entre el verbo y el pronombre. *“El pueblo pone el verbo en plural y el pronombre en singular. En Brasil decimos “a gente” -que significa nosotros- y los brasileños populares expresan: “a gente llegamos” en lugar de decir “a gente chegou”.* Y decía, en primer lugar: *¿Quiénes dijeron y determinaron que “a gente chegou” es lo válido y correcto? ¿Quiénes dijeron que este es el portugués llamado patrón o padrón culto? Si hay un padrón culto es que hay otro que no es culto. ¿Y quienes hablan “lo inculto”? las masas populares. Entonces, solo ahí, ya se plantea la cuestión del poder con relación al lenguaje. ¿Quién hace la gramática?, La gramática incluso, históricamente, aparece como instrumento del poder, como instrumento de represión de quienes tenían el poder. Sin embargo, yo no estoy defendiendo la tesis según la cual los niños populares deben seguir diciendo: “a gente chegamos”.* Por el contrario, defendiendo la tesis de que los niños populares aprendan a dominar la sintaxis dominante y aprendan a decir *“a gente chegou”, aprendan a saber la*

*razón gramatical y sintáctica de porqué se dice así". Pero -y fue exactamente este "pero" el que causó el gran problema. Para el educador brasileño "es necesario explicitar el respeto a la sintaxis popular". Hay que respetar la identidad de clase de la cultura popular, de la sabiduría popular. Y para que los niños aprendan el padrón "culto" hay que partir de su padrón, por lo tanto, de su lenguaje, de su cultura, demostrándoles a los niños que ellos hablan bonito también. Que su lenguaje es bonito también. Otro argumento que manejó entonces respecto de este tema. "Tenemos que dejarle claro a los niños populares que ellos aún con el derecho a seguir hablando su sintaxis deben aprender la sintaxis dominante para poder pelear mejor contra los dominantes. Fue exactamente eso que no pudo agradar a la prensa burguesa. Y al día siguiente, un periódico muy importante, que da la impresión de ser progresista, puso en letras grandes: "FREIRE DICE, COMO SECRETARIO, QUE LAS PROFESORAS NO PUEDEN CORREGIR". ¿Entienden? Miren cómo es posible distorsionar, hacer un mal tremendo. Un gran número de profesoras, un poco ingenuas, quedó convencida que no tenían que corregir nada. Eso es un absurdo. Con miedo a ser castigadas. ¡Imaginen! Me dijeron después que la directora de una escuela nuestra llamó a una profesora y le dijo: -¿Pucha, ahora usted no hace más corrección de nada? Y ella respondió: -No. El Secretario dijo que no se debe corregir. Y yo, toda vez que hablo en la televisión, digo: -No. No es eso. Porque claro. La educación es una acción correctiva, implica autocorrección, implica un permanente proceso de crecimiento, de cambio, que no existe sin corrección. Ahora, la cuestión es saber cómo corregir. Porqué, en función de qué y para qué. Para Paulo Freire, el lenguaje siempre fue, y sigue siendo, un instrumento de poder que, muchas veces también afecta a los sectores progresistas, por la cuestión de la influencia del papel ideológico. "A veces nosotros mismos vamos a las áreas populares y no somos capaces de acercarnos a la sintaxis del pueblo, al gusto del pueblo y hablamos un lenguaje académico que, aún nosotros, no entendemos lo que estamos diciendo. Y esto es un mal tremendo, horrible". Una condición primera -decía- de cualquier persona, para trabajar en áreas populares, es aprender el lenguaje popular, pero no para hacer favores al grupo popular. "Aprender porque es una condición política para ser progresistas. Estoy convencido de esto". (...) Fue muy criticado, pero ocurrió que lingüistas, de los mejores del país, fueron a su encuentro y le dieron su apoyo. Hubo una mañana entera en la Universidad de Sao Paulo con lingüistas brasileños, de la Universidad de Sao Paulo y de Campinas discutiendo, con aproximadamente mil profesores la cuestión del lenguaje y la educación. "Este problema vino a la luz de forma crítica. Y entonces yo tengo la alegría, y es una cosa increíble, que, en 1989, esta cosa obvia, haya sido discutida. Y tengo la satisfacción de haber planteado esto y de haber hablado con claridad. Y que es posible". Hay que defender al pueblo desde el derecho de tener un lenguaje,*

como el derecho de vivir, de comer, de vestirse, de llorar, de amar... (). Paulo Freire discutió este tema con el grupo de intelectuales que vivía bien... y les dijo: *"Ustedes se imaginaron ya si el Brasil sufriera, experimentara una revolución grande, y un mes después los primeros cambios fuertes en la educación, en la producción, en todo y empezaran a aparecer y llegar a casa sus niños, mis nietos, mi nieta, por ejemplo, diciendo: -Mira abuelo, estoy completamente confundida porque en casa, mi padre y mi madre dicen "A gente chegou", tú dices "a gente chegou", mis amigos dicen "a gente chegou" y hoy en la escuela yo escribí "a gente chegou" y la profesora subrayó con rojo y escribió arriba "a gente chegamos". Y dijo que esta es ahora la verdad... Y yo digo: ¿qué pasaría con nuestros nietos y nuestros hijos bajo este tipo de orientación lingüística? Pucha, me dijeron, sería un caos interno, en el niño. Pero yo dije: Mira, es esto, sin embargo, lo que hacemos con los niños populares desde que inventaron el Brasil. Entonces es tiempo de no hacer más esto".* Su propuesta no fue que hagamos lo mismo con los niños que nacen bien pero que no se haga nunca más esto con los niños que nacen bien, pero que viven mal. Claro que existen espacios alternativos mediante los cuales mucha gente enfrenta esa realidad, pero es una guerra muy desigual. La realidad demuestra que ese sistema de medios es tan poderoso que además generó, y genera permanentemente, un sistema defensivo que contrarresta la mayoría de los ataques de una ideología diferente. Y cuando es necesario el sistema ejerce directamente la censura y, sin rubor, prohíbe libros, películas, músicas, obras de teatro o espectáculos de cualquier otro tipo. De esa forma los grandes medios de difusión del planeta, también con sus cómplices nacionales, contribuyen al adormecimiento de las conciencias y la hipnosis colectiva de los pueblos. e imponen un único discurso, hegemónico.

### 3.1 Sistema Freire

En los inicios Paulo Freire encaró un ambicioso Plan de Alfabetización que ya estaba pensado como un completo sistema educativo que acabó siendo identificado como el "Sistema Paulo Freire de Educación". *Un instrumento de un proceso de cambios de mentes y corazones de personas a través del aprendizaje de la lectura de palabras, pero también de la lectura crítica de su mundo*", como señaló Carlos Rodríguez Brandao, educador popular y estrecho colaborador de Freire. Cuando el ser humano entiende cómo funciona su realidad, empezará a conocer también cómo funciona el mundo y sentirá la necesidad de modificar esa realidad. Pero a modificarla creativamente, generando condiciones para mejorar su vida y la vida de los demás. No como ha ocurrido siempre en el sistema educativo de los sectores dominantes de la sociedad que conducen al "oprimido/a" a resignarse a su condición de tal, adaptándose a los padrones



y modelos de vida del “opresor”. Rodríguez Brandao, invocando al maestro Freire, subraya que *“la educación debe ser pensada como un campo de cultura y la cultura como algo cuya dimensión de realización contribuya al proceso de construcción de un nuevo orden social”*. Paulo Freire soñaba “con una sociedad donde la exigencia de justicia no signifique ninguna limitación a la libertad y que la plenitud de la libertad no signifique ninguna restricción del deber de la justicia”.

#### 4. Jesualdo Sosa

Desde su infancia, cuando era un escolar residente en la pequeña ciudad de Rivera, fronteriza con Brasil, Jesualdo vislumbró que la escuela era un lugar de despojo. Idea que se reforzó después cuando ingresó al Instituto de Formación de Maestros y vio que en ese lugar se completaba el robo, consistente en la despersonalización del individuo. En ese centro de formación de docentes se obligaba a la ingestión de un *“enciclopedismo trasnochado, sin la aireación del análisis, la discusión o la duda, con vistas a una preparación teórica y práctica que en nada respondían ni a las exigencias de una formación cultural necesaria al maestro ni a una preparación práctica necesaria en relación con los fundamentos teóricos”* que se dictaban allí. Es decir que el sistema educativo imperante, con un fundamento teórico global y hegemónico, tenía un fin claro y determinado para mantener el estado de situación favorable a las clases dominantes y no se limitaba a la educación primaria. También se aplica, y se aplica aún, en la Secundaria, la enseñanza técnica y, en cierta medida, también en la universitaria. Jesualdo alertó durante casi todo el siglo XX, y en la medida de sus posibilidades, debido a la censura a veces o al desprecio muchas otras, que, al sistema educativo uruguayo, y por extensión seguramente a muchos países del planeta, le faltaba, y les falta todavía, todo lo que hace a la cultura, a la vida. Todo aquello que sirve como alimento del alma, del cerebro, “para crear en cada individuo una armazón de hierro” que le permita salir a enfrentar los molinos... Entre 1928 y 1935, Jesualdo llevó a la práctica una de las obras más revolucionarias en la historia de la educación del Siglo XX en Uruguay. Basado en la expresión creadora del niño, siempre apuntó a la liberalización del individuo. Mediante la expresión -en todas sus formas, y no sólo el dibujo y la pintura como suponen algunos- comprobó que es posible desatar las ligaduras que convierten al ser humano en un esclavo sometido a los dictados de la clase dominante. Jesualdo ayudó a sus alumnos a desarrollar la autoestima y la confianza. A hacerles ver cuáles eran sus potencialidades y cómo desplegarlas sin trabas ni condicionamientos ajenos.



¿Cómo lo hizo? Las bases de su pedagogía, original, y no copiada de modelos extranjeros, como ha sido históricamente la costumbre de nuestros países, tuvieron como centro, siempre, el amor por el ser humano y la confianza en sus posibilidades de desarrollo personal y colectivo. Jesualdo escribió una vez: *"Todos tienen. Y no hay nadie que no pueda tener lo suyo si no se lo quitan. Y nada de lo que cada uno tiene es del otro, aunque se haya elaborado en el sueño de los demás. E igualmente puede ser original en los dos. Tanto que hasta parezca sin parentesco. Y todos tienen. Y cuando alguien no usa lo que tiene hay que desenterrárselo, mostrárselo y dárselo a comer de nuevo. Y entonces será suyo. Y nadie se lo podrá quitar más nunca. Y será su mejor arma, su mejor instrumento para ser. Y con él irá a la guerra, aunque más no sea para defender su propio instrumento. Y será en su sociedad: el que tiene, el que dice, el que puede. Y será más útil, más consciente, más dueño de sí, menos dominado. Y nunca será explotado. Y habrá ganado su mundo. Y ayudará a construir el mundo de los demás, que es parecido al suyo, que es como el suyo, pero que no es el suyo, es el de ellos. Y cada uno, en un mundo de iguales tendrá su mundo: propio, intransferible, insobornable, original, vivo, activo, definitivo... al servicio de los demás...".* Para desarrollar este concepto en la práctica, no hay recetas. Y las que había en las primeras décadas de la experiencia uruguaya de Jesualdo, no le servían, no le satisfacían. Entonces se lanzó a "una lucha sin tregua y hasta la muerte" como se juramentó al comienzo de su carrera. Su sensibilidad, despertada desde la niñez, le indicó el camino que fue recorriendo a tientas, sin un método, "apenas con el corazón revuelto de esperanza" y "un ansia que me sostenía en vilo". según confesó. En esas primeras décadas del Siglo XX Jesualdo fue construyendo la teoría en la práctica y con la práctica elaborando su teoría. Marchó hacia adelante con un grupo de docentes colegas, de su esposa María Cristina Zerpa, Directora de la escuela y mujer clave en esta experiencia. y lo acompañaban niños, hijos de inmigrantes europeos empobrecidos y sus familias, que formaban la comunidad de Riachuelo, en el oeste uruguayo, a unos 15 kilómetros de la ciudad de Colonia del Sacramento, vecina a Montevideo. *"La expresión creadora del niño"* es una de sus obras máximas donde se puede beber de esa experiencia inédita, libro que siguió a *"Vida de un maestro"*, una especie de novela biográfica donde se cuentan detalles de la experiencia y que, en su momento, despertó el interés en varios países y llevó a Jesualdo a trabajar en Argentina, México, Cuba, Venezuela y visitar países de Europa y Asia para participar de encuentros y dictar conferencias. Para demostrar que otra escuela es posible. *"La libertad de espíritu está en la conciencia de las propias palabras y los propios actos. Y no se puede imaginar cómo se podrá alcanzar éste, enhebrando cotidianamente durante años y años frases y fórmulas vacías"*. Lo que se trasmite en la escuela no dejan de ser "frases estereotipadas y proverbios hipócritas, tipos invariables de protagonistas, soluciones ya

preparadas, seguras, exactas". (...) *"Todo está ya preestablecido, es material de la cadena, inflige, a sabiendas, una mortal herida a lo nuestro, a lo que puede rebelarse, a lo que puede encontrar su nivel"*. Enfrentó, cuestionó y contradujo a grandes teóricos internacionales de la educación, como John Dewey (EEUU, 1859-1952), Ovide Decroly (Bélgica, 1871-1932), los italianos Giuseppe Lombardo-Radice (1879-1938), María Montessori (1870-1952) y Giovanni Gentile (1875-1944), además de J.J. Rousseau (Suiza, 1712-1778) y el poeta, filósofo y escritor bengalí Rabindrath Tagore (1861-1941). Su vocación, valentía, arrojo, convicción y decisión le llevaron por un camino propio hasta alcanzar objetivos impensados antes e incluso después de la enriquecedora experiencia educativa que realizó durante diez años en la escuela rural de Riachuelo. Para algunos teóricos de la educación tuvo actitudes de respeto y consideración, y hasta de inusual admiración, como el caso del rumano Andrei Muresanu (1816-1863) y compartió ideas con los argentinos Aníbal Ponce (1898-1938) y las hermanas rosarinas Olga Cosettini (1898-1987) y Leticia Cosettini (1904-2004), otros cuatro educadores *"perdidos en las brumas de la historia pedagógica"*. En algún momento recibió el elogio del francés Henry Wallon (1879-1962), pero siempre contrapuso sus verdades y sus comprobaciones prácticas, a cuanta teoría o fundamentación práctica que se le cruzaba en su camino, que al final fue propio, original, único. como quería que fueran sus alumnos y todos los alumnos del mundo. A Rousseau le cuestionó una afirmación que sostenía que *"había que reducir cuánto fuere posible el vocabulario del niño"* porque *"es gravísimo inconveniente que tenga más voces que ideas"*. Jesualdo refutó esa idea con vehemencia: *"¡Ah...no, no! Las voces crean o desarrollan ideas, abren nuevos caminos a ideas. El exceso de ideas nunca es un peligro. el peligro está en la carencia de ellas"*. Sobre las escuelas de su país, y también de muchos otros países, no solamente de América Latina y El Caribe, Jesualdo advirtió que se construían al igual que las cárceles. Ventanales altos *"para que el niño no se distraiga mirando para afuera"*, aunque en realidad el propósito era, y en algunos casos sigue siendo, evitar que la vida entre por las ventanas e impregne a la escuela, a sus niños, a los docentes. *"Todas las escuelas, para todos los niños del mundo, se parecen mucho a un lugar de penitencia en el que, luego que se entra, se pierde toda esperanza. El papel del docente "no puede ser otro que el de descubrir las aptitudes de los alumnos, su espontaneidad. en una palabra, su genio, valorizarle y organizarle"*. Concederle espacio y oportunidades para que para que se desarrolle su personalidad *"viviente y creadora"* porque *"el individuo es un manantial de valores artísticos, intelectuales y morales"*. *"Y esta energía se pierde, no sirve a la sociedad"* si el individuo no puede socializarla, compartirla, exponerla por los diversos mecanismos de la expresión creadora.

Paulo Freire y Jesualdo tienen el mérito de haber sido teóricos y prácticos, con experiencias directas en sus respectivos países, así como en otros de

América Latina y Europa. Los dos también fueron reprimidos, expulsados de sus lugares de trabajo y encarcelados, censurados, prohibidos o desterrados por gobiernos represivos en plenos períodos de desarrollo de sus planes educativos revolucionarios. En el caso de Jesualdo Sosa estuvo casi cien años sepultado en Uruguay. Ignorado y despreciado incluso por muchos sectores de la intelectualidad progresista de su país. Su experiencia, sin precedentes, debería colocarlo como el pedagogo más importante del Siglo XX, al menos en Uruguay. No tuvo continuadores, aunque si otros intentos de educación popular, sobre bases diferentes. En la segunda década de este Siglo XXI, y a casi cien años de la experiencia en Riachuelo, parece que su nombre comienza a emerger de las tinieblas, aunque muy lentamente todavía. Se reeditaron algunas de sus obras y ensayos y, sorprendentemente, hasta algunos organismos oficiales decidieron distribuir gratis dos de sus principales obras como "*Vida de un maestro*" y "*La expresión creadora del niño*". Las ideas y la obra de Paulo Freire, en cambio, continúan presentes y vigentes. "*Paulo Freire continúa vivo como la referencia de la utopía que anima a seguir creyendo que cambiar es difícil, pero es posible y urgente*", como sostuvo su compatriota Ana Luzia De Souza, doctora en Educación.

Es tiempo entonces de saldar esta deuda histórica. Renovar y despertar el interés de las nuevas generaciones por la vida y la obra de ambos. El mejor homenaje que se les puede realizar es contagiar a educadores de este tiempo para que exploren nuevas vías, enriquezcan sus obras y contribuyan, de manera significativa al proceso de liberación de los pueblos. Es posible una educación diferente, una escuela diferente. No dejarse encandilar por el discurso que sugiere "preparar a las nuevas generaciones para el mercado de trabajo", posición que lo único que persigue es formar mano de obra barata para que sea sometida y explotada. Una nueva educación debe servir para que el ser humano conozca el medio, se atreva a dominarlo, a cambiarlo y enriquecerlo, siempre creativamente.

### *Referências bibliográficas*

FREIRE, P., *Pedagogia del Oprimido*.

FREIRE, P., *Educación para la Libertad*

FREIRE, P., *Palabras en Sindicato de Maestros de Montevideo*. Junio de 1989.

SOSA, J., *Vida de un maestro*.

SOSA, J., *La expresión creadora del niño*

SOSA, J., *El Niño y la Educación en América Latina*

PONCE DE LEÓN, E., *Milagro en la Escuela*. Uruguay.

*Da criação ao roteiro* – Doc Comparato. Brasil.

AA.VV. *A esperança da pedagogia*. Brasil.

ZANONI, L., *Vivir en los medios*. Argentina.

LANATA, J., *La Deuda* – Película estrenada el 7 de octubre de 2004. Argentina.

SOLER, M., *Análisis de los programas escolares*. Uruguay.

# El presupuesto nacional como herramienta de consagración de los derechos humanos basado en la estructura de la deuda pública uruguaya: *Determinación del marco teórico de la deuda pública para el desarrollo de los DDHH en materia presupuestal*

Carlos Mauricio Domínguez Calleriza

Se presenta este trabajo a los efectos complementar el resumen expandido, ya entregado, sobre el eje temático 5 “Finanzas públicas, deuda pública, políticas públicas y desarrollo”.

Eligiéndose dicho tema por la relevancia que en las últimas décadas ha tomado la deuda pública en los países de la región y del Mundo. En este sentido, nos enfocaremos en la realidad macroeconómica uruguaya tratando de encuadrar a la deuda pública en los dos grandes marcos teóricos-económicos. De manera, que tamizando esta realidad económica a través de estas teorías, se pueda explicar, y eventualmente proyectar, la evolución de la deuda pública. Una vez logrado este objetivo, y en el entendido que la deuda pública es uno de los elementos principales y estructurales que componen el presupuesto nacional de los Estados contemporáneos – al punto que gran parte de los presupuestos de los Estados como los nuestros se destinan al pago de intereses de la deuda pública – vamos a tratar de respondernos la pregunta: ¿para qué y por qué nos endeudamos?

Para todo lo anterior, nos vamos a basar fundamentalmente en el trabajo Inédito del Dr. Andrés BLANCO realizado para la materia “Teorías económicas generales y finanzas públicas” de la especialización de postgrado “Derecho Financiero con énfasis en Derecho Tributario” desarrollada en la Facultad de Derecho, Universidad de la República (Montevideo-Uruguay) y en los resultados de la investigación “Presupuesto Departamental con enfoque de Derechos Humanos”, realizada por el equipo de investigadores del Instituto de Finanzas Públicas de la Facultad de Derecho (UDELAR) y la Defensoría del Vecino de Montevideo de fecha 24/5/2012.

Para realizar el análisis de la evolución macroeconómica del Uruguay se va a tener en cuenta el paradigma poskeynesiano de la teoría del circuito, teniendo como contrapartida el paradigma neo clásico. Por un lado, esta contraposición se entiende necesaria, dado que ninguno de los paradigmas permiten una explicación cabal de nuestra economía, ya que estas posiciones



se desarrollaron en y para economías plenamente productivas del primer Mundo; y por otro lado, en cierta medida convergen debido a que se despliegan en y para el mismo sistema: el capitalista.

Asimismo, el presente trabajo se va a centrar fundamentalmente en los datos de finales del Siglo XX hasta los de los últimos años, a efectos de llegar a conclusiones actuales.

Teniendo como punto de partida al paradigma poskeynesiano, que señala que la economía capitalista es cíclica, nos va a permitir entender la existencia momentos de rescisiones y auges económicos a lo largo de la historia en nuestro país. Siendo esto una premisa que se contraria con la de los neo clásicos, que entienden que la economía tiende al equilibrio, a la estabilidad -en un marco de competencia perfecta-; lo cual da lugar a un principio recogido por nuestra Constitución (art. 225 nal. 1º) y la dogmática que es el equilibrio presupuestal en lo referente al presupuesto del sector público.

Por su parte, los poskeynesianos afirman que el factor determinante de los ciclos económicos es la demanda; siendo ésta, el único y excluyente factor para la dinámica económica. Por lo que los factores positivos de la demanda: el consumo privado, inversión empresarial, exportación y el gasto público (en particular, el gasto público pasa a ser un factor positivo, aunque en Keynes, es visto como un elemento más de la demanda).

En tal marco se inserta la teoría del circuito, que supone que el dinero es creado por el sector bancario/financiero a través del crédito. Si el sector financiero crea el dinero de la nada; el Estado, claro está, puede hacer lo mismo; ya que cuando gasta, saca dinero de la nada a través del crédito, emitiendo moneda, o del endeudamiento público.

Por lo tanto, el gasto público es una forma de crear dinero, y el tributo es una forma de destruir dinero. Por ello, el tributo siempre es contrario a la demanda, ya que al destruir dinero se opera contra el consumo y la inversión, mientras que el gasto público siempre es favorable a la demanda, dado que éste último, busca cubrir las necesidades de consumo e inversión en un país.

Entonces el aumento neto de la recaudación, por el tributo que sea, que suponga la reducción del déficit sin aumento del gasto, se traduce como la quita de dinero circulante y por lo tanto afecta la demanda. Este escenario económico, según estos poskeynesianos, se hace propensa a que la economía entre en rescisión.

Sin perjuicio de lo anterior, en nuestro país, en el año 2011 se visualiza un aumento del superávit fiscal, produciéndose por una mayor recaudación, y en los años posteriores un mantenimiento del déficit en contrapartida del gasto público. Como señala Andrés BLANCO, es de advertir que la teoría del circuito parece ser reacia a reconocer ningún tipo de redistribución en la economía

capitalista a través de los tributos, ya que simplemente controlan la masa monetaria mediante la anulación de dinero (BLANCO, Andrés. 2012: 24).

En todo caso, es a través del gasto público lo que permite favorecer la realización de la inversión y el consumo. Más teniendo en cuenta un país como el nuestro sin grandes agentes económicos ni corporaciones.

Es por lo anterior, que es difícil aislar los efectos de las reformas tributarias sobre la economía en general. En tal sentido, como enseña Andrés BLANCO parecería que la reforma de 2007 tuvo efectos económicos positivos en una perspectiva poskeynesiana (BLANCO, Andrés. 2019:44). Pero igualmente, es difícil aislar el efecto positivo específico de la reforma tributaria realizada por el Frente Amplio (partido de gobierno de izquierda), o inclusive determinar si tuvo tal efecto.

En definitiva esta teoría, debe tener su contrapeso con el gasto público porque de nada serviría que se estimule al capital para que invierta y produzca, si no hay mayor gasto público o aumento de salarios.

Siguiendo este orden de ideas; puede observarse que desde el comienzo de este Siglo, en nuestro país, el déficit como porcentaje del gasto tiende a incrementarse en las recesiones. Eso sugiere que esos incrementos del déficit obedecen a las caídas de recaudación, más que a incrementos del gasto en momentos de crisis, lo cual para la posición Keynesiana podría ser una medida contra cíclica. No obstante, si bien existió un aumento del gasto público, sobretudo en el gobierno frente amplista, no fue guiada por la búsqueda de la contención del gasto público -que es lo que reclama la teoría del equilibrio presupuestal neo clásica- sino a la mejora de la recaudación a efectos de solventar ese gasto público.

Podemos decir entonces, tal como señala BLANCO, que fue una política de déficit de resultado neoclásico, pero no alcanzada a través de medidas neoclásicas. Tampoco fue una política poskeynesiana, debido a que si bien se incrementó notablemente el gasto, tanto en forma absoluta como en porcentaje del PBI (lo cual es recomendable según los poskeynesianos), la reducción del déficit sin dudas que no es un efecto deseable para esta línea de pensamiento (BLANCO, Andrés. 2019:49). Por lo tanto, se podría sostener que en las últimas décadas se implementaron medidas poskeynesianas en cuanto al gasto considerado aisladamente, pero en cuanto al déficit el gobierno uruguayo se apegó a la restricción neo clásica, mandatada por nuestra Constitución (BLANCO, Andrés. 2019:49).

Claramente, la explicación de esto se encuentra en la evolución de la deuda pública uruguaya. Los dos incrementos en el gasto coinciden con dos momentos de incrementos sustanciales de la deuda pública; viéndose disparada fuertemente a partir del 2001 (finales del gobierno del Partido

Colorado – partido de Derecha). Es decir, que el Estado uruguayo ha utilizado en los últimos años el endeudamiento como instrumento recurrente a efectos del manejo de la macro economía del país, que no necesariamente se correlaciona con un mayor gasto público (en comparación al porcentaje del crecimiento económico).

Lo cual implica que Uruguay no buscó endeudarse para cubrir el déficit por el gasto sino para cubrir los intereses de la deuda pública. Lo que contraria los distintos paradigmas, y en definitiva responde a que éstos no son del todo aplicables en países como el nuestro, dado que Uruguay tiende a ser una plaza financiera para que el excedente de capital de los países desarrollados pueda ser invertido y permita su especulación (siendo esto último contrario a la posición de Keynes en cuanto a que busca frenar la liquidez del dinero).

Todo esto determina que el país dependa del financiamiento extranjero, más si se tiene en cuenta la coexistencia de un aumento de la deuda y una disminución de los intereses pagados. Si se compara la evolución de la deuda uruguaya con el presente marco teórico, parecería estar confirmando la tesis que proponen que el volumen de la misma no está asociado a incrementos del gasto ni del déficit, sino a la necesidad del capital de encontrar salidas para sus excedentes que no pueden, o no quieren, volcarse a la producción.

De hecho, en 2007 (comienzos del primer período de gobierno del Frente Amplio) la deuda pública neta representaba casi 48% del PBI y ahora representa poco más de 40 % del PBI, justamente porque el PBI ha crecido mucho y junto con este aumento sube la recaudación de impuestos, con la cual se hace frente al pago de los intereses de la deuda. Esto hace considerar a los economistas que la deuda hoy en día se encuentra “manejable”, siendo los economistas de nuestro país contestes en mantener y reducir el déficit (a través de la disminución del gasto) de conformidad con el equilibrio fiscal proclamado por los neo clásicos; y este es el rumbo que parece mantener nuestro país, independientemente del gobierno de turno.

En tal sentido, los neo clásicos concluyen, que racionalmente la deuda pública debería ser la menos posible: como el déficit es indeseable y el gasto público debe por lo tanto realizarse en su mínima expresión, unas finanzas públicas “sanas” significarían que la deuda pública fuera mínima o nula. En todo caso, debería reservarse el endeudamiento para los momentos de recesión, para mantener gastos públicos que no se puedan o no quieran reducirse.

Pero Uruguay tampoco mantuvo esta postura, ya que se utiliza el endeudamiento haya o no crecimiento económico; siendo, asimismo, que la tesis neo clásica sostiene que el repago de la deuda reduce el consumo futuro. Es decir: más tarde o más temprano habrá que recaudar más impuestos para pagar la deuda pública; siendo esto contrario a una economía eficiente.

Es por ello, que nuestra realidad coincide con lo que entiende una gran parte del análisis neo clásico que propone a la “sustentabilidad de la deuda” como un problema central de las finanzas públicas, ya que sugieren que en realidad la deuda tiene un fin en sí misma, y no meramente una cobertura del déficit.

Esto último sin perjuicio, que desde el punto de vista político, resulta más que discutible la opción de priorizar la deuda externa antes que el propio gasto público de un país. Lo que es muy importante para los economistas de este país, porque reduce los riesgos asociados a la suba del dólar y le da más flexibilidad al gobierno para absorber shocks externos negativos, como el que estamos recibiendo hoy por hoy desde la región.

Por su parte (e incluso hasta por la misma senda), en la teoría del circuito, la deuda pública tiene un papel similar a los tributos: saca de circulación una cantidad excedente de dinero creado a través del gasto público, anulando el “efecto positivo” del déficit, ya que este último reposa en el supuesto de que el dinero disponible para consumo e inversión aumente.

Pero hay otra tradición en el poskeynesianismo, más vinculada al pensamiento de Keynes, que parece explicar toda la evolución económica de nuestro país y sobre todo en lo que refiere a la deuda pública, que entiende que el sector financiero, por naturaleza, promueve esa propensión a la liquidez, ya que su negocio consiste precisamente en eso (atesoramiento y especulación).

Pues bien, desde ese punto de vista una elevación de la deuda pública está asociada a la hipertrofia del sector financiero. Por ello en esta línea del pensamiento poskeynesiano, hay una visión negativa de la deuda pública, en tanto es un factor que contribuye al descenso de la inversión y el crecimiento, y por lo tanto al aumento del desempleo. En este sentido, como manifiesta BLANCO, hay proximidades entre el pensamiento marxista y el poskeynesiano, en tanto uno y otro enfatizan que la deuda pública no se origina en necesidades del Estado sino que es creada o impulsada desde fuera del Estado por el sector financiero de la economía (BLANCO, Andrés. 2019:72).

En conclusión de todo lo anterior, lo que será claramente constante en nuestra economía es el aumento de la deuda pública. Lo que nos lleva a una pregunta, que es el dinamizador de todo este trabajo: *¿qué es lo que estamos dispuestos a postergar por el pago de los intereses de la deuda pública?*

Para respondernos es que recurrimos al discurso jurídico, teniendo como principal razón justificadora, de todo actuar político – económico, a los Derechos Humanos (más allá de la posición dogmática que se tenga sobre estos). De esta manera, podemos desarrollar una respuesta basada en Derechos Humanos, en la estructuración de un Presupuesto Nacional, entendiendo a éste como una herramienta para efectivizar los Derechos Humanos; ya que como lo señala Andrea CHINAZZO:



El presupuesto se ha definido como un instrumento de la política económica que abre el camino para alcanzar las metas y objetivos económicos y sociales del país. En su concepción moderna, el presupuesto adquiere un carácter integral; no solo porque se lo concibe como la expresión financiera del programa del gobierno sino como un instrumento útil para la programación económica y social, a reflejar una política presupuestaria única para todo el sector público” (CHINAZZO, Andrea. 2012:80)

Es decir, que para estructurar los presupuestos modernos, convenimos hacerlos desde los Derechos Humanos como valores fundamentales de toda sociedad, ya que lo que hoy conocemos como Derechos Humanos es una noción de los tiempos modernos, que surge a partir del Siglo XVIII, con posterioridad a la Revolución Francesa y Americana; pudiendo definirlos como aquellas «condiciones instrumentales que le permiten a la persona su realización».

De esta manera, con estas revoluciones surgieron los llamados Derechos Humanos de “Primera Generación” o “Derechos Civiles y Políticos” como la libertad de credo, libertad de expresión, pensamiento, información, derecho de voto, derecho a no sufrir malos tratos, prisión indebida, etc..

Como se explica en el trabajo realizado por el Instituto de Derecho Financiero y Defensor del Vecino:

Estos Derechos Humanos de Primera generación se caracterizan porque imponen al Estado el deber de abstenerse de interferir en el ejercicio y pleno goce de estos derechos por parte del ser humano. Se sostenía así que el Estado debe limitarse a garantizar el libre goce de estos derechos, organizando la fuerza pública y creando mecanismos judiciales que los protejan. (BLANCO et al. 2012:15-16).

A fines del siglo XIX y principios del XX con el auge del movimiento obrero y las ideologías económicas socialistas, derivadas del pensamiento marxista, se empieza a calificar a los derechos civiles y políticos como meras “libertades formales”, en el entendido que no bastaban por sí solas para alcanzar la igualdad y libertad real entre todos los miembros de la comunidad. El ejemplo más claro de esto es la noción del acceso a la justicia; no basta con consagrar formalmente el acceso a la justicia a todos sino que se debe garantizar que en los hechos todos puedan acceder a ella.

Es así que surgieron los derechos de “Segunda Generación” o “Derechos Económicos, Sociales y Culturales”, los que tienen como objetivo fundamental garantizar el bienestar económico, el acceso al trabajo, la educación, la salud y a la cultura, de tal forma que se permita el desarrollo de los individuos en sociedad y para la sociedad.



La existencia de los Derechos de Segunda Generación tiene su basamento en que el pleno respeto a la dignidad del ser humano, su libertad y a la vigencia de la democracia, solo se puede garantizar si existen las condiciones económicas, sociales y culturales que permitan el desarrollo de los individuos de la sociedad, y consecuentemente, a partir de este desarrollo individual, se desarrollará dicha sociedad.

En el mencionado trabajo del Instituto de Finanzas Públicas se aclara que:

Sobre la base de estos derechos humanos de tipo económico, social y cultural se van a formular exigencias de una actividad positiva por parte del Estado para su puesta en práctica. En efecto, y dado que, como es obvio, en el marco de una economía capitalista difícilmente puedan lograrse en gran escala acciones tendientes a asegurar dichas pretensiones si no es con una intervención también en gran escala del Estado, este último se convertirá, por un lado, en el primer destinatario de los reclamos en tal sentido, y por otro lado en el protagonista central e ineludible de su satisfacción" (BLANCO et al. 2012:17).

A partir de la década de 1970 aparecieron un conjunto de nuevos Derechos Humanos, entre los que encontramos el derecho al desarrollo, el derecho a la paz, el derecho al medio ambiente, el derecho del consumidor, el derecho a beneficiarse del patrimonio común de la Humanidad o el derecho a la asistencia humanitaria.

Estos Derechos de "Tercera Generación", también conocidos como "Derechos de Solidaridad" o "de los Pueblos", contemplan cuestiones de carácter supranacional.

Los Derechos de los Pueblos se encuentran en proceso de definición y están consagrados en diversas disposiciones de algunas convenciones internacionales. Incluso, distintos autores ya hablan de Derechos de Cuarta, Quinta y hasta Sexta generación, aunque sobre estos no hay unanimidad, y podemos decir que todavía están en estado de formación; pudiendo mencionarse dentro de estos, a los derechos de: acceso a la sociedad de la información en condiciones de igualdad y no discriminación, al uso del espectro radioeléctrico y de la infraestructura para los servicios en línea sean satelitales o por vía de cable, Habeas Data y a la seguridad digital, identidad de género y orientación sexual, trato ético hacia animales y conservación de especies en peligro de extinción, etc.

Lo cierto es que los Derechos Humanos de la tercera generación combinan ambos elementos, ya que requiere un no hacer de la autoridad a efecto de no inhibir su libre ejercicio, pero necesitan también de un hacer estatal (políticas de desarrollo, de paz, de

defensa del medio ambiente, etc.). Pero exigen también una acción de la comunidad internacional, ya que no puede haber desarrollo, ni paz, ni reconocimiento del patrimonio común de la humanidad, ni consiguientemente vigencia efectiva de estos derechos de la tercera generación, sin una acción internacional correlativa. (BLANCO et al. 2012:19)

Si bien los derechos civiles y políticos requieren de una atención del Estado, reconocer y abstenerse, en los derechos económicos, sociales y culturales son aquellos que única o preponderantemente deben ser satisfechos por el Estado a través de políticas activas de diversa índole. Siendo esto último, también aplicable para el desarrollo de los Derechos Humanos de Tercera Generación. Por lo tanto, realmente ellos son los que requieren de una mayor atención en términos de gasto público.

En consecuencia de lo anterior;

Si analizamos las responsabilidades que el Estado tiene para con los derechos humanos, que surgen de los tratados internacionales, de la Constitución de la República, de las normas legales y administrativas, podemos concluir que se dependen obligaciones en tres dimensiones ,a saber: respetar, proteger y satisfacer los derechos de los ciudadanos. (BLANCO et al. 2012:9)

Dentro de las obligaciones que el Estado debe asumir con los Derechos Humanos,

nos encontramos por un lado con la obligación de respetar los derechos humanos, esta es una obligación negativa, o sea el estado no debe afectar derechos con sus acciones u omisiones, otra obligación es garantizar los derechos de los ciudadanos, esto implica que el Estado debe vigilar que terceros no vulneren derechos y por último y no menos importante es que el Estado debe satisfacer derechos, lo que implica que es necesario poner al servicio de la protección de los derechos ciudadanos, todos los procedimientos y los recursos para que esta se materialice. (BLANCO et al. 2012:9).

Para un cumplimiento pleno de estas obligaciones, es necesario poner los presupuestos al servicio de las mismas; en el entendido que la Ley del presupuesto nacional es la Ley más importante de cada gobierno, ya que a partir de éste se estructura toda la actividad estatal durante el período de gobierno. Esto es, "...avanzar en la idea y en la práctica de que las fórmulas presupuestales, los mecanismos recaudatorios y la distribución de la recaudación estén directamente relacionadas con la capacidad del gobierno de proteger derechos." (BLANCO et al. 2012:10)

Es imprescindible, pues, definir la distribución presupuestal con la orientación de que la prioridad es la satisfacción de los derechos ciudadanos.

Todo esto supone cuestionarnos en qué medida un presupuesto puede estructurarse, ejecutarse y controlarse con eje en los Derechos Humanos. Debido a que el cometido primario del Estado es sin duda la satisfacción de las necesidades públicas. No obstante, para ello, previamente se requiere que exista un plan o estrategia para determinar con qué recursos se cuenta o contará y cuáles son los gastos que se efectuarán.

En el Derecho contemporáneo, a ese plan de egresos e ingresos se lo encuadra en la noción de presupuesto. En ese sentido, como manifiestan Oscar Sarlo y Jorge Collazo: "Para llevar a cabo sus fines (satisfacción de las necesidades públicas) el Estado debe obtener medios económicos y realizar gastos...El Presupuesto será, entonces, la expresión formal de esa planificación" (SARLO, Oscar y COLLAZO, Jorge. 1975:41). Según cita OSCAR SARLO a VALDÉS COSTA el presupuesto "es el programa de acción de las fuerzas políticas que gobiernan el Estado cuyas ideas se van a manifestar en el monto y naturaleza de los gastos, en la relación de éstos con los ingresos (teoría del equilibrio y del equilibrio presupuestal) (1949:115)". (SARLO, Oscar.1992:31).

Nuestra constitución no regula un único sistema presupuestal, sino que el sistema presupuestal uruguayo se conforma con diversas estructuras procedimentales, que se corresponden con las distintas áreas administrativas: Estado central, empresas estatales, entidades territoriales y cámaras parlamentarias; dándose una evolución respecto al concepto de Presupuesto derivado de las técnicas presupuestarias modernas, y consecuentemente con dicha evolución, la técnica del "presupuesto por programa", que estaba en boga en Latinoamérica en la década del sesenta, se incorpora como obligatoria en la constitución de 1967 en la Sección XIV "De la hacienda pública".

De ello resulta, como enseña Andrés BLANCO, que el Presupuesto Nacional es una forma de exponer el plan de gastos dividiéndolo por incisos, y dentro de cada uno de éstos, según el gasto sea corriente o una inversión, asignando a cada rubro un valor dinerario. La asignación presupuestaria, será entonces, ese monto en unidades monetarias que se aprueba y distribuye a cada repartición o sub repartición estatal en forma de crédito abierto, para el cumplimiento de los programas que la Ley le compete a esa entidad estatal (BLANCO, Andrés. 2016:7-10).

La concepción clásica de los presupuestos y su técnica principal: "*presupuesto por planillas*" responden a un enfoque jurídico-contable. Al Presupuesto se lo presenta exclusivamente como instrumento de control, esto es, como una simple proyección de los gastos que iba a realizar el Estado en el próximo período y de los recursos que los financiarían, aprobado "como una ley".

Según la Contadora Martha VIDAL, la concepción tradicional de presupuesto y su técnica “por planillas”, tiene su origen en que el Estado tenía una limitada intervención en la economía (piénsese en los estados-ciudades del medioevo y los estados-naciones anteriores al período post-industrial); por lo cual, no era importante conocer los efectos de la actuación del Estado en la economía. Sólo importaba un control de tipo legal (cumplimiento de las normas) y formal (honestidad en el manejo de los fondos). Lo trascendente es que la norma legal que sancione el Presupuesto, determine quién puede gastar y en qué se gasta, y no para quién o para qué se gasta. De esta forma, no se puede evaluar la eficacia (logro de objetivos) ni eficiencia (relacionamiento entre los objetivos con los costos y tiempo para alcanzarlos) de la organización. (VIDAL, Martha. 2015:43-44).

No obstante, con la actual Constitución nacional no estamos ante una técnica presupuestaria “por planillas” sino “por programa”, con todo lo que ello implica. Por tanto, el Estado a través de la asignación de partidas presupuestarias a sus diferentes organismos no sólo está autorizando a éstos a gastar sino a cumplir los objetivos establecidos por la Ley de Presupuesto, habiendo una responsabilidad estatal en caso de no cumplir con dichos objetivos y programas. Reafirmando dicha idea el Prof. Dr. CASSINELLI MÚÑOZ, que señala que:

en el sistema actual, el valor jurídico del Presupuesto, por ende, es distinto al de autorización. Por eso se dice que es un presupuesto por programa y no una simplemente por autorizaciones de gastos, por créditos autorizados como era el presupuesto en Constituciones pasadas (Cassinelli 2002: 321).

Desde esta nueva visión, es interesante manifestar lo destacado por Carlos SCARTASCINI y Ernesto STEIN:

“El presupuesto es la principal herramienta utilizada para asignar recursos y es en el contexto del proceso presupuestario donde los políticos deben priorizar ciertas políticas públicas sobre otras...las decisiones presupuestarias las toma un planificador social con la capacidad y el conocimiento para maximizar el bienestar social. Para llegar a sus decisiones tendría en cuenta los beneficios y costos de cada alternativa y seleccionaría el nivel y composición del gasto con los cuales todos quedarían en una mejor situación... las decisiones presupuestarias son el resultado de un proceso colectivo que incluye una variedad de actores políticos, cada uno con sus propias motivaciones e incentivos... Estas interacciones en el proceso político ocurren tanto entre los políticos y los votantes como políticos que representan intereses o electorados diversos.”(SCARTASCINI, Carlos y STEIN, Ernesto. 2010:1-2).

Según manifiestan Juan Andrés MORAES, Daniel CHASQUETTI y Mario BERGARA el presupuesto es concebido como la ley más trascendental de cualquier gobierno, ya que se termina convirtiéndose en una ley multipropósito. El Poder Ejecutivo al someter el proyecto de Presupuesto a decisión parlamentaria no sólo propone su programa de gobierno y distribución de las asignaciones presupuestarias sino que además presenta diversas reformas políticas (MORAES, Juan; CHASQUETTI, Daniel y BERGARA, Mario. 2010:208-210).

Por tanto, el cumplimiento del presupuesto no solamente implica la ejecución de asignaciones presupuestarias sino también de programas y reformas políticas. Se trata, entonces, de un instrumento de acción y de cambio, y esto, en última instancia, dependerá de que los Presupuestos se estructuren en base a Derechos Humanos y que se ejecuten las asignaciones presupuestarias teniendo en cuenta dichos derechos.

De manera que, si seguimos la posición Poskeynesiana –teoría del circuito-, no podría admitirse que no se cumplan objetivos presupuestales, o no se ejecuten asignaciones presupuestarias por falta de recursos; ya que como se mencionó *utsupra*, en base a esta teoría, el propio Estado podría crear los recursos económicos necesarios para el cumplimiento de ciertos fines, sin necesidad de obtenerlos con anterioridad del mercado a través de los tributos. Dichos fines, si son considerados como la consagración y satisfacción de Derechos Humanos, deben ser el piso mínimo a cumplir por los Presupuestos nacionales.

Y aun, admitiéndose la teoría neo clásica, se debe tener en cuenta que en los hechos, en nuestro país, el aumento impositivo apunta a la disminución del déficit, no acompañándose en sentido estricto con el aumento de gasto público. Siendo, entonces, la deuda pública un elemento estructural de los presupuestos de países como los nuestros, por lo que, si inexorablemente nos vamos a endeudar, al menos, los presupuestos deberían cubrir la satisfacción de los Derechos Humanos como condición necesaria y mínima para el desarrollo de una sociedad.

Por todo lo expuesto, el presupuesto es una herramienta más que útil, e incluso indispensable en un mundo capitalista para la consagración de los Derechos Humanos. Por tanto, si la deuda pública es estructural, como fue demostrado más arriba, a la conclusión que debemos arribar sobre la pregunta en qué debemos gastar, la respuesta sería en la salvaguarda y efectivización de los Derechos Humanos de la más diversa índole, a efectos de poder progresar como una sociedad republicana y democrática como la nuestra.

En definitiva y a modo de conclusión cabe manifestar:

que el presupuesto es un importante instrumento a través del cual los gobiernos cumplen o no sus obligaciones relacionadas con los derechos humanos. También son reveladores de qué prioridades



tienen los gobiernos en materia de derechos humanos, más allá de lo que retóricamente expresen públicamente...el objetivo de un presupuesto con perspectiva de derechos humanos es destinar los recursos públicos necesarios y suficientes para atender las prioridades económicas, sociales, culturales, civiles y políticas, de todas las personas, e ir verificando su cumplimiento y realización. Al implementar un presupuesto con perspectiva de derechos humanos se tiene como objetivo principal identificar cuáles han sido los esfuerzos de un gobierno encaminados a la realización plena de los derechos y cuál es el lugar que ocupan el respeto y garantía de los derechos humanos dentro de las prioridades de ese gobierno...Un presupuesto con enfoque de derechos humanos permite identificar las prioridades, la correspondencia entre los recursos asignados y las necesidades existentes. Además... permite visualizar la brecha que existe entre las obligaciones de conducta y resultados de un Estado y el grado de cumplimiento de dichas obligaciones. En ese sentido, vale la pena recordar que desde el punto de vista de los derechos humanos no es suficiente que un gobierno “haga lo correcto” en lo que se refiere a la conducta obligada. Los gobiernos también tienen una “obligación de resultados”, una obligación de asegurar que sus acciones – políticas, planes, presupuestos, programas – resulten en un aumento del disfrute de los derechos por parte de la población.” (BLANCO et al. 2012:38-39).

### *Referências bibliográficas*

- BLANCO, Andrés; FERRARI REY, Mario; ACOSTA NELL, Milagros; AGOSTINO GIRALDEZ, Sol; OLIVERA GILLES, Daria; RIBA RODRIGUEZ, Ana Carla; TUVI HELGUERA, Omar; MONTEVERDE ARCE, Alejandra; PEREIRA LAPORTA, Domingo; RODRÍGUEZ HERRERA, Fernando; y GUINOVART, Laura. “Presupuesto Departamental con enfoque de Derechos Humanos”, investigación realizada por el equipo de investigadores del Instituto de Finanzas Públicas de la Facultad de Derecho (UDELAR) y la Defensoría del Vecino de Montevideo. -Serie Investigaciones: DERECHOS HUMANOS EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS. N° 1.- 24 de mayo 2012.
- BLANCO, Andrés. “Los efectos de los tributos”. Revista tributaria Vol. 39, no. 226. Montevideo. (Enero-febrero 2012).
- BLANCO, Andrés. “Gasto público, presupuesto y deuda pública”. Montevideo. Publicado 20/10/2016 en página web de Facultad de Derecho: <https://publicaciones.fder.edu.uy/index.php/me/article/view/130> .
- BLANCO, Andrés. “Teoría y política de las finanzas públicas” (Documento inédito). Especialización de postgrado -Derecho Financiero con énfasis en Derecho

Tributario- Facultad de Derecho, Universidad de la República, Montevideo-Uruguay. 2019.

CASSINELLI MÚÑOZ, Horacio. "Derecho Público". F.C.U., Montevideo, Tercera Actualización, Ed: julio 2009.

CHINAZZO DÁVILA, Andrea. "Proceso del gasto". En: Delpiazzo, Carlos E (coord.). *Comentarios al TOCAF: sobre la Hacienda Pública*. Montevideo: Universidad de Montevideo, 2012.

MORAES, Juan Andrés; CHASQUETTI, Daniel y BERGARA, Mario. "Reglas fiscales ajustadas al ciclo político: el caso de Uruguay". En: "¿Quiénes deciden el presupuesto? - La economía política del proceso presupuestario en América Latina". Colombia, Mayol Ediciones, 1era Edición en castellano enero de 2010. Pp 203-232.

SARLO, Oscar y COLLAZO, Jorge. "Actividad Financiero, Derecho Financiero, Derecho presupuestario", F.C.U., Montevideo, 1975.

SARLO, Oscar; "Presupuesto Justicia y Contralor – Análisis y crítica del régimen presupuestal del Art. 220 de la Constitución uruguaya"; F.C.U, Montevideo, Primera edición, setiembre 1992.

SCARTASCINI, Carlos y STEIN, Ernesto. "Un nuevo marco de análisis para el estudio del proceso presupuestario" En: "¿Quiénes deciden el presupuesto? - La economía política del proceso presupuestario en América Latina". Colombia, Mayol Ediciones, 1era Edición en castellano enero de 2010. Pp 1-16.

VIDAL, Martha. "La Gestión financiera del Estado". F.C.U, Montevideo, Segunda Edición, Mayo de 2015.

# Justiça ecológica e governança: estratégia, gestão, desenvolvimento e meio ambiente - políticas públicas e o programa de sustentabilidade do Estado de Minas Gerais - Constituição, democracia e economia

*Carolina Angelo Montolli*

**Resumo:** Os crescentes problemas ambientais e sociais gerados a partir dos tradicionais modelos e medidas de crescimento econômico e desenvolvimento vêm colocando, no debate mundial, questões relacionadas à qualidade de vida de gerações presentes e futuras. A Agenda 2030 é uma oportunidade ímpar para o Brasil lidar com suas mazelas históricas no que se refere à redução da desigualdade. A estratégia global vai ao encontro do fato de que a diminuição das disparidades regionais brasileiras só será efetivamente confrontada se for objeto de atuação coordenada e convergente de diversas políticas públicas, com expressão real no território, que se refletem nos 17 ODS e em suas 169 metas.

**Palavras-Chave:** Agenda 2030. Objetivos do Desenvolvimento do Milênio (ODS). Crise Econômica.

## 1. Introdução

O ano de 2015 apresentou uma oportunidade histórica e sem precedentes para reunir os países e a população global e decidir sobre novos caminhos, melhorando a vida das pessoas em todos os lugares. Essas decisões determinarão o curso global de ação para acabar com a pobreza, promover a prosperidade e o bem-estar para todos, proteger o meio ambiente e enfrentar as mudanças climáticas. Nesse ano, os países tiveram a oportunidade de adotar a nova agenda de desenvolvimento sustentável e chegar a um acordo global sobre a mudança climática.

As ações tomadas resultaram nos novos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), que se baseiam nos oito Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM). As Nações Unidas trabalharam junto aos governos, sociedade civil e outros parceiros para aproveitar o impulso gerado pelos ODM e levar à frente uma agenda de desenvolvimento pós-2015 ambiciosa rumo à agenda de desenvolvimento sustentável que foi liderado pelos Estados-membros

com a participação dos principais grupos e partes interessadas da sociedade civil. A agenda reflete os novos desafios de desenvolvimento e está ligada ao resultado da Rio+20 – a Conferência da ONU sobre Desenvolvimento Sustentável – que foi realizada em junho de 2012 no Rio de Janeiro, Brasil.

Os ODM foram estabelecidos no ano 2000 e incluem oito objetivos de combate à pobreza a ser alcançados até o final de 2015. Em dezembro de 2014, o secretário-geral da ONU, Ban Ki-moon, lançou seu Relatório de Síntese, onde resume essas contribuições e apresenta sua visão para a agenda de desenvolvimento sustentável pós-2015.

Baseado na experiência de duas décadas de prática de desenvolvimento e a partir de contribuições obtidas através de um processo aberto e inclusivo, o relatório “O Caminho para a Dignidade em 2030” apresentou um mapa com o objetivo de alcançar a dignidade nos próximos 15 anos. Ban apresentou formalmente seu relatório em janeiro de 2015 para os Estados-membros da ONU.

Diante do que foi apresentado, os objetivos a serem discutidos no artigo científico são:

I) Analisar e debater as consequências da desregulação financeira da economia: perda da soberania e da autodeterminação política e econômica dos países em desenvolvimento, com severo comprometimento do desenvolvimento econômico, social e cultural; crises financeiras sucessivas e sistêmicas; retrocesso nas garantias e no exercício dos direitos humanos fundamentais, individuais e sociais; desconstrução das instituições de proteção social (ex.: Reforma trabalhista e previdenciária), ampliação do desemprego, da desigualdade, da exclusão social e da pobreza;

II) Refletir e debater, num plano mais aprofundado, acerca da sobreposição da economia “fictício-especulativa rentista” sobre a economia real, do exponencial crescimento e concentração do capital rentista e da consequente e contínua debilitação da economia produtiva de bens e serviços, como severa ameaça à economia global, à democracia, ao desenvolvimento econômico e social, aos direitos humanos e à pacificação social;

III) Dar visibilidade, publicizar, ampliar o debate sobre o papel hegemônico do sistema da finança global na formulação das políticas econômicas e financeiras, e sobre o uso do endividamento público e dos mecanismos de gestão da dívida pública como instrumentos de coerção e controle econômico e político dos países em desenvolvimento;

IV) Compreender a correlação entre o processo de desindustrialização da economia global – e seu célere e precoce desdobramento na economia nacional – a insuficiência de investimentos em infraestrutura e tecnologia e o processo de financeirização da economia, a gestão da dívida pública e as políticas monetária, fiscal e tributária;

V) Chamar a atenção para a relevância estratégica da temática proposta e instaurar o debate científico comprometido com o projeto constitucional da sociedade brasileira, que contempla a construção de uma sociedade justa e solidária, e o dever do Estado e da sociedade de promover o desenvolvimento, econômica e socialmente sustentáveis;

VI) Contribuir para a elucidação da relação intrínseca entre a sucessão de crises econômicas, entre estagnação econômica, especialmente na América Latina e, em particular, no Brasil, e o modelo macroeconômico da finança global erigido;

VII) Ressaltar a relevância e urgência, para a sociedade brasileira, da compreensão dos fatores determinantes da crise econômica;

VIII) Refletir e debater o papel da linguagem, mídias de massa e big data na obliteração da capacidade crítica e perceptiva da sociedade dos aspectos fundamentais do processo de financeirização da economia e do uso do endividamento público como estratégia macroeconômica de controle da economia global pelo sistema financeiro global;

IX) Debater as bases constitucionais do pacto federativo e as consequências do endividamento público, dos incentivos fiscais e do desequilíbrio tributário na repartição da receita pública entre os entes federados, no investimento e no cumprimento das políticas públicas de garantia dos direitos sociais fundamentais;

X) Analisar e vislumbrar possíveis alternativas para o enfrentamento dos impactos das denominadas “tecnologias 4.0” no mercado de trabalho global.

## *2. Sociedade internacional e desenvolvimento econômico*

Nas últimas décadas as mudanças no cenário internacional geraram novos conceitos e debates, incluindo novos temas na agenda internacional, incorporando outras dimensões de desenvolvimento, conciliados com o meio ambiente, a cultura e a dimensão humana e social (SVAMPA, 2008). Com a crise do ideário fordista e o declínio da ideia clássica de desenvolvimento como progresso industrial, novos movimentos sociais – como os movimentos ecologistas da década de 60 – tomaram espaço na interação pluralista dos atores internacionais.

O período pós segunda guerra e a sucessão de catástrofes ambientais das décadas de 1970 e 1980 trouxeram para debate internacional a necessidade de repensar o modelo de desenvolvimento “a todo custo”. Passa a surgir a preocupação com o futuro do planeta e iniciam-se debates acerca da



elaboração de normas que condicionassem o desenvolvimento desenfreado das economias industriais (OLIVEIRA, 2017).

Finda a Guerra Fria, novas dinâmicas internacionais foram iniciadas e o processo de globalização começou a se disseminar pela Terra, colocando em voga na agenda internacional temas como a proteção ambiental, a difusão de tecnologias, a interdependência econômica e o ativismo de novos atores internacionais – tais como Organizações Não Governamentais e empresas transnacionais (AYLLÓN, 2006).

A sustentabilidade ambiental é baseada na ética de solidariedade com as gerações presentes e futuras. Junto com a dimensão ecológica, a dimensão ambiental se referem ao tripé: “(1) preservação do potencial da natureza para a produção dos recursos renováveis; 2) limitação do uso dos recursos não renováveis; 3) respeito e realce para a capacidade de autodepuração dos ecossistemas naturais” (VEIGA 2008, p.171).

Em busca da sustentabilidade no modelo de desenvolvimento, estão às discussões globais desde 1972 com a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, mais tarde em 1987 publicação do Relatório Brundtland, a Agenda 21 Global aprovada em 1992, os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio nos anos 2000 e agora mais recentemente a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, lançada em 2015. A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, atual em pauta, é um documento acordado por líderes mundiais, de com o compromisso garantir a paz e contribuir para uma economia mais saudável que proteja o meio ambiente (SILVA, 2016).

É nesse contexto que o Brasil empreende esforços para promover a adaptação a sua realidade das metas estabelecidas globalmente. As características e especificidades da nação brasileira são tantas que, muitas vezes, não se veem representadas de maneira satisfatória em acordos globais. Em alguns casos, o Brasil já alcançou as metas estabelecidas; em outros, essas referem-se a problemas que não são observados internamente, ou não contemplam questões de grande relevância para o país (IPEA, 2018).

Os compromissos do Brasil com os Objetivos do Desenvolvimento do Milênio (ODS) e com a implementação das políticas públicas requeridas para o seu alcance precisam ser assumidos e implementados nas suas três esferas: União, estados e municípios. Os ODMs forneceram vários exemplos de como o Brasil adaptou, com sucesso, as metas globais às prioridades nacionais. Naquela oportunidade, o Brasil incluiu sete novas metas (de um total de dezoito metas existentes) e mais de sessenta novos indicadores (acrescidos a um total de cerca de cinquenta que já existiam), que permitiram visualizar, com

mais fidedignidade, os desafios impostos ao país nas oito áreas estratégicas dos ODM (IPEA, 2018).

### *3. Composição da Agenda 2030*

A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável foi lançada em setembro de 2015 durante a Cúpula das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Sustentável e adotada por líderes mundiais de 193 países membros. A Agenda está ligada ao resultado do Rio+20 – a Conferência da ONU sobre Desenvolvimento Sustentável – que foi realizada em junho de 2012 no Rio de Janeiro, Brasil (ONU, 2016).

Com a proposição de que “ninguém deve ser deixado para trás”, a Agenda 2030, de forma mais específica no Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 10, que define que a redução das desigualdades passa pela inclusão social, econômica e política de todos, alinha-se a esse diagnóstico. Ao buscar promover a redução de desigualdades entre os países e dentro deles, a Agenda prevê como importante mecanismo para redução das desigualdades a adoção de políticas de proteção social que combatam as desigualdades (ONU, 2015).

O Brasil participou ativamente da construção dos ODS, tendo composto grupos de trabalho e comitês para elaboração dos Objetivos no âmbito da ONU nos anos que antecederam a instituição da Agenda 2030. Ao longo do processo negociador, a posição brasileira foi orientada pela defesa do equilíbrio entre as dimensões econômica, social e ambiental na construção da agenda dos ODS, considerando a universalidade da aplicação dos ODS a todos os países, mas com respeito às particularidades e níveis de desenvolvimento de cada um. O Brasil evocou a necessidade de observar o princípio das “responsabilidades comuns, mas diferenciadas”. (BRASIL, 2014, p. 8)

A primeira tarefa foi a de analisar e debater internamente as 169 metas globais para apresentar os resultados em fichas técnicas contendo as seguintes informações: i) tipo de meta (finalística ou de implementação<sup>1</sup>); ii) aplicabilidade à realidade nacional; iii) nível de precisão do texto; iv) necessidade de adequação; v) condições de acompanhamento; vi) identificação de órgãos públicos que implementam ações que contribuem para o seu alcance; e vii) seleção de outras metas que se relacionam com a meta específica. A execução dessa tarefa teve como referência a adequabilidade das metas globais à realidade nacional, a aderência aos problemas e prioridades brasileiros e a possibilidade de dimensionar ou redimensionar as metas originais. Quando identificada essa necessidade, os grupos elaboraram uma primeira

proposta de adaptação acompanhada de justificativas para a mudança e de esclarecimentos sobre os termos utilizados (IPEA, 2018).

A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável possui cinco eixos de atuação. São eles: 1. Pessoas; 2. Planeta; 3. Prosperidade; 4. Paz e 5. Parcerias, apresentados na Tabela 1:

Tabela 1: Eixos de atuação da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável.

EIXO DE ATUAÇÃO	DESCRIÇÃO
Pessoas	Estamos determinados a acabar com a pobreza e a fome, em todas as suas formas e dimensões, e garantir que todos os seres humanos possam realizar o seu potencial em matéria de dignidade e igualdade, em um ambiente saudável.
Planeta	Estamos determinados a proteger o planeta da degradação, incluindo por meio do consumo e da produção sustentável, da gestão sustentável dos seus recursos naturais e de medidas urgentes para combater a mudança do clima, para que possa atender as necessidades das gerações presentes e futuras.
Prosperidade	Estamos determinados a assegurar que todos os seres humanos possam desfrutar de uma vida próspera e de plena realização pessoal, e que o progresso econômico, social e tecnológico ocorra em harmonia com a natureza.
Paz	Estamos determinados a promover sociedades pacíficas, justas e inclusivas, livres do medo e da violência. Não pode haver desenvolvimento sustentável sem paz, e não há paz sem desenvolvimento sustentável.
Parcerias	Estamos determinados a mobilizar os meios necessários para implementar esta Agenda por meio de uma Parceria Global para o Desenvolvimento Sustentável revitalizada, com base no espírito de solidariedade global fortalecida, com ênfase especial nas necessidades dos mais pobres e mais vulneráveis e com a participação de todos os países, todas os grupos interessados e todos as pessoas.

Fonte: Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável (ONU, 2015).

Na ocasião, foram organizadas dezessete sessões temáticas e instituídos dezessete grupos interministeriais que se dedicaram a apreciar a proposta

inicial elaborada pelo Ipea e, então, sugerir aprimoramentos pertinentes. Em continuidade aos debates iniciados na oficina, esses grupos trabalharam coletivamente, por meio de intensa comunicação via internet e reuniões presenciais, de forma a acordarem sobre a proposta de adequação das metas. Portanto, este trabalho, ora apresentado, resulta de esforço coletivo de análise e de reflexão que demandou cuidado especial para compatibilizar visões e perspectivas distintas (IPEA, 2018).

Os 17 objetivos do desenvolvimento sustentável são – (1) acabar com a pobreza; (2) acabar com a fome; (3) assegurar uma vida saudável e o bem-estar; (4) promover educação qualitativa e inclusiva; (5) alcançar a igualdade de gênero; (6) manejo sustentável da água e saneamento para todos; (7) acesso à energia barata, confiável, sustentável e renovável para todos; (8) promover o desenvolvimento sustentável e o acesso ao pleno emprego; (9) construir infraestrutura resiliente, promover a inovação e a industrialização sustentável; (10) reduzir desigualdades regionais domésticas; (11) tornar cidades e assentamentos seguros, sustentáveis inclusivos e resilientes; (12) promover padrões de consumo sustentável; (13) combate a mudança do clima e seus impactos; (14) conservação e uso sustentável dos recursos hídricos; (15) uso sustentável de ecossistemas terrestres; (16) promover sociedades pacíficas e inclusivas; e (17) estabelecer meios de implementação dos objetivos com respectiva parceria global (UNDP, 2016).

Figura 1: Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030



Fonte: [http://www.unric.org/pt/images/stories/2015/PDF/Sustainable\\_Development\\_Goals\\_POS TER\\_PT.jpeg](http://www.unric.org/pt/images/stories/2015/PDF/Sustainable_Development_Goals_POS_TER_PT.jpeg)

O Brasil teve grande destaque no atingimento dos ODM, tendo alguns dos mais importantes resultados no mundo. O Ipea elaborou Relatórios Nacionais de Acompanhamento ao longo da vigência dos ODMs, de forma a monitorar o atingimento dos Objetivos. O Relatório do ano de 2014, último publicado, detalha os principais avanços, destacando que o Brasil “[...] alcançou e superou a maioria dos ODM bem antes do prazo final de dezembro de 2015” (IPEA, 2014, p. 11).

O Relatório aponta importantes avanços na erradicação da miséria, com redução da taxa de extrema pobreza de 13,4% em 1990 e para 3,5% em 2014, segundo a linha nacional de pobreza extrema; no combate a doenças, com redução nos casos de malária e tuberculose; na redução da mortalidade infantil, cuja taxa passou 53,7 de mortos por nascidos vivos em 1990, para 17,7 em 2011; e na universalização do acesso à educação, atingida, com melhoria nos dados referentes à quantidade de crianças no ensino fundamental na idade correta (IPEA, 2014).

#### *4. Mecanismos de governança dos ODS no Brasil*

O documento “Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável” reconhece a importância fundamental da redução de desigualdades em suas diversas formas de manifestação como uma condição para o atingimento do desenvolvimento sustentável (ONU, 2015).

A Constituição brasileira prevê como objetivos fundamentais da República, em seu Art. 3º:

[...] a construção de uma sociedade livre, justa e solidária; com garantia do desenvolvimento nacional; a erradicação da pobreza e a redução das desigualdades sociais e regionais, bem como promover o bem de todos sem preconceitos (BRASIL, 1988).

Considerando os diferentes contextos regionais, econômicos, sociais e ambientais, faz-se necessário que os ODS alcancem todos os brasileiros. As políticas locais devem, portanto, dialogar com a estratégia de ação da Agenda 2030 e observar nesta uma oportunidade para enfrentar as históricas desigualdades. Nesse sentido, os governos locais exercem um papel fundamental na adequação das metas e indicadores nacionais à realidade local, com ações que considerem as metas dos ODS em seus planejamentos e orçamentos, incluindo participação e engajamento da sociedade civil (BRASIL, 2017).



Por constituírem um modelo de planejamento e gestão complexo, além de ter o desafio da ampla disseminação, os ODS precisam atingir diversos *stakeholders*. E nesse sentido, para democratizar a Agenda 2030 e alinhar as estratégias de internalização e interiorização, é fundamental que haja comunicação abrangente envolvendo toda a sociedade brasileira (BRASIL, 2017).

O desenvolvimento pressupõe, além do crescimento econômico, melhoria na qualidade de vida das pessoas, abrangendo avanços no enfrentamento de problemas relacionados à pobreza, discriminação racial e desigualdades econômicas, políticas e sociais, (OLIVEIRA, 2012). Assim, o debate sobre desenvolvimento e redução de desigualdades deve considerar dois importantes aspectos: a promoção da igualdade e a promoção da equidade.

A Agenda 2030 deve ser tratada de forma integrada às estratégias nacionais de desenvolvimento. O Plano Plurianual (PPA) é o principal instrumento de planejamento de médio prazo das ações de governo. Previsto na Constituição Federal de 1988, o PPA 2016-2019 é composto por programas, objetivos, metas e iniciativas (atributos) e abrange as diretrizes da administração pública para um período de quatro anos.

Assim, verifica-se que o PPA 2016-2019 e a Agenda 2030 compartilham o mesmo entendimento sobre o desenvolvimento sustentável passar pela inclusão social, e sobre a importância da redução de desigualdades no país. Nesse sentido, Governo Federal buscou identificar quais das ações atualmente empreendidas e/ou planejadas no âmbito do PPA contribuem para o atingimento dos objetivos e metas da Agenda.

Como principal mecanismo institucional para a implementação da Agenda 2030, o Brasil criou a Comissão Nacional para os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, por meio do Decreto nº 8.892, de 27 de outubro de 2016. Com a finalidade de internalizar, difundir e dar transparência à implementação da Agenda 2030, a Comissão Nacional para os ODS é uma instância colegiada paritária, de natureza consultiva, responsável por conduzir o processo de articulação, mobilização e diálogo com os entes federativos e a sociedade civil (BRASIL, 2017).

O debate nacional sobre a ação do Estado no combate à desigualdade e na promoção da igualdade e da equidade também irá se refletir na implementação da Agenda 2030 no Brasil. No que se refere à pobreza e à desigualdade, a Agenda 2030 preconiza que todos as pessoas disfrutem de um “padrão básico de vida, inclusive por meio de sistemas de proteção social” (ONU, 2015, p. 7).

Também reforça a necessidade de ação dos governos na adoção de políticas fiscais, salariais e de proteção social para redução de

desigualdades (ONU, 2015, p. 29). O Relatório Nacional Voluntário sobre os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável do Brasil de 2017, por sua vez, aponta a importância da responsabilidade fiscal para que se trate de responsabilidade social e ambiental, destacando sua importância para levar adiante políticas públicas nas referidas áreas (BRASIL, 2017).

Para o ODS 10, foram identificados pelo governo brasileiro 21 programas, 41 objetivos, 44 metas e 69 iniciativas do PPA que contribuirão para o atingimento das 11 metas ODS estipuladas. Os 21 programas relacionados após ação conjunta dos Ministérios e da Presidência da República foram: Ciência, Tecnologia e Inovação; Conservação e Uso Sustentável da Biodiversidade; Consolidação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS); Cultura: dimensão essencial ao desenvolvimento; Democracia e Aperfeiçoamento da Gestão Pública; Educação de qualidade para todos; Esporte, Cidadania e Desenvolvimento; Fortalecimento e Dinamização da Agricultura Familiar; Gestão da Política Econômica, Garantia da Estabilidade do Sistema Financeiro Nacional e Melhoria do Ambiente de Negócios; Inclusão social por meio do Bolsa Família, do Cadastro Único e da articulação de políticas sociais; Justiça, Cidadania e Segurança Pública; Mudança do Clima; Pesquisa e Inovações para a Agropecuária; Promoção da Igualdade Racial e Superação do Racismo; Promoção dos Direitos da Juventude; Promoção do Trabalho Decente e Economia Solidária; Promoção e Defesa dos Direitos de Pessoas com Deficiência; Promoção e Defesa dos Direitos Humanos; Proteção e Promoção dos Direitos dos Povos Indígenas; Reforma Agrária e Governança Fundiária; e Segurança Alimentar e Nutricional (BRASIL, 2018).

O Governo Federal, por sua vez, é representado pela Secretaria de Governo da Presidência da República (SEGOV); Casa Civil da Presidência da República (Casa Civil); Ministério das Relações Exteriores (MRE); Ministério do Desenvolvimento Social (MDS); Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MPDG); e Ministério do Meio Ambiente (MMA). Além disso, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) participam como órgãos de assessoramento técnico permanente.

Outros atores governamentais e da sociedade civil poderão participar como colaboradores da Comissão Nacional, em especial por meio das Câmaras Temáticas. Com a finalidade de elaborar estudos e propostas para implementação dos ODS, as Câmaras Temáticas ampliarão a participação e a representatividade da Comissão Nacional.

Figura 2: Composição da Comissão Nacional para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.



Fonte: BRASIL (2017)

É possível verificar também que o Governo Federal, ao propor o planejamento, reconhece que há grupos mais fortemente afetados pela desigualdade e que são necessárias políticas públicas robustas e específicas voltadas à redução do problema. Contudo, questões políticas e econômicas que afetam o cumprimento do planejamento e o volume de recursos destinados às ações de combate à desigualdade, tem levantado dúvidas sobre a capacidade do governo brasileiro de atingir os ODS no prazo proposto. A relação entre o PPA e os objetivos e metas ODS pode ser uma oportunidade de fortalecer a importância do cumprimento do planejamento, uma vez que além do monitoramento interno, a ligação com o PPA chama a atenção da comunidade internacional para as ações e políticas públicas do Brasil votadas ao atingimento dos ODS, constringendo eventuais retrocessos (FURTADO, 2018).

Na mobilização para implementação da Agenda 2030, destacam-se as iniciativas de algumas entidades municipalistas, dentre elas a Frente Nacional dos Prefeitos (FNP)<sup>1</sup>, que desde a Rio+20 tem adotado o desenvolvimento

<sup>1</sup> A Frente Nacional de Prefeitos – FNP foi fundada em 1989 por iniciativa dos prefeitos das capitais, a partir da Constituição Federal de 1988 que concedeu aos Municípios o título de

sustentável como tema central nos seus encontros nacionais, capacitando e engajando os prefeitos no planejamento de ações e políticas públicas que contribuam para esse fim. O Encontro dos Municípios com o Desenvolvimento Sustentável (EMDS), realizado a cada dois anos, tem como meta mobilizar gestores públicos dos três níveis de governo para incluir o tema da sustentabilidade em seus programas de governo e criar agendas propositivas de desenvolvimento local sustentável (BRASIL, 2017).

Temas como a dinamização das oportunidades para os pequenos negócios, a gestão pública aliada ao empreendedorismo, a qualidade ambiental urbana, a inclusão produtiva, a erradicação da miséria e questões referentes a mobilidade urbana foram algumas das agendas discutidas no Encontro.

Outra iniciativa de destaque, ocorrida em 2016, foi o lançamento do documento “Guia para Localização dos ODS nos Municípios Brasileiros - O que os Gestores Municipais Precisam Saber” pela Confederação Nacional de Municípios (CNM)<sup>2</sup>. A ação visa fortalecer o papel dos Governos Municipais na concretização da Agenda, desde a priorização de objetivos e metas até a definição dos meios de implementação e escolha dos indicadores para o monitoramento do progresso realizado.

De acordo com análise do Ipea dos dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), a extrema pobreza, medida pela linha de pobreza oficial do governo brasileiro, que atingia 7,38% da população em 2004, se reduziu para 2,71% em 2014, ano anterior à instituição da Agenda 2030. Os valores do Índice de Gini também se reduziram no período, passando de 0,570 em 2004 para 0,515 em 2014 (OSÓRIO, 2015).

Ao se observar a desigualdade de renda, verifica-se que ela afeta determinados grupos mais fortemente que outros. Segundo dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua) de 2017, o rendimento médio mensal de todos os trabalhos em 2017 era de R\$ 2.178. Quando se observa os dados com desagregação por sexo, tem-se que o rendimento médio dos homens era de R\$ 2.410, enquanto o das mulheres era R\$ 1.868. A diferença entre brancos, pardos e pretos também é bastante acentuada: enquanto o rendimento médio de todos os trabalhos das pessoas

ente federativo, surgiu para defender o interesse e a agenda urbana das cidades brasileiras, principalmente as de médio e grande porte que são atualmente cerca de 660 cidades concentrando aproximadamente 70% da população do País e 80% do PIB.

<sup>2</sup> A Confederação Nacional de Municípios (CNM), fundada em 1980 representa 4972 Municípios associados. O objetivo maior da CNM é consolidar o movimento municipalista, fortalecer a autonomia dos Municípios a partir de iniciativas políticas e técnicas que visem à excelência na gestão e à qualidade de vida da população.



brancas era de R\$ 2.814, o das pessoas pardas era R\$ 1.606 e das pessoas pretas R\$1.570, sendo as duas últimas expressivamente abaixo da média nacional. (IBGE, 2018b, p. 4).

Observou-se ainda que o rendimento médio do 1% da população com os maiores rendimentos era cerca de 36 vezes maior que a média de rendimentos dos 50% da população com os menores rendimentos (IBGE, 2018b, p. 6).

O acesso ao mercado de trabalho também reflete a desigualdade de gênero e racial. Em um contexto de aumento do desemprego, as pessoas mais afetadas são aquelas que têm acesso mais precarizado ao mercado de trabalho. As mulheres negras em regra são as mais afetadas, enquanto os homens brancos tendem a ocupar as melhores posições e serem menos afetados pelo desemprego (FONTOURA; LIMA JR; CHERFON, 2015).

Dados da PNAD Contínua do 4o semestre de 2017 apontam que das 12,3 milhões de pessoas desocupadas, 50,7% eram mulheres, embora elas fossem mais de 50% das pessoas em idade de trabalho. Quando se observa os dados considerando cor e raça, verifica-se que os pretos e pardos eram 63,8% das pessoas desocupadas, embora fossem 55,5% das pessoas em idade de trabalhar (IBGE, 2013).

A desigualdade regional é acentuada no Brasil. Determinadas regiões do país concentram a renda em detrimento de outras, que têm piores indicadores sociais. De acordo com dados da PNAD Contínua, em 2017 o rendimento médio real de todas as fontes de que quem declarou ter algum rendimento era de R\$ 2.112. Quando se observa esse rendimento por região do Brasil, verifica-se que ele era mais alto nas regiões Centro-Oeste (R\$ 2.479), Sudeste (R\$ 2.459) e Sul (R\$ 2.373) e expressivamente mais baixo nas regiões Norte (R\$ 1.451) e Nordeste (R\$ 1.429) (IBGE, 2018, p. 3).

As desigualdades também se refletem nos indicadores de educação: o percentual de pessoas analfabetas na região Nordeste (14,8%) é mais que o dobro dos percentuais observados nas regiões Sudeste (3,8%) e Sul (3,6%) (IBGE, 2016, p. 2).

## *5. Agenda 2030 e crise econômica*

A crise econômica e política que afeta o Brasil há pelo menos quatro anos dificulta o sucesso do projeto da Agenda 2030. Diante desse cenário, a maioria dos municípios enfrenta problemas financeiros, o que tem enorme impacto na prestação dos serviços públicos oferecidos àqueles que mais necessitam do apoio do Estado brasileiro.



Os desafios para a promoção do modelo de desenvolvimento proposto à época da elaboração da Constituição Federal de 1988, mais inclusivo, com redução de desigualdades e que conte com um sistema de proteção social forte, consolidado e universal, são variados. Esse modelo tem sido alvo de questionamentos, que ganham força durante períodos de crise e redução do crescimento econômico. O documento “Um Ajuste Justo: Análise da eficiência e equidade do gasto público no Brasil”, publicado em 2017 pelo Banco Mundial, representa parte da crítica. O Banco Mundial defende ajustes nos gastos públicos para a promoção da sustentabilidade fiscal, uma vez que avalia que “o governo brasileiro gasta mais do que pode, e além disso gasta mal” (BANCO MUNDIAL, 2017, p. 7).

Assim, sugere revisão nos gastos do governo, incluindo os gastos sociais, além de revisão e reformulação de políticas públicas. Defende que os programas de proteção social e emprego passem a focalizar nos grupos populacionais mais vulneráveis (BANCO MUNDIAL, 2017, p. 11).

Nesse sentido, robustecem-se propostas de fortalecimento das políticas públicas, especialmente em um contexto de crise econômica e política, e de restrição fiscal e orçamentária. A defesa é de que os esforços devem ser no sentido de fortalecer o sistema de proteção social existente, e de garantir e priorizar ações e programas voltados à correção de desigualdades, que deverão se consolidar como objeto de intervenção de políticas públicas (THEODORO, 2008).

Na edição de 04/01/2019 do boletim Focus (pesquisa de mercado divulgada semanalmente pelo Banco Central) os analistas consultados esperam que o Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro cresça 2,53% neste ano. No entanto, um otimismo semelhante (2,69%) também foi apresentado pelo mercado no primeiro boletim Focus de 2018, mas o desempenho econômico do ano foi de apenas 1,1%.

Na visão do economista do Dieese, a reforma da Previdência terá pouco ou nenhum efeito no crescimento da economia brasileira em 2019. No discurso dominante, a reforma da previdência vai gerar um clima de confiança nos mercados quanto à solvência das contas públicas, pela trajetória futura da relação dívida/PIB, e isso vai estimular investimentos. Essa visão se baseia numa aposta sobre o comportamento dos investidores. E mesmo que fosse segura, é pouco provável que as expectativas do setor privado se transformem em investimentos que tenham volume suficiente para, já em 2019, provocar mudanças significativas na trajetória do produto.

A alternativa para a reforma da previdência foi a abordagem paramétrica, baseada na manutenção de todas as características básicas dos regimes

previdenciários tradicionais, bem como na adaptação da legislação, com o intuito de tornar mais rigorosas as condições de elegibilidade, aumentando os esforços de contribuição ou reduzindo as taxas de reposição dos benefícios. Normalmente, houve uma combinação destas políticas para enfrentar as dificuldades.

Os efeitos pretendidos com a reforma para as contas do Governo Federal e dos Estados são de mais longo prazo e, pela regra do teto de gastos, não liberarão recursos para investimentos públicos e em infraestrutura. No esquema atual, só poderão ser destinados aos credores do Estado ou para redução na tributação, deixando de impulsionar a demanda agregada, que é um fator essencial para a retomada do crescimento.

Uma reforma da previdência que vise promover o desenvolvimento deve ser vista como viável sob o prisma das finanças e, sobretudo, pela ótica social, considerando o padrão de civilização almejado, baseados na CF/88. A política social deve ser responsável por prover proteção que coloque as pessoas ao abrigo das vulnerabilidades e crie bem-estar entre os beneficiários, sem perpetuar mecanismos institucionais injustos ou oportunistas, mas sem deixar de proteger quem precisa de apoio.

## *6. Conclusão*

Nesse sentido, como o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), são consolidados os contornos da Agenda Sustentável, os quais, para produzirem efeitos devem ser implementados pelos países que os aderiram. É neste sentido que se faz importante o entendimento do alinhamento entre os planos doméstico e internacional.

A Agenda 2030 pode ainda fomentar e incentivar a apresentação de propostas no âmbito da sociedade civil e a participação social, além de facilitar o acompanhamento de determinados temas, por garantir maior transparência aos avanços relacionados aos objetivos.

O modelo de desenvolvimento nacional previsto na Constituição Federal de 1988 prevê um desenvolvimento inclusivo, de combate às desigualdades, inclusão de todos, e promoção de acesso universal aos direitos sociais, e está alinhado à necessidade exposta na Agenda 2030 de redução de desigualdades como condição para o desenvolvimento sustentável.

No entanto, ao se observar a realidade nacional e como a desigualdade se manifesta de distintas formas, afetando em maior ou menor intensidade

diferentes grupos, percebe-se que estratégias de enfrentamento exigem ações bastante complexas e com diferentes orientações, o que não se reflete na meta proposta.

## Referências bibliográficas

- AYLLÓN, Bruno: “*América Latina en el Sistema Internacional de Cooperación para el Desarrollo*”, In SOTILLO, J. Á. e AYLLÓN B. (ed.): *América Latina en construcción. Sociedad, Política, Economía y Relaciones Internacionales*. IUDC-UCM / LOS LIBROS DE LA CATARATA, Madrid, 2006, pp. 242-291.
- BANCO MUNDIAL. *Um Ajuste Justo: Análise da eficiência e equidade do gasto público no Brasil*. Volume I: Síntese. 2017. Disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/en/884871511196609355/pdf/121480-REVISEDPORTUGUESE-Brazil-Public-Expenditure-Review-Overview-Portuguese-Final-revised.pdf>. Acesso em: 16 de agosto de 2019.
- BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federal do Brasil*. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm). Acesso em: 16 de agosto de 2019.
- \_\_\_\_\_. Negociações da Agenda de Desenvolvimento Pós-2016: Elementos Orientadores da Posição Brasileira. 2014. Disponível em: [http://www.itamaraty.gov.br/images/ed\\_desensust/ODS-pos-bras.pdf](http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_desensust/ODS-pos-bras.pdf). Acesso em: 17 de agosto de 2019.
- \_\_\_\_\_. Presidência da República do Brasil. *Relatório nacional voluntário sobre os objetivos de desenvolvimento sustentável*. 2017. Disponível em: <http://www.secretariadegoverno.gov.br/snas-documentos/relatoriovoluntario-brasil2017port.pdf>. Acesso em: 16 de agosto de 2019.
- \_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento. PPA 2016-2019 Monitoramento Participativo. Agenda ODS 10 – Redução de Desigualdades. 2018. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/arquivo/spi-1/ppa-1/arquivos/agenda-ods10.pdf>. Acesso em: 17 de agosto de 2019.
- FONTOURA, Natália; LIMA JR., Antônio Teixeira; CHERFEM, Carolina Orquiza. *PNAD 2014 – Alterações recentes no mundo do trabalho, segundo marcadores de gênero e raça*. In CALIXTRE, André e VAZ, Fábio (org.) *PNAD 2014 – breves análises*. Nota Técnica n. 22. Brasília: IPEA, 2015.
- FURTADO, N.F. *A agenda 2030 e a redução de desigualdades no Brasil: análise da meta 10.2*. 45f. 2018. Trabalho de Conclusão de Curso. Escola Nacional de Administração Pública. Brasília, 2018.
- IBGE. Indicadores IBGE: *Pesquisa nacional por amostra de domicílios contínua*. Rio de Janeiro: IBGE, 2013-. Disponível em: [https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/2421/pnact\\_2017\\_4.tri.pdf](https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/2421/pnact_2017_4.tri.pdf). Acesso em: 17 de agosto de 2019.

- \_\_\_\_\_. Educação: 2016. *PNAD Contínua*. Rio de Janeiro: IBGE, 2017. Disponível em: [https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101434\\_informativo.pdf](https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101434_informativo.pdf). Acesso em: 17 de agosto de 2019.
- \_\_\_\_\_. *Rendimento de todas as fontes: 2017. PNAD Contínua*. Rio de Janeiro: IBGE, 2018b. Disponível em: [https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101559\\_informativo.pdf](https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101559_informativo.pdf). Acesso em: 16 de agosto de 2019.
- IPEA. *Objetivos de Desenvolvimento do Milênio: Relatório Nacional de Acompanhamento*. Brasília: Ipea, 2014. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/140523\\_relatorioodm.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/140523_relatorioodm.pdf). Acesso em: 16 de agosto de 2019.
- \_\_\_\_\_. *Agenda 2030: ODS – Metas Nacionais dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável Proposta de adequação*. 2018. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8636/1/Agenda%202030%20ODS%20Metas%20Nac%20dos%20Obj%20de%20Desenv%20Susten%202018.pdf>. Acesso em: 16 de agosto de 2019.
- NAÇÕES UNIDAS NO BRASIL - ONU BR. *Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável*. 2015. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/wpcontent/uploads/2015/10/agenda2030-pt-br.pdf> > Acesso em: 17 de ago de 2019.
- \_\_\_\_\_. *Objetivos para transformar o mundo*. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/pos2015/>. Acesso em: 16 de agosto de 2019.
- OLIVEIRA, Gilson Batista de. *Uma discussão sobre o conceito de desenvolvimento*. Revista da FAE [S.l.]: 2012, v.5, n.2.
- OSÓRIO, Rafael Guerreiro. *Desigualdade e Pobreza*. In CALIXTRE, André e VAZ, Fábio (org.) *PNAD 2014 – breves análises*. Nota Técnica n. 22. Brasília: IPEA, 2015.
- REVISTA DO CONSELHO FEDERAL DE ECONOMIA. *Perspectivas para a economia em 2019*. Ano X - Nº 31 - Janeiro a Março de 2019. Disponível em: <http://cofecon.gov.br/downloads/revistas/2019/marco.pdf>. Acesso em: 17 de ago de 2019.
- SILVA, Nauber Gavski da. *O que é padrão de vida: definição de um objeto para a historiografia do trabalho*. Revista Latino Americana de História. Edição especial: Lugares da História do trabalho. v.1, n.3, p.642- 657, marc.2016.
- SVAMPA, Maristella. *“La disputa por el desarrollo: territorio, movimientos de carácter socioambiental y discursos dominantes”*. En SVAMPA, M. *Cambio de época. Movimientos sociales y poder político*. Buenos Aires: Siglo XXI, 2008.
- THEODORO, Mário. *À guisa de conclusão: o difícil debate da questão racial e das políticas públicas de combate à desigualdade e à discriminação racial no Brasil*. In. (Org.) *As políticas públicas e a desigualdade racial no Brasil: 120 anos após a abolição*. Brasília: IPEA, 2008.
- UNDP. *Transformando nosso mundo: a agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável*. 2016. Disponível em: <http://www.br.undp.org/content/dam/brazil/docs/agenda2030/undp-brAgenda2030-completo-pt-br-2016.pdf>. Acesso em: 17 de ago de 2019.
- VEIGA, J.E. *Desenvolvimento sustentável: o desafio do século XXI*. 3.ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2008.

# Mulheres na engenharia: um estudo de caso sobre a inserção das engenheiras no mercado de trabalho, progressão profissional e o estilo de liderança feminino

*Carolina Pinheiro Batista*

*Izabela Torres Vicente*

**Resumo:** O Brasil apresentou, nas últimas décadas, um crescimento significativo com relação a quantidade de mulheres no mercado de trabalho. Esse aumento é percebido nas mais diversas áreas, inclusive naquelas consideradas historicamente masculinas, como é o caso das engenharias. Apesar da tendência de crescimento da quantidade de engenheiras no mercado de trabalho, as desigualdades de gênero, na esfera laboral persistem. Para tentar ilustrar esse cenário, esse artigo trás um estudo de caso feito em uma autarquia pública da cidade de Belo Horizonte, no setor da engenharia civil. A presença da mulher no mercado de trabalho trouxe um novo estilo de liderança que deve ser visto não como melhor ou pior, e sim como uma nova opção para as empresas do ramo da engenharia.

**Palavras-chave:** Mulheres na Engenharia; Progressão Profissional; Liderança.

## *1. Introdução*

Nos últimos anos, observou-se um aumento do número de mulheres atuando como engenheiras no mercado de trabalho brasileiro. Esse aumento, por si só, já torna o ambiente profissional mais receptivo e atrativo para as mulheres e ainda contribui positivamente para questões ligadas ao preconceito de gêneros.

Apesar do crescimento percebido nas últimas décadas, observa-se que ainda existem problemas que dificultam ou impedem mulheres de assumirem cargos nas empresas. Infelizmente o preconceito e as barreiras ao desenvolvimento da vida profissional da mulher não foram banidos da sociedade.

Por isso, é importante se discutir o tema, visto que, atualmente, entende-se que a escassez de mulheres engenheiras ocupando cargos de decisão pode ser um enorme desperdício de potencial humano para as sociedades. Outro ponto que contribui para a visibilidade ao assunto é a crescente procura das organizações, públicas e privadas, por talentos e mão-de-obra qualificada em áreas-chave para o desenvolvimento da economia nacional, como é o caso das



engenharias. Desenvolver talentos femininos é importante para o aumento da competitividade face às grandes potências econômicas.

Por isso, uma análise mais aprofundada sobre o tema é pertinente, visando reforçar a importância da igualdade de oportunidades para homens e mulheres no mercado de trabalho, viabilizar o desenvolvimento de lideranças femininas e inseri-las nos processos de decisão, melhorar a consciência pública sobre assuntos relacionados a igualdade de gênero, podendo se tornar um diferencial competitivo das empresas e contribuir para o desenvolvimento nacional.

Este artigo tem por objetivo analisar, a partir do estudo de caso realizado na empresa pesquisada, se as empresas tem proporcionado um ambiente favorável à progressão profissional das mulheres. Como objetivos específicos: contextualizar o mercado de trabalho de engenharia; decompor conceito de liderança, enumerar características da liderança feminina e masculina.

Por fim esse trabalho buscará mostrar, sem incorrer em estereótipos de gêneros, que a crescente participação das mulheres é um ponto positivo a ser explorado na área da engenharia e que as empresas devem criar um ambiente mais igualitário a fim de incentivar engenheiras e engenheiros a ocuparem cargos de liderança e/ou confiança nas organizações em que atuam.

Como metodologia, foi feito um estudo de caso em uma autarquia pública que atua no seguimento de engenharia civil na cidade de Belo Horizonte. Essa pesquisa é do tipo quantitativa e descritiva, tendo como técnica de coleta de informações, a análise do banco de dados primários, disponibilizado pela empresa.

Fazem parte da estrutura desse artigo a introdução, o capítulo dois com o referencial teórico, o capítulo três onde é apresentada a metodologia utilizada, o capítulo quatro apresenta a organização onde foi feito o estudo de caso, no capítulo 5 é apresentada a análise dos dados e os resultados obtidos e as vantagens do estilo de liderança feminina e ao final serão apresentadas as considerações finais e referências bibliográficas utilizadas na elaboração deste artigo.

Por fim, esse trabalho pretende responder a seguinte pergunta de pesquisa: *Como ocorreu a evolução da presença da mulher engenheira na organização pesquisada?*

## 2. Referencial teórico

### 2.1 A participação das mulheres no setor de engenharia no Brasil

Basta observar as salas de aula das escolas de engenharia pelo país para perceber que o número de mulheres que se interessam em seguir carreira

profissional nessa área tem aumentado nos últimos anos. Segundo estudo divulgado pelo Dieese (2015), a quantidade de mulheres engenheiras cresceu desde 2004, passando de 16,3%, para 20,8%, em 2013.

Porém, como mostra a tabela a seguir, o aumento da quantidade de empregados do sexo feminino foi mais significativo, nos últimos anos, do que o aumento dos empregados do sexo masculino, o que implica numa participação ainda maior das engenheiras no mercado de trabalho.

**Tabela 1: Evolução da quantidade do emprego formal dos profissionais de engenharia por sexo no Brasil de 2003 a 2013**

Sexo	003	013	Variação	
	N°	N°	N°	%
Masculino	21.520	16.725	95.205	8,3
Feminino	4.554	7.022	32.468	32,2
Total	46.074	73.747	127.673	7,4

Fonte: Dieese (2015)

Ainda segundo o Dieese (2015), observa-se que a diferença salarial entre homens e mulheres ainda persiste. O estudo mostra que o salário médio das mulheres continua inferior ao dos homens. No caso da engenharia civil, o rendimento das mulheres equivalia, em 2003, a 77,5% do salário dos homens, sendo que, em 2013, essa porcentagem passou para 84,0%.

Essa desigualdade salarial, entre homens e mulheres, é um fenômeno muito conhecido no Brasil e pode ser explicada por dois fatores: o primeiro é a menor remuneração para as mulheres, se comparado a um homem ocupando o mesmo cargo. Já o segundo fator, refere-se à dificuldade de ascensão profissional das mulheres, no ramo da engenharia. Partindo dessa ideia, Coelho *et. Al* (p. 01, 2010) explica esse fenômeno da seguinte forma:

Por um lado, se as mulheres recebem a mesma remuneração que os homens após a promoção, porém têm menor chance de serem promovidas, então o salário médio dos homens será superior ao das mulheres, tendo em vista que a proporção de mulheres promovidas será relativamente menor que a dos homens. Por outro lado, se as mulheres têm a mesma chance que os homens de serem promovidas, porém recebem uma remuneração menor após a promoção, se

observará o aparecimento de um hiato salarial pró-homens, apesar de a proporção de promovidos ser a mesma para os dois grupos.

A partir do que foi apresentado pelo Dieese, o aumento das engenheiras no mercado de trabalho é um fato, porém, infelizmente, ainda existem barreiras e diferenças a serem superadas. Como exemplo, pode-se citar a diferença salarial entre homens e mulheres e a dificuldade de ascensão profissional.

Em março de 2017, a revista Pequenas Empresas, Grandes Negócios, publicou alguns dados sobre o mercado de trabalho brasileiro. Segundo a revista, as mulheres representam 43,8% de todo o mercado de trabalho brasileiro. Porém, no setor privado, elas representam 37% dos cargos de direção e gerência, sendo que, no setor público, esse número é de somente 21,7%.

## 2.2 Liderança

Bergamini (1994) em seu artigo aponta que a liderança está ligada a um fenômeno grupal, isto é, envolve duas ou mais pessoas, ou seja, um indivíduo precisa da legitimação de outras pessoas para ser considerado um líder. Em segundo lugar a liderança seria um processo de influencia intencional do líder sobre seus seguidores.

Porém, o conceito de liderança é muito amplo e os estudos que tentam descrever o que é liderar nem sempre convergem, conforme apontado por Vergara (2007). Segundo ela, inicialmente tentou-se explicar a liderança pela teoria dos traços de personalidade, nessa teoria os líderes seriam pessoas que nascem com determinados traços físicos, intelectuais, sociais, etc..

Ainda segundo Vergara (2007), mais adiante na história, tentou-se explicar a liderança sobre o ponto de vista dos estilos de liderar, sendo identificados os três principais: o democrático, o autocrático e o laissez-faire. Com o passar do tempo e a evolução dos estudos, o líder deixou de ser visto como alguém que nascia com certas características inatas, percebeu-se que não existia um estilo de liderança melhor que o outro, e sim um estilo que se enquadra melhor em cada tipo de situação e que é possível ensinar a liderança e transformar pessoas em líderes.

Ou seja, a liderança vai muito além de dar ordens, cobrar e exigir dos colaboradores e exige esforço e aprendizagem contínuos. Pode-se dizer que, liderar é a capacidade de influenciar pessoas para cumprir um objetivo único e por isso a liderança é vista como algo essencial na busca por resultados.

Influenciar é a palavra chave para se compreender a forma como uma boa liderança é entendida atualmente. Um líder que inspira outras pessoas

é um grande diferencial competitivo, pois ele é quem irá motivar os seus funcionários a terem novas ideias e a se comprometerem com os objetivos e metas propostas.

## 2.3 Características de liderança feminina *versus* masculina

Basta uma breve pesquisa na internet ou em livros sobre o assunto para perceber que existem vários estudos que abordam os diferentes tipos de liderança, expondo as principais características da conduta de um líder, além de analisar como é a relação com os demais colaboradores, destacando as principais características e personalidades dos estilos de liderança.

Uma das formas de classificação encontradas na literatura é a divisão entre Liderança Masculina e Liderança Feminina. Porém, como se analisará, esse tipo de classificação não está relacionada, diretamente, com o gênero.

Dentre as várias características típicas das lideranças femininas, pode-se citar segundo Munhoz (2000), a preocupação com as pessoas (competência interpessoal), administração intuitiva, soluções criativas para problemas, percepção apurada, visão global, maior versatilidade e facilidade de se relacionar com as pessoas e delegar poderes.

Já as lideranças masculinas, são marcadas por traços como a competição, a habilidade de pensar analiticamente ou estrategicamente, a positividade, o comportamento agressivo e a hierarquia (MUNHOZ, 2000).

São várias as diferenças entre o comportamento de líderes homens e mulheres. Porém, em um estudo realizado pela empresa de consultoria Korn/Ferry, divulgado pelo site Infomoney (2011), as mulheres líderes toleram melhor situações de incertezas, lidam mais facilmente com mudanças e se sentem mais confortáveis, diante de situações adversas.

Oliveira (2015) afirma que a liderança feminina é mais transformacional, enquanto a masculina é transacional, essa diferença é explicada da seguinte forma: O estilo transformacional está relacionado à capacidade de um líder de influenciar valores, atitudes, crenças e comportamentos dos membros de sua equipe, a fim de cumprir os objetivos estipulados. Já a liderança transacional, compreende uma simples troca entre líderes e seguidores, no qual o primeiro oferece recompensas na forma de prestígio ou recompensas financeiras, pela meta alcançada.

Ainda de acordo com Oliveira (2015), a liderança feminina tende a ser mais voltada para as pessoas, mais democrática/participativa e transformacional, enquanto a liderança masculina é direcionada para as tarefas, autocrática e transacional. Oliveira também cita que é comum que mulheres sejam levadas

a adotar estilos mais “masculinizados” de liderança para serem melhores aceitas tanto pelos seus subordinados, quanto pelos seus superiores.

Oliveira (2015, 63) cita um trecho de uma pesquisa sobre o tema que diz:

A tendência das líderes do sexo feminino, de serem mais democráticas que os do sexo masculino, diminui quando as mulheres ocupam cargos de dominância masculina. Ao que parece, as normas grupais e os estereótipos masculinos sobre os líderes anulam as preferências pessoais, de tal forma que as mulheres abandonam seus estilos femininos nesses cargos e atuam de modo mais autocrático.

Logo, deve-se destacar que, os atributos citados acima, caracterizados como, eminentemente, masculinos, podem ser comuns em algumas mulheres, assim como atributos de liderança femininos, podem ser imputados a alguns homens, ou seja, as qualidades que definem a liderança feminina não são exclusividade apenas das mulheres e vice-versa.

Além disso, no que diz respeito à construção dessa liderança, as diferenças entre os estilos masculino e feminino não são necessariamente positivos ou negativos, é necessário compreender a cultura organizacional da empresa para que o líder consiga potencializar seus resultados.

### *3. Metodologia*

O estudo de caso é uma estratégia de pesquisa que contribui para compreender os fenômenos individuais, os processos organizacionais e políticos da sociedade. Este método é útil quando o fenômeno a ser estudado é amplo e complexo e não pode ser estudado fora do contexto onde ocorre naturalmente.

O tipo da pesquisa é quantitativa descritiva, vez que foi realizado um estudo da organização, com coleta de dados, análise e interpretação dos mesmos. Para a obtenção das informações, a técnica de coleta de dados utilizada foi a análise do banco de dados primários disponibilizados pelo departamento de recursos humanos da SUDECAP. O tratamento dos mesmos foi feito estatisticamente, a partir das técnicas de ordenação, distribuição de frequência e proporção.

#### 3.1 Da pesquisa realizada

O RH da autarquia disponibilizou uma lista com a data de admissão e o sexo de todos os engenheiros que ingressaram na autarquia desde a sua



criação. A partir desses dados, foi feita uma ordenação dos mesmos e uma análise histórica sobre a proporção entre homens e mulheres, ao longo dos anos, que ocuparam as vagas de engenheiro da organização.

No segundo grupo de dados, foi feita uma análise apenas com os profissionais que ingressaram na autarquia através de concurso público, a partir de 2008, ano que ocorreu a primeira contratação, utilizando esse método de seleção. Foram 105 pessoas concursadas contratadas desde então. Esses profissionais foram separados por departamentos de atuação e por gênero. Por fim, foi feito um estudo da proporção entre homens e mulheres que ocupam os cargos existentes na organização.

### 3.2 Da organização pesquisada - SUDECAP

A organização escolhida para desenvolvimento desse estudo é a Superintendência de Desenvolvimento da Capital – SUDECAP, autarquia pública localizada na cidade de Belo Horizonte - MG. Nessa organização, foi desenvolvido um estudo, a fim de levantar os principais pontos sobre a história da empresa e a sua área de atuação.

Segundo informações disponíveis no site da Prefeitura de Belo Horizonte (2017), a Superintendência de Desenvolvimento da Capital – SUDECAP, é uma autarquia pública, criada em 1969, através da lei municipal nº1747, de 9 de dezembro de 1969, na administração do prefeito Luiz de Souza Lima. Na época, a autarquia recebeu a missão de cuidar da reestruturação urbana de Belo Horizonte, através do planejamento e da posterior execução dos seus planos de obras e serviços.

Atualmente, a SUDECAP é a principal responsável pela supervisão e fiscalização das obras e serviços de edificações e infraestrutura em Belo Horizonte, pelo estabelecimento de padrões e normas técnicas para projetos e construções de infraestrutura e edificações do município, por supervisionar projetos e estudos nas áreas de edificações, infraestrutura urbana em geral, obras de arte (viadutos, trincheiras) e diversos espaços públicos em Belo Horizonte, além de dar manutenção aos bens públicos, redes de drenagem, revitalização de córregos, prédios públicos, obras de arte e vias públicas municipais, entre outras atribuições.

Na época em que os dados dessa pesquisa foram coletados (Agosto/17), a SUDECAP possuía 105 engenheiros concursados. A autarquia pode ser considerada um dos maiores órgãos públicos municipais do Brasil, no que se refere a obras públicas e, devido aos seus quase 50 anos de história e a robustez da instituição, foi escolhida para o estudo de caso proposto neste artigo.

A estrutura organizacional da autarquia, de acordo com o organograma on-line disponibilizado pelo Sistema de Informações Organizacionais do Município (2017), é apresentado a seguir:

Figura 1: Organograma da Sudecap (Agosto de 2017)



É importante destacar que, na diretoria jurídica, não há atuação/cargos de engenheiros, e na diretoria administrativo-financeira há apenas um cargo na área da engenharia de segurança. Por isso, optou-se por excluir essas duas diretorias da análise dos dados, que serão apresentados neste artigo.

#### 4. *Análise de dados e resultados*

Conforme exposto no referencial teórico, houve um aumento da quantidade de mulheres no mercado de trabalho de engenharia nos últimos anos. Porém, ainda persiste a diferença salarial e a dificuldade de mulheres alcançarem cargos de direção e gerência. Também foram apontadas as diferenças entre os estilos de liderança masculino e feminino.

Partindo disso, nessa seção será apresentada a análise dos dados sobre as contratações realizadas por uma autarquia pública, do ramo da engenharia civil, ao longo dos últimos anos, com o objetivo de mostrar como se deu o ingresso das mulheres nessa área de atuação, considerada, historicamente, como masculina.

##### 4.1 Do ingresso das mulheres na autarquia

As primeiras engenheiras ingressaram na empresa nos anos de 1975, 1976 e 1977 respectivamente. Nessa década, elas representaram apenas 9,7% de todos os profissionais de engenharia da autarquia. A tabela 03 mostra a proporção entre homens e mulheres que ingressaram na autarquia desde a década de 70 e é possível observar um aumento significativo da proporção de mulheres, a partir da década de 80.

Tabela 2: Quantidade de Contratações de Engenheiros e Engenheiras Por Década na SUDECAP

Período	H	M	Total	Homens	Mulheres
1970 a 1979	28	3	31	90,3%	9,7%
1980 a 1989	93	28	121	76,9%	23,1%
2008 a 2013	79	42	121	65,3%	34,7%
2014- a 2015	22	6	28	78,6%	21,4%

Fonte: Adaptação Recursos Humanos – SUDECAP

Segundo Souza (2017), entre 1988 e 2008 não houve renovação do corpo de funcionários da SUDECAP, pois em 1988, a nova Constituição proibiu as contratações para atuação no setor público sem concurso. Antes da realização do concurso, o órgão empregava

545 funcionários, em regime celetista. Deste total, 22 arquitetos e 104 engenheiros compunham um corpo técnico altamente experiente.

Após a realização do concurso, que ocorreu no ano de 2008, as contratações recomeçaram e a quantidade de mulheres contratadas aumentou. Elas representaram 34,7% do total dos novos engenheiros. Em 2014, houve novo concurso. Porém, até a data deste artigo, apenas 21,4% dos engenheiros que ingressaram foram mulheres. A tabela a seguir mostra a proporção entre engenheiros e engenheiras em cada departamento da organização

Tabela 3: Total de Engenheiros e Engenheiras Distribuídos por Diretorias da SUDECAP

Diretoria	Total	Homens	Mulheres
Planejamento	36	61%	39%
Obras	31	62%	38%
Manutenção	18	83%	17%
Projetos	20	69%	31%

Fonte: Adaptação Recursos Humanos - SUDECAP

## 4.2 Progressão profissional

Analisando apenas a quantidade de engenheiros que ingressaram por concurso após 2008, ou seja, 105 no total, destes, 67% são homens e 33% são mulheres. Fazendo uma análise sobre o ponto de vista salarial, inicialmente

não há distinção pois, graças ao sistema de contratação através de concurso público, todos os funcionários estão sobre o mesmo plano de carreira.

Porém, como já apontado na nota técnica elaborada por Coelho et. Al (p. 01, 2010), a diferença salarial entre homens e mulheres também é em decorrência da dificuldade que as mulheres, que escolhem carreiras técnicas, tem de atingir cargos de liderança.

Como citado anteriormente, a primeira mulher entrou na SUDECAP no ano de 1975, porém, apenas em 2017, 42 anos depois, uma mulher conseguiu alcançar o cargo de superintendente. Ao longo desses anos de história o cargo mais alto da autarquia foi ocupado apenas por homens, o que pode indicar que de fato, no ambiente corporativo, existe uma “barreira invisível” que dificulta as mulheres de alcançarem posições superiores na hierarquia das empresas.

Ainda considerando a questão da progressão profissional e da liderança, foi elaborada a tabela a seguir, nela pode ser visto que nos níveis hierárquicos inferiores ao da superintendência a diferença na proporção entre homens e mulheres não é tão pronunciada, mas ainda existe.

Tabela 4: Proporção Entre Engenheiros e Engenheiras em Cargos na SUDECAP

<b>Cargos</b>	<b>En genheiro</b>	<b>En genheira</b>	<b>Outros</b>
Diretor	75%	25%	0
Chefe de departamento	42%	37%	21%
Chefe de divisão	45%	18%	37%
Chefe de seção	50%	0	50%

Fonte: Adaptação Recursos Humanos - SUDECAP

Analisando os dados da tabela acima, é importante destacar que, apesar de ainda haver uma quantidade menor de mulheres em cargos comissionados, na SUDECAP essa proporção ainda é maior que a média nacional para o setor público que, segundo publicado pela revista Pequenas Empresas & Grandes Negócios, é de 21,7%.

### 4.3 A liderança nas empresas de engenharia

Discutir as diferenças do estilo de liderança feminino e masculino pode parecer ultrapassado ou sem importância. Porém, com o recente ingresso das mulheres no mercado de trabalho, apenas agora as mulheres começam a ser reconhecidas como líderes eficazes pelas organizações e, conseqüentemente, pelas empresas de engenharia.

Ao longo dos anos a quantidade de mulheres engenheiras vem aumentando, mas nem por isso o ambiente de trabalho tem se tornado “menos masculino”. O que percebe-se é que para se desenvolverem profissionalmente e terem seu trabalho reconhecido, muitas engenheiras tem que deixar de lado suas habilidades naturais e se enquadrar em um estilo de liderança mais masculino para conseguirem progredir profissionalmente.

Outro problema é que, no mundo dos negócios há uma falta de compreensão com relação ao cuidado que as mulheres geralmente tem com as outras responsabilidades que possuem, isso dificulta e, as vezes, até impede o crescimento profissional das mulheres, visto que nem todas estão dispostas a assumir mudanças de postura tão radicais.

É preciso colocar em evidência a presença da mulher dentro das organizações, em especial a sua presença em postos mais elevados na hierarquia das empresas e o seu estilo de liderança, para que seja possível repensar práticas usuais de estímulo, desenvolvimento e reconhecimento dos líderes, sejam eles homens ou mulheres. Assim, é possível criar um ambiente profissional mais eficiente e com igualdade de oportunidades.

Atualmente percebe-se que o mercado de trabalho é muito dinâmico, os tempos são de constante mudança e alta competitividade. Para alcançar o sucesso em um contexto como esse, as organizações, sejam elas públicas ou privadas, devem administrar a diversidade de gêneros e as contribuições que advêm disso, compreendendo que as diferenças de estilos existem para serem complementares.

## *5. Considerações finais*

Como pode ser observado na tabela 05, 75% dos cargos de diretoria na SUDECAP são ocupados por homens e 25% por mulheres, porcentagem muito próxima daquela apontada pela revista Pequenas Empresas & Grandes Negócios, como a média nacional. Além disso, apenas 42 anos após a criação da SUDECAP, uma mulher alcançou a superintendência. Tal fato corrobora a teoria de que as engenheiras ainda encontram muitas barreiras que dificultam sua ascensão profissional.

Fato é que as mulheres tem ocupado cada vez mais espaço no mercado de trabalho das engenharias, em especial a engenharia civil. Contudo, essa conquista é lenta e as vezes até sacrificante para um pequeno número de mulheres que se dispõem a fazer valer as suas competências e preparo.

Administrar a diversidade de gêneros e criar um espaço corporativo mais inclusivo permite alcançar o largo aspecto de habilidades necessárias para o



crescimento das organizações, onde as características de liderança de cada gênero trazem contribuições significativas.

É importante trazer a tona a questão da participação do gênero feminino em um ambiente de trabalho historicamente masculino, como é o caso da engenharia, sem apresentar “modelos” ou “fórmulas” para que as mulheres sejam aceitas, mas visando despertar a importância de absorver as particularidades do gênero feminino no desenvolvimento de lideranças, por parte das organizações e seus membros.

É importante que as organizações tenham consciência que os estereótipos desenvolvidos em torno da mulher dificultam o desempenho das profissionais. Como sugestão para pesquisas futuras pode-se pensar no desenvolvimento de programas de sensibilização sobre a igualdade de gênero em empresas.

Outra proposta é o desenvolvimento de estudos sobre como incentivar comportamentos de liderança entre as mulheres e homens nas empresas de engenharia, uma vez que um mesmo líder, se devidamente preparado, pode exibir diferentes estilos de liderança em momentos distintos, conforme a situação exigir e assim obter resultados melhores.

## *Referências bibliográficas*

AGÊNCIA O GLOBO. *Mulheres estão em apenas 37% dos cargos de chefia nas empresas*. Março de 2017. disponível em Revista Pequenas Empresas & Grandes Negócios: <http://revistapegn.globo.com/Mulheres-empendedoras/noticia/2017/03/mulheres-estao-em- apenas-37-dos-cargos-de-chefia-nas-empresas.html>. Acesso em: 28 de Agosto de 2017,

BERGAMINI, CECÍLIA WHITAKER. *Liderança: A Administração Do Sentido. Uma revisão da evolução histórica dos estudos e pesquisas sobre liderança enfatiza a importância de líderes organizacionais eficazes*. Mai/Jun de 1994. Revista de Administração de Empresas São Paulo, v. 34, n. 3, p.102-114

COELHO, D., FERNANDES, M., & FOGUEL, M. N.. *Diferenciais de Gênero na Promoção em Grandes Empresas da Indústria Brasileira*. Fevereiro de 2010. disponível em IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada: [http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/4046/1/bmt42\\_03\\_not\\_a\\_tecnica01\\_diferenciais\\_42.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/4046/1/bmt42_03_not_a_tecnica01_diferenciais_42.pdf). Acesso em: 28 de Agosto de 2017

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONOMICOS - DIEESE. *Perfil ocupacional dos profissionais da engenharia no Brasil*. Federação Nacional dos Engenheiros - FNE. 2015

HORIZONTE, P. D. (S.D.). *SUDECAP Histórico*. Disponível em: <http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/comunidade.do?evento=portlet&pldPlc=ecpTaxonomiaM>

enuPortal&app=sudecap&tax=17894&lang=pt\_BR&amp;pg=5581&taxp=0&  
.Acesso em: 28 de Agosto de 2017

LOBO, P., & AZEVEDO, J..*Ciência, tecnologia e comunicação: dimensões de gênero no ensino da engenharia*. Comunicação e Cidadania - Actas do 5º Congresso da Associação Portuguesa de Ciências da Comunicação, 2465-2477. 2008

MUNHOZ, G. D.. *Quais as contribuições que o estilo feminino de liderança traz para as organizações empreendedoras?* ANAIS DO I EGEPE, 164-176. Outubro de 2010.

NUNES, V. K.. *Estudo constata diferenças de comportamento entre líderes homens e mulheres*. Dezembro de 2011. Disponível em: <http://www.infomoney.com.br/carreira/noticia/2277982/estudo-constata-diferencas-comportamento-entre-lideres-homens-mulheres>. Acesso em: 10 de Outubro de 2017

OLIVEIRA, Flavia Danielle Santos. *Liderança e Gênero: estilos, estereótipos e percepções masculinas e femininas*. Universidade Federal De Pernambuco - Programa De Pós-Graduação Em Administração – Recife, 2015

VERGARA, SYLVIA CONSTANT. *A liderança aprendida*. Fundação Getúlio Vargas. Revista GV Executivo. v. 6, n. 1, p. 61-65 (2007)

# Quem tem medo do imposto sobre grandes fortunas?

## *Uma comparação entre a postura das elites econômicas estadunidense e brasileira sobre o tema*

*Carolina Sapori Avelar  
Clara Maria Rocha de Almeida  
Marciano Seabra de Godoi*

**Palavras-Chave:** Tributação de renda; reforma tributária; progressividade tributária.

### 1. Introdução

O presente artigo, inspirado, principalmente, na publicação da carta aberta<sup>1</sup> de 19 bilionários estadunidenses aos presidenciáveis de 2020, busca fazer uma análise dos posicionamentos das elites brasileira e estadunidense acerca da instituição do Imposto de Grandes Fortunas, tema muito recorrente, considerando a necessidade de pensar medidas que busquem contornar a situação de crise econômica atual, minimizando seus efeitos.

Atualmente, temos como principal fonte de arrecadação nos Estados o Imposto de Renda, que é um imposto recente. Criado pela Inglaterra em 1799, surgiu como uma forma de obter recursos para financiar um possível conflito contra a França. Mesmo com sua instituição em 1799, o imposto de renda se tornou um imposto permanente e a principal fonte de arrecadação de recursos apenas no ano de 1853<sup>2</sup>. Tal fonte passou a ser instituída e se tornou indispensável em vários países do mundo, uma vez que possibilita uma arrecadação de recursos de forma estável.

No Brasil, a ideia de criar um tributo que incidisse sobre a renda não teve uma grande receptividade. Apesar de diversas tentativas desde a instauração

<sup>1</sup> BOWDITCH, Louise J. et al. An Open Letter to the 2020 Presidential Candidates: It's Time to Tax Us More. Medium, United States of America, 2019. Disponível em: <<https://medium.com/@letterforawealthtax/an-open-letter-to-the-2020-presidential-candidates-its-time-to-tax-us-more-6eb3a548b2fe>>. Acesso em: 18 de ago. de 2019

<sup>2</sup> Primórdios do Imposto de Renda no Mundo. Receita Federal, Ministério da Economia, 2018. Disponível em <<http://receita.economia.gov.br/sobre/institucional/memoria/imposto-de-renda/historia/primordios-do-imposto-de-renda-no-mundo>>. Acesso em: 05 de out. de 2019.

do sistema republicano de governo, foi apenas em 1922 que tal imposto foi efetivamente criado. O primeiro regulamento sobre o imposto de renda foi publicado em 1924, o Decreto nº 16.581/1924, trazendo definições essenciais, como quem eram considerados contribuintes, qual eram os rendimentos tributáveis, qual era o ano base, entre outras, tendo como princípio basilar a progressividade<sup>3</sup>.

Importante ressaltar que o imposto de renda foi pensado como uma forma de construir uma sociedade mais justa, com a colaboração de todos que nela estivessem inseridos, sendo a sua cobrança feita de forma proporcional à renda de cada indivíduo. Assim, este imposto, desde sua criação, tem como princípio basilar a progressividade.

A progressividade define que a tributação deve aumentar de acordo com a renda, ou seja, aqueles que possuem maior renda vão arcar com um pagamento maior, de forma proporcional à renda auferida. A utilização da progressividade como uma forma de compensar a desigualdade social ocorreu em diversos países. Desta forma, o aumento das alíquotas se deu quase como um desincentivo ao enriquecimento, tendo em vista que em países como os Estados Unidos as alíquotas chegaram até 70%, visando proporcionar a redistribuição de riquezas.<sup>4</sup>

Entretanto, nas décadas de 70 e 80 modelos de governos liberais foram instituídos, principalmente nos Estados Unidos e no Reino Unido, cujos líderes destacamos Ronald Reagan e Margaret Thatcher, respectivamente. Com o intuito de incentivar que as pessoas buscassem um aumento de seus rendimentos, as alíquotas incidentes sobre as faixas elevadas de renda foram drasticamente reduzidas, o que conseqüentemente reduz a progressividade do imposto e privilegia àqueles com maiores rendas.

O sistema tributário, como conhecemos hoje, é resultado de uma construção econômica, política e social, principalmente, e foi pensado como uma forma de manutenção do estado para atender os interesses públicos. Assim, temos que, " a opção político-tributária adotada por um Estado persegue, dentre outros fatores, a eficácia do próprio sistema tributário, além de representar o resultado daqueles conflitos e divergências políticas, econômicas, jurídicas, sociais e culturais. " (MOTA, Sérgio Ricardo Ferreira, 2010, p. 93)

<sup>3</sup> 1922 a 1924 - A Instituição do Imposto de Renda no Brasil. Receita Federal, Ministério da Economia, 2018. Disponível em: <<http://receita.economia.gov.br/sobre/institucional/memoria/imposto-de-renda/historia/1922-a-1924-a-instituicao-do-imposto-de-renda-no-brasil>>. Acesso em: 05 de out. de 2019.

<sup>4</sup> PIKETTY, Thomas. O capital no século XXI. 1ª Edição. Brasil. Intrínseca, 03 novembro de 2014.

No Brasil, os benefícios fiscais aos mais ricos se solidificaram com a promulgação da Lei Federal 9.249/1995 que extinguiu a tributação sobre lucros e dividendos de pessoas físicas, alíquota qual previamente era de 15%. À época, justificou-se a lei com intuito de atrair investimentos para o país. Criou-se ainda a figura dos “juros sobre capital próprio”, uma despesa ficta que permitiu a maior dedução do Imposto de Renda da Pessoa Jurídica. Tais alterações prevalecem até hoje.<sup>5</sup>

Lei 9.249/95, art. 10. Os lucros ou dividendos calculados com base nos resultados apurados a partir do mês de janeiro de 1996, pagos ou creditados pelas pessoas jurídicas tributadas com base no lucro real, presumido ou arbitrado, não ficarão sujeitos à incidência do imposto de renda na fonte, nem integrarão a base de cálculo do imposto de renda do beneficiário, pessoa física ou jurídica, domiciliado no País ou no exterior.

Nos Estados Unidos, a cobrança do imposto de renda ocorre na esfera nacional, *Federal Income Tax* e, em alguns estados, na esfera estadual, *Income Tax*. A contribuição é paga de acordo com a renda auferida, para cada faixa de renda há um valor correspondente a ser pago, também utilizando o princípio da progressividade.

A necessidade de investigar o tema do Imposto sobre Grandes Fortunas como mecanismo descentralizador de renda e patrimônio, surge como uma ferramenta de combate à desigualdade e injustiça fiscal, uma vez que tanto o Brasil quanto os Estados Unidos apresentam uma estrutura social bastante desigual, com notável concentração de renda e patrimônio.<sup>6</sup>

Ainda, a importância da comparação entre Brasil e Estados Unidos se perfaz momento atual, em que existem duas propostas de reforma tributária em trâmite no Brasil e na proximidade das eleições estadunidenses, em que pensar uma nova forma de tributação é apoiada por diversos candidatos.

## 2. O imposto sobre grandes fortunas

Primeiramente, deve ser discutida a legitimidade da instituição deste tributo. Nos EUA o IGF é um imposto cuja constitucionalidade é questionada.

<sup>5</sup> GOBETTI, Sérgio Wulff; ORAIR, Rodrigo Octávio, *Progressividade Tributária: A agenda Negligenciada*. Monografia. IPEA. 2015. 60 f. Rio de Janeiro, Brasil, 2016.

<sup>6</sup> BRANT, Danielle. Políticas de Trump ameaçam agravar desigualdade nos EUA: Pesquisas mostram que problema tem aumentado no país nos últimos anos. 2019. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2019/04/politicas-de-trump-ameacam-agravar-desigualdade-nos-eua.shtml>>. Acesso em: 05 out. 2019.



Contudo, o argumento foi totalmente desconstruído por dois grandes constitucionalistas estadunidenses, Johnsen Dawn e Walter Dellinger, no artigo 'The Constitutionality of a National Wealth Tax' publicado em 2018 pela Universidade de Indiana.

We believe that no construction of "direct" taxes subject to apportionment by state populations is superior to that of the Supreme Court Justices who wrote in *Hylton v. United States*—a decision that brought to the question the near-contemporaneous consideration of several Framers of the Constitution and was consistently followed for its first century. The unanimous Court in *Hylton* upheld the constitutionality of an annual federal tax on carriages, which was enacted over James Madison's objection that it was unconstitutional because it was an unapportioned "direct" tax. *The Court instead agreed with Alexander Hamilton, who represented the government in defending the tax, and upheld what can be seen as an early form of an annual wealth tax on a luxury property enjoyed by those with sufficient wealth to afford a carriage*". (grifo nosso)<sup>7</sup>

A eleição de Donald Trump, em 2016, está inteiramente conectada ao arcabouço econômico em que a classe média e baixa estadunidense se encontram. Até o momento, os ajustes fiscais deste governo beneficiaram àqueles que já são, pelas regras do livre mercado, extremamente beneficiados. O ajuste fiscal de Trump aprovado em dezembro de 2017, o maior dos últimos 30 anos ocorridos no país norte-americano, aprovou cortes permanentes no imposto de renda das empresas, de 35% para 21%, enquanto os cortes de impostos para famílias e indivíduos são temporários, durarão até 2025. Essa cobrança será feita em quatro faixas, 12%, 25%, 35% e 39,6%, enquanto outras três alíquotas intermediárias foram eliminadas.<sup>8</sup>

Enquanto isso, a Senadora estadunidense Elizabeth Warren, pré candidata democrata às próximas eleições presidenciais nos Estados Unidos, expõe abertamente a proposta de maior taxação dos super-ricos. Na sua proposta de programa de governo ainda explícita:<sup>9</sup>

<sup>7</sup> JOHNSEN, Dawn; DELLINGER, Walter. The Constitutionality of a National Wealth Tax. 2018. Disponível em: <<https://www.repository.law.indiana.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=11279&context=ilj>>. Acesso em: 04 out. 2019.

<sup>8</sup> LAPORTA, Taís. Entenda a reforma de Trump que levou empresas a subir salários e criar vagas nos EUA. 2018. Disponível em: <<https://g1.globo.com/economia/noticia/entenda-a-reforma-de-trump-que-levou-empresas-a-subir-salarios-e-criar-vagas-nos-eua.ghtml>>. Acesso em: 04 out. 2018.

<sup>9</sup> WARREN, Elizabeth. Rebuild the middle classes. Disponível em: <<https://elizabethwarren.com/issues#rebuild-the-middle-class>>. Acesso em: 26. Ago. 2019.

The 400 richest Americans currently own more wealth than all Black households and a quarter of Latino households combined. According to an analysis from economists Emmanuel Saez and Gabriel Zucman from the University of California-Berkeley, the richest top 0.1% has seen its share of American wealth nearly triple from 7% to 20% between the late 1970s and 2016, while the bottom 90% has seen its share of wealth decline from 35% to 25% in that same period. Put another way, the richest 130,000 families in America now hold nearly as much wealth as the bottom 117 million families combined.

Our tax code focuses on taxing income, but a family's wealth is also an important measure of how much it has benefitted from the economy and its ability to pay taxes. And judged against wealth, our tax system asks the rich to pay a lot less than everyone else. According to Saez and Zucman, the families in the top 0.1% are projected to owe 3.2% of their wealth in federal, state, and local taxes this year, while the bottom 99% are projected to owe 7.2%.

O programa da pré-candidata enfatiza a urgência de tornar a carga tributária do país Norte-Americano mais progressiva, contudo ressalta que apenas esta medida isoladamente não é capaz de reerguer uma economia tão desigual. Assim, ela arremata seu diagnóstico propondo a taxaço de mega-fortunas de forma que, sob as 75.000 famílias mais ricas daquele país incidiria um imposto cuja alíquota anual seria de 2% sobre cada dólar além do patrimônio maior que US\$ 50 milhões e, 3% sobre cada dólar além do patrimônio maior que US\$ 1 bilhão. Segundo os pesquisadores da Universidade de Berkeley, tal medida levaria o montante de US\$ 2,75 trilhões aos cofres públicos estadunidenses, em dez anos.

De forma ainda mais progressiva, o Senador Bernie Sanders, também pré-candidato pelo partido Democrata propõe o Imposto sobre Grandes Fortunas de forma que a taxaço se daria por uma alíquota de 1% a partir de fortunas acima de US\$ 32 milhões.<sup>10</sup>

The tax rate would increase to 2 percent on net worth from \$50 to \$250 million, 3 percent from \$250 to \$500 million, 4 percent from \$500 million to \$1 billion, 5 percent from \$1 to \$2.5 billion, 6 percent from \$2.5 to \$5 billion, 7 percent from \$5 to \$10 billion, and 8 percent on wealth over \$10 billion. These brackets are halved for singles. Under this plan, the wealth of billionaires would be cut in half over 15 years which would substantially break up the concentration of wealth and power of this small privileged class.

<sup>10</sup>SANDERS, Bernie. Demand that the Wealthy, Large Corporation and Wall Street Pay their Fair Share in Taxes. Disponível em: <<https://berniesanders.com/issues/demand-that-the-wealthy-large-corporations-and-wall-street-pay-their-fair-share-in-taxes/>>. Acesso em: 26. Ago. 2019.

Oportuno é também mencionar as inúmeras pesquisas de opinião pública realizadas acerca do assunto nos Estados Unidos<sup>11</sup>, estas apontam que mais de 75% da população apoia a medida. Ressalta-se que há divergência quanto às propostas apresentadas por diferentes partidos políticos e parlamentares, não obstante, a proposta é bem recebida pela maioria esmagadora da população.

No Brasil, o Imposto sobre Grandes Fortunas é tratado expressamente em nossa Carta Magna (art. 153, VII). Conquanto, a instituição de tal tributo depende da edição de lei complementar federal que, até então, não foi levada à votação no Congresso Nacional, apesar das mais de 20 propostas já editadas desde a promulgação da Constituição da República, em 1988.<sup>12</sup>

Cabe ressaltar que, no Brasil, a temática do Direito Tributário não é abordada de forma ampla ou acessível, o que impede que a maior parcela populacional obtenha informações essenciais para a formação de um juízo crítico e para o efetivo exercício da cidadania de cada um. Assim, quando tal tema é mencionado, que se percebe é um sentimento de fúria, em muito sustentada pela ignorância, no sentido de que falta conhecimento sobre o assunto ou que se tem acesso a informações manipuladas.

Muitos acreditam e defendem que temos uma carga tributária elevadíssima, em que meses de trabalho são direcionados à manutenção da máquina pública, sem oferecer nenhum retorno à população, utilizando-se da lógica do libertarismo econômico<sup>13</sup>, criando um posicionamento contra a tributação.

<sup>11</sup>SAWHILL, Isabel V.; PULLIAM, Christopher. Americans want the wealthy and corporations to pay more taxes, but are elected officials listening? 2019. Disponível em: <<https://www.brookings.edu/blog/up-front/2019/03/14/americans-want-the-wealthy-and-corporations-to-pay-more-taxes-but-are-elected-officials-listening/>>. Acesso em: 04 out. 2019. SHEFFIELD, Matthew. New poll finds overwhelming support for an annual wealth tax. 2019. Disponível em: <<https://thehill.com/hilltv/what-americas-thinking/428747-new-poll-americans-overwhelmingly-support-taxing-the-wealth-of->>. Acesso em: 04 out. 2019. BACH, Natasha. Most Americans Support Increasing Taxes on the Wealthy: Poll. 2019. Disponível em: <<https://fortune.com/2019/02/04/support-for-tax-increase-on-wealthy-americans-poll/>>. Acesso em: 04 out. 2019. NEATE, Rupert. Most people want higher taxes on rich to support poor – OECD. 2019. Disponível em: <<https://www.theguardian.com/business/2019/mar/19/most-people-want-higher-taxes-on-rich-to-support-poor-oecd>>. Acesso em: 04 out. 2019.

<sup>12</sup>VALLE, Gabriel Arbex, Imposto sobre grandes fortunas: análise em face das peculiaridades da realidade brasileira. 2018. 319 f. *Dissertação de Mestrado* - Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, Brasil, 2018. MAIA, Pedro Elieser, *O imposto sobre grandes fortunas: um instrumento para a justiça tributária*. Belo Horizonte, 2016. 219f. *Dissertação de mestrado*. Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, MG, 2016.

<sup>13</sup>GODOI, Marciano Seabra, Finanças Públicas Brasileiras: Diagnóstico E Combate Dos Principais Entraves À Igualdade Social E Ao Desenvolvimento Econômico. *Revista de Finanças Públicas, Tributação e Desenvolvimento*, v. 5, n.5, 2017.

Tem se ainda o problema da subestimação dos rendimentos dos mais ricos nas pesquisas domiciliares, que é reconhecida desde pelo menos a década de 1930 (e.g., BAIRD; FINE, 1939), e permanece até hoje nos manuais internacionais (e.g., CANBERRA GROUP, 2011). As razões para a dificuldade em captar com precisão os maiores rendimentos incluem: (SOUZA, 2016)

*Taxas de não participação e não resposta mais elevadas:* A não participação ocorre pela dificuldade de localização, contato e acesso às moradias, preocupação com segurança e privacidade, escassez de tempo e altos custos de oportunidade, entre outros motivos. A não resposta é afetada por alguns desses fatores, além de questões como a falta de conhecimento total ou parcial da própria renda (ATKINSON; PIKETTY; SAEZ, 2011; BAIRD; FINE, 1939; CANBERRA GROUP, 2011; KENNICKELL, 2009).<sup>14</sup>

Assim, o que se questiona é o motivo de manter o nível de informação da população, de forma geral, tão baixo, acerca de uma temática que atinge tantos campos, não apenas na economia pública, mas também na economia particular dos indivíduos. Deve ser considerada a necessidade de manter a estrutura de poder por uma pequena, poderosa e influente parcela populacional, em que aqueles que estão no topo desta estrutura não se interessam em gerar mudanças no sentido de possibilitar a mobilidade das parcelas mais baixas por meio de seu desenvolvimento econômico.

Tal estrutura se mantém pelo fato de a desigualdade não ser um fator preocupante para os detentores de poder, sendo que, “ a simples atitude de abstenção do Estado diante das gritantes desigualdades sociais e do uso do poder econômico pelos grupos que o detém, termina por operar como fator de desigualação.”<sup>15</sup>

De forma a agravar ainda mais a situação apresentada, cabe aqui destacar uma importante diferença entre os sistemas de tributação do Brasil e dos EUA, que aliado a outros fatores é um meio de manutenção de tal desigualdade.

A carga tributária, no Brasil, é constituída principalmente por impostos indiretos, em qualquer que seja a instância federativa que, por sua vez, faz com que os rendimentos dessas famílias sejam, em níveis escandalosos, destinados ao pagamento de impostos. Enquanto isso, a classe social mais rica e privilegiada, que, essencialmente, obtém renda oriunda de

<sup>14</sup> SOUZA, Pedro Herculano Guimarães Ferreira de, A desigualdade vista do topo: a concentração de renda entre os ricos no Brasil, 1926-2013. 2016. 378 f. Tese de Doutorado - Universidade de Brasília, Brasília, Brasil, 2016.

<sup>15</sup> ATALIBA, Geraldo. República e Constituição 2.ed. Atualização de Rosalea Miranda Folgosi. São Paulo: Malheiros, 2007. 192 p.

lucros e dividendos não tributáveis a níveis pessoais, arquem com carga tributária menos relevante. Já estrutura tributária dos EUA, mesmo após as reformas neoliberais a partir da gestão Reagan, ainda apresenta um perfil progressivo, com bastante ênfase na tributação da renda da pessoa física e pouco peso para a tributação indireta, que onera mais aqueles com menos renda.

Diferentemente das propostas apresentadas pelos presidencialistas estadunidenses, as Reformas Tributárias em tramitação no Congresso brasileiro não trazem a discussão da tributação de grandes fortunas ou, ainda, a possibilidade de alterar a tributação da renda como é hoje conhecida.

As referidas reformas, PEC 45/2019 (de iniciativa da Câmara) e a PEC 110/2019 (de iniciativa do Senado), propõem medidas de simplificação da incidência tributária, como a unificação de todos os tributos federais, estaduais e municipais incidentes sobre o consumo, permanecendo silentes acerca da tributação do patrimônio, tributação de lucros e dividendos e maior progressividade na tributação da renda.

### *3. Da carta*

Em um movimento contrário ao pensamento majoritário daqueles que possuem alguma influência no atual cenário econômico brasileiro, no dia 24 de junho de 2019, 19 bilionários estadunidenses, dentre eles Abigail Disney, Cris Hughes e George Soros, causaram surpresa ao escrever uma carta, apartidária, para os candidatos à eleição presidencial nos Estados Unidos em 2020, pedindo que sobre eles incidisse uma maior tributação.

Os signatários da carta afirmam que aqueles nas classes mais baixas da população já são tributados no elemento principal de seu patrimônio, suas casas, e o mesmo deveria ocorrer com os pertencentes à camada mais elevada, ou seja, deveriam ter uma tributação incidente sobre o elemento principal de seus respectivos patrimônios.

O que se pretende é instituir um imposto que tenha como contribuintes apenas uma parte das famílias mais afortunadas do país, 75.000 famílias, em que será cobrado um imposto adicional de dois centavos incidente sobre o patrimônio superior a cinquenta milhões de dólares. Já aqueles que possuem um patrimônio superior a 1 bilhão de dólares, arcariam com um imposto adicional de um centavo, o que, segundo estimam, seria capaz de gerar, em dez anos, o equivalente a, aproximadamente, três trilhões de dólares. Assim, aqueles com o patrimônio inferior a cinquenta milhões de dólares não teriam que arcar com este imposto adicional.



Os motivos pelos quais os autores desta carta acreditam que a ideia de instituir essa tributação é uma medida crucial para o futuro do país foram elencados ao longo da carta e demonstram uma real preocupação com a manutenção da democracia, da justiça, e liberdade dos cidadãos, algo que acreditamos faltar na essência das reformas tributárias apresentadas no Brasil. São, precisamente, seis pontos que motivam os referidos bilionários à arrecadação através deste tipo de tributação.

Primeiramente, afirmam que os recursos advindos desta tributação seriam uma ferramenta importante na luta contra a crise climática atual, a qual se referem como uma das maiores e mais devastadoras falhas proporcionadas pelo sistema econômico. O que se pretende é impulsionar os investimentos em tecnologias e em uma economia de energia limpa, pensando em um futuro com menores níveis de emissão de gás carbônico.

Em sequência, declaram que essa tributação seria um ganho para os Estados Unidos, como uma forma de prolongar a prosperidade, proporcionando um crescimento econômico. Assim, além dos investimentos na crise climática, outras áreas do sistema público, que precisam de renovação, seriam contempladas com os recursos obtidos. Uma nova estrutura, principalmente em no âmbito educacional, seria capaz de, a longo termo, permitir o aumento da produtividade e o desenvolvimento de uma economia mais abrangente e sustentável, aliada a um alívio da dívida estudantil, auxiliaria na criação de empregos, permitindo, portanto, um ganho a todos estadunidenses.

Dando continuidade, defendem que a adoção de tal tributação seria capaz de contribuir para a saúde dos estadunidenses, à medida em que as taxas de mortalidade estão diretamente relacionadas com a condição financeira do cidadão americano. Tal fato ocorre uma vez que não existe um sistema público de saúde que se atenta à população de forma satisfatória, sendo urgente o investimento nesta área, o que seria possível com os recursos obtidos através da tributação em questão.

Há, também, o argumento que a tributação sobre o patrimônio é um ato de justiça. Seria um meio de diminuir a lacuna existente entre a tributação efetivamente cobrada daqueles que apresentam altas e baixas rendas. Assim, o que se cria é uma frustração social e um obstáculo para a mobilidade social das classes mais baixas. *The top 1/10 of 1% are projected to pay 3.2% of their wealth in taxes this year, while the bottom 99% of households are projected to pay 7.2%*, afirmam os signatários da carta.

Também ressaltam como tal medida é essencial para manter a liberdade e a democracia, uma vez que a concentração de riqueza em um segmento social prejudica a integridade da República instaurada até então.

Por fim, por todos os motivos anteriormente colocados, e pelo fato de que todos cidadãos são responsáveis pelo sucesso do país, os signatários afirmam que esta tributação seria um ato patriota.

Desta forma, a tributação sobre grandes fortunas tem sido pensada ao menos em primeiro plano, e pelos próprios destinatários da cobrança deste tributo, nos Estados Unidos, como uma forma de desenvolvimento que considera as necessidades públicas para que o país possa crescer de forma orgânica, sem privilegiar uma parcela populacional em detrimento de outra.

#### *4. Conclusão*

O que se percebe de maneira muito clara é uma disparidade no posicionamento acerca da instituição do Imposto sobre Grandes Fortunas, no Brasil e nos Estados Unidos. Seria leviano acreditar que, em qualquer um desses países, teríamos uma clara maioria no posicionamento favorável ao IGF. Para além da preservação do interesse público, de criar uma sociedade mais igualitária e justa, essa medida perpassa por interesses políticos e econômicos de indivíduos que, muitas vezes, não apresentam um interesse em transformar a estrutura social do país, se para isso existe um risco de diminuição em seus lucros.

Nos EUA, nota-se um maior nível de informação, o que proporciona uma maior discussão sobre o assunto na esfera pública. Apesar, de até hoje não ter sido instituído nos Estados Unidos, a discussão acerca do IGF é recorrente e integrou inclusive a pauta daqueles que almejam administrar o país no futuro, sendo aceito por grande parte da população. No Brasil, ao contrário, o que se constata é uma forte desinformação da população acerca do sistema tributário em geral, o que tem como consequência um repúdio a uma nova arrecadação tributária, independente de quem será o contribuinte mais afetado e onerado. Assim, aqueles que detém o poder não se interessam por mudar a estrutura já estabelecida e, também, não são pressionados para tanto.

Repensar e reestruturar a tributação de um país não é tarefa simples, mas é primordial para o futuro, não apenas estadunidense ou brasileiro, mas mundial. Entretanto, apesar de todos os obstáculos encontrados, tal tarefa deve ser iniciada de alguma forma. Informar a população, promover a conscientização e discussão sobre o assunto, apresentar dados estatísticos reais, são ferramentas importantes, uma vez que tal reivindicação deve surgir do próprio povo.

## Referências bibliográficas

- ATALIBA, Geraldo. República e Constituição 2.ed. Atualização de Rosalea Miranda Folgosi. São Paulo: Malheiros, 2007. 192 p.
- BACH, Natasha. Most Americans Support Increasing Taxes on the Wealthy: Poll. 2019. Disponível em: <<https://fortune.com/2019/02/04/support-for-tax-increase-on-wealthy-americans-poll/>>. Acesso em: 04 out. 2019.
- BOWDITCH, Louise J. et al. An Open Letter to the 2020 Presidential Candidates: It's Time to Tax Us More. Medium, United States of America, 2019. Disponível em: <<https://medium.com/@letterforawealthtax/an-open-letter-to-the-2020-presidential-candidates-its-time-to-tax-us-more-6eb3a548b2fe>>. Acesso em: 18. ago. 2019.
- BRANT, Danielle. Políticas de Trump ameaçam agravar desigualdade nos EUA: Pesquisas mostram que problema tem aumentado no país nos últimos anos. 2019. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2019/04/politicas-de-trump-ameacam-agravar-desigualdade-nos-eua.shtml>>. Acesso em: 05 out. 2019.
- GOBETTI, Sérgio Wulff; ORAIR, Rodrigo Octávio, Progressividade Tributária: A agenda Negligenciada. Monografia. IPEA. 2015. 60 f. Rio de Janeiro, Brasil, 2016.
- GODOI, Marciano Seabra, Finanças Públicas Brasileiras: Diagnóstico E Combate Dos Principais Entraves À Igualdade Social E Ao Desenvolvimento Econômico. Revista de Finanças Públicas, Tributação e Desenvolvimento, v. 5, n.5, 2017
- GUIMÓN, Pablo Aumentar impostos dos ricos já não é tabu nos EUA. El País, Washington, Estados Unidos da América, 2019. Disponível em: <[https://brasil.elpais.com/brasil/2019/03/03/internacional/1551631496\\_848641.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2019/03/03/internacional/1551631496_848641.html)>. Acesso em 24. ago. 2019.
- JOHNSEN, Dawn; DELLINGER, Walter. The Constitutionality of a National Wealth Tax. 2018. Disponível em: <<https://www.repository.law.indiana.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=11279&context=ilj>>. Acesso em: 04 out. 2019
- KRUGMAN, Paul R. The economics of soaking the rich. The New York Times, New York, United States of America, 2019. Disponível em: <<https://www.nytimes.com/2019/01/05/opinion/alexandria-ocasio-cortez-tax-policy-dance.html>>. Acesso em: 25. ago. 2019.
- LAPORTA, Taís. Entenda a reforma de Trump que levou empresas a subir salários e criar vagas nos EUA. 2018. Disponível em: <<https://g1.globo.com/economia/noticia/entenda-a-reforma-de-trump-que-levou-empresas-a-subir-salarios-e-criar-vagas-nos-eua.ghtml>>. Acesso em: 04 out. 2018.
- MAIA, Pedro Elieser, O imposto sobre grandes fortunas: um instrumento para a justiça tributária. Belo Horizonte, 2016. 219f. Dissertação de mestrado. Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, MG, 2016.
- MING, Celso Taxação de fortunas. Estadão, São Paulo, Brasil, 2019. Disponível em: <<https://economia.estadao.com.br/blogs/celso-ming/taxacao-de-fortunas/>>. Acesso em: 25. ago. 2019.

- MOTA, Sergio Ricardo Ferreira. Imposto sobre grandes fortunas no Brasil: origens, especulações e arquetipo constitucional. São Paulo: MP Ed., 2010. 288p.
- NEATE, Rupert. Most people want higher taxes on rich to support poor – OECD. 2019. Disponível em: <<https://www.theguardian.com/business/2019/mar/19/most-people-want-higher-taxes-on-rich-to-support-poor-oecd>>. Acesso em: 04 out. 2019.
- PIKETTY, Thomas. O Capital no século XXI, Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.
- Primórdios do Imposto de Renda no Mundo. Receita Federal, Ministério da Economia, 2018. Disponível em <<http://receita.economia.gov.br/sobre/institucional/memoria/imposto-de-renda/historia/primordios-do-imposto-de-renda-no-mundo>>. Acesso em: 05 de out. de 2019.
- RAWLS, John. Uma teoria da justiça, São Paulo: Martins Fontes, 1997.
- SANDERS, Bernie. Demand that he Wealthy, Large Corporation and Wall Street Pay their Fair Share in Taxes. Disponível em: <<https://berniesanders.com/issues/demand-that-the-wealthy-large-corporations-and-wall-street-pay-their-fair-share-in-taxes/>>. Acesso em: 26. Ago. 2019
- SAWHILL, Isabel V.; PULLIAM, Christopher. Americans want the wealthy and corporations to pay more taxes, but are elected officials listening? 2019. Disponível em: <<https://www.brookings.edu/blog/up-front/2019/03/14/americans-want-the-wealthy-and-corporations-to-pay-more-taxes-but-are-elected-officials-listening/>>. Acesso em: 04 out. 2019.
- SHEFFIELD, Matthew. New poll finds overwhelming support for an annual wealth tax. 2019. Disponível em: <<https://thehill.com/hilltv/what-americas-thinking/428747-new-poll-americans-overwhelmingly-support-taxing-the-wealth-of>>. Acesso em: 04 out. 2019.
- SOUZA, Pedro Herculano Guimarães Ferreira de. A desigualdade vista do topo: a concentração de renda entre os ricos no Brasil, 1926-2013. 2016. 378 f. Tese de Doutorado - Universidade de Brasília, Brasília, Brasil, 2016
- VALLE, Gabriel Arbex, Imposto sobre grandes fortunas: análise em face das peculiaridades da realidade brasileira. 2018. 319 f. Dissertação de Mestrado - Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, Brasil, 2018.
- WARREN, Elizabeth. Rebuild the middle classes. Disponível em: <<https://elizabethwarren.com/issues#rebuild-the-middle-class>>. Acesso em: 26. Ago. 2019.
- 1922 a 1924 - A Instituição do Imposto de Renda no Brasil. Receita Federal, Ministério da Economia, 2018. Disponível em: <<http://receita.economia.gov.br/sobre/institucional/memoria/imposto-de-renda/historia/1922-a-1924-a-instituicao-do-imposto-de-renda-no-brasil>>. Acesso em: 05 de out. de 2019.

# Licenciamento ambiental como instrumento para a efetivação dos direitos humanos

*Caroline Salgado Magalhães  
José Claudio Junqueira Ribeiro*

**RESUMO:** O presente artigo busca analisar o papel do licenciamento ambiental como requisito essencial para a garantia dos direitos humanos quando na promoção do desenvolvimento sustentável. O licenciamento ambiental foi concebido para ser uma importante ferramenta para disciplinar a implantação e operação de atividades potencialmente poluidoras e degradadoras do meio ambiente, com o objetivo de promover a compatibilização do uso dos recursos naturais com o desenvolvimento socioeconômico, em prol da sustentabilidade. É de fundamental importância que os direitos humanos sejam considerados na tomada de decisão nos processos de licenciamento para empreendimentos potencialmente causadores de degradação ambiental, que de alguma forma possam impactar as populações afetadas pelo referido empreendimento. A pesquisa teve como marco teórico a influência que o princípio da sustentabilidade exerce sobre os direitos humanos numa perspectiva de Klaus Bosselmann. Para tanto, foi utilizado o método hipotético-dedutivo, com análise documental de textos relacionados ao tema.

**Palavras-chaves:** Licenciamento ambiental; Direitos humanos; Desenvolvimento sustentável; meio ambiente.

## *1. Introdução*

O licenciamento ambiental surgiu como um instrumento legal de regularização de atividades potencialmente poluidoras ao meio ambiente. Sua função não está em proibir que estas atividades, que até então eram executadas sem o mínimo cuidado com a preservação dos recursos naturais, continuem sendo realizadas, mas sim em estabelecer os critérios e requisitos necessários para que os impactos negativos sejam minimizados, na busca por um desenvolvimento socioeconômico aliado à preservação do meio ambiente.

O licenciamento ambiental, que atualmente se constitui em um processo administrativo complexo, seja no âmbito federal, estadual ou municipal, poderia, portanto, ser utilizado como instrumento para efetivar os direitos humanos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado?



Apesar de o licenciamento ambiental se constituir em uma importante ferramenta para autorizar a implantação e operação de atividades potencialmente poluidoras e degradadoras do meio ambiente, ainda se busca o seu aperfeiçoamento para a real compatibilização do uso dos recursos naturais com o desenvolvimento socioeconômico, em prol da sustentabilidade, no que tange aos aspectos físicos, bióticos, sociais e econômicos. Neste sentido, o licenciamento ambiental apresenta o potencial para se configurar como um dispositivo assegurador de um desenvolvimento socioeconômico com o meio ambiente equilibrado, direito de todos.

Este trabalho tem como objetivo apresentar o papel que o licenciamento ambiental pode desempenhar para a garantia dos direitos humanos quando na promoção do desenvolvimento sustentável, considerando como marco teórico a influência que o princípio da sustentabilidade exerce sobre os direitos humanos numa perspectiva de Klaus Bosselmann. Para tanto, foi adotada a metodologia hipotético-dedutiva, com análise documental de textos relacionados ao tema, além da consulta à legislação ambiental vigente.

Assim, o presente artigo aborda inicialmente os desdobramentos para o reconhecimento do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, conforme preceito constitucional. Em seguida discute-se a utilização do licenciamento ambiental como importante instrumento de controle das atividades potencialmente poluidoras e a necessidade de garantir os direitos humanos neste processo, discorrendo, por fim, sobre o ponto de vista de Klaus Bosselmann para os direitos humanos ambientais em sua importante obra o “O Princípio da Sustentabilidade. Transformando Direito e Governança”.

## *2. O direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado*

O ser humano é parte integrante do meio ambiente e dele necessita, desde o ar que respira, da água que bebe, do alimento que precisa, dos minérios e da madeira que extrai, e para que ele tenha uma vida digna, somente será possível com a manutenção do meio ambiente ecologicamente equilibrado, no qual todas as potencialidades do ser humano possam ser desenvolvidas (MOTA, 2010).

O reconhecimento de um direito fundamental a um ambiente ecologicamente equilibrado tem se ajustado aos novos enfrentamentos de natureza existencial postos pela crise ecológica, complementando os já amplamente consagrados, como os direitos civis, políticos e socioculturais, constituindo aspecto central da agenda político-jurídica contemporânea (SARLET e FENSTERSEIFER, 2014).

Os aspectos naturais e artificiais do meio ambiente humano são essenciais a seu bem-estar e ao gozo dos direitos humanos fundamentais, inclusive o próprio direito à vida. Estes direitos dizem respeito a cada membro da coletividade humana, de modo que a sua observância, pode beneficiar ou prejudicar, cada membro e todos os membros, refletindo assim a essência dos direitos coletivos (RODRIGUES, 2013).

O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado está entre os direitos conhecidos como difusos, os quais regulam interesses metaindividuais, sem titularidade determinada e que por isso recebem tratamento jurídico diferente do que é dado aos direitos individuais (VULCANIS, 2008).

A preocupação com o meio ambiente ganhou força mundial somente na década de 1970 com a Conferência sobre o Meio Ambiente Humano realizada em Estocolmo, no ano de 1972. Os problemas de degradação ambiental, antes percebidos numa esfera puramente local, alcançaram escalas nacionais e até internacionais, tornando-se iminente, para fazer frente às ameaças mais amplas ao meio ambiente, a imposição de princípios de caráter globais direcionados aos Estados e à humanidade (NIENCHESKI, 2017).

Antes da Conferência de Estocolmo, o meio ambiente era tratado, em plano mundial, como algo dissociado da humanidade. A Declaração de Estocolmo de 1972 conseguiu, portanto, modificar o foco do pensamento ambiental do planeta, mesmo não se revestindo da qualidade de tratado internacional, enquadrando-se, ao lado das várias outras declarações memoráveis das Nações Unidas – de que são exemplos a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 (no campo dos direitos humanos) (MAZZUOLI, 2008).

A década de 1980 foi marcada pela elaboração e divulgação do documento “Nosso Futuro Comum” da comissão especial criada pela Assembleia Geral da ONU, sob a presidência da primeira-ministra da Noruega Gro Brundtland, no intuito de propor estratégias ambientais de longo prazo para obter um desenvolvimento sustentável, em termos mundiais, a partir do ano 2000 (COUTINHO, 2009). Desde então o termo desenvolvimento sustentável passou a ser utilizado como referência para as questões relacionadas à preservação ambiental frente ao acelerado desenvolvimento econômico, em prol de uma sociedade mais consciente quanto à finitude dos recursos naturais.

Não obstante, o conceito de desenvolvimento sustentável publicado inicialmente em 1987 no Relatório Nosso Futuro Comum, também conhecido como Relatório Brundtland, foi consagrado somente na conferência das Nações Unidas em 1992 na cidade do Rio de Janeiro (ECO 92). Este conceito é que veio a definir desenvolvimento sustentável como aquele que satisfaz as

necessidades da atual geração sem, contudo, prejudicar as necessidades das gerações futuras.

Desta forma, o desenvolvimento sustentável se caracteriza como um processo de mudança, no qual a exploração dos recursos naturais, o gerenciamento dos investimentos, a orientação do desenvolvimento tecnológico e as mudanças institucionais são compatíveis com o futuro, bem como com as necessidades do presente (MOTA, 2010).

Para trilhar os caminhos para o desenvolvimento sustentável, sua implantação deve ser estável e equilibrada, sendo a conscientização ambiental instrumento fundamental neste processo, aliada, evidentemente, ao modo de viver. Desta forma, o reconhecimento do direito a um meio ambiente equilibrado como sendo fundamental é um marco do postulado da solidariedade, visto que a proteção ambiental não está relacionada a um direito puramente individual, mas um direito de todos, não somente de hoje, mas também do futuro, na medida em que se destina a garantir o meio ambiente para as presentes e futuras gerações (RODRIGUES, 2015).

Posteriormente, a Constituição Brasileira de 1988 declarou em seu Artigo nº 225 que: "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." (BRASIL, 1988). No entanto, as medidas restritivas estabelecidas pelo Poder Público no intuito de assegurar a proteção ao meio ambiente devem ser analisadas à luz das limitações impostas ao Estado pelos direitos fundamentais consagrados pelo ordenamento jurídico-constitucional (MAGALHÃES e VASCONCELOS, 2010).

Diante, portanto, da necessidade de um meio ambiente ecologicamente equilibrado, todas as atividades humanas das quais resultam modificação na seara ambiental e que possam ocasionar algum dano ambiental presente ou futuro, estão condicionados a procedimentos de concordância do Poder Público (PAGEL, 2012).

A sociedade passa então a exigir do Poder Público, em todas as suas esferas, por meio das legislações vigentes, que sejam executadas pelos entes federativos, atuações não somente preventivas, mas também repressivas em defesa da preservação ambiental (MOTA, 2010).

O Estado, por intermédio dos entes federativos, tem que cumprir seu papel, que é o de equilibrar as potencialidades do meio ambiente face às necessidades do homem na busca do desenvolvimento tão preconizado e que, na Agenda 21, é "denominado desenvolvimento sustentável" (MOTA, 2010, p. 22).

O Estado assume assim um importante papel como gestor ambiental na promoção do equilíbrio ecológico, frente às questões relacionadas à degradação ambiental, em decorrência das atividades humanas. Deve-se, portanto, a proteção ambiental ser reconhecida como direito fundamental, visto que não existem direitos humanos sem um meio ambiente saudável para se viver. A fundamentalidade da proteção ao meio ambiente se concretiza por meio das normas ambientais vigentes, das quais tem-se o licenciamento ambiental como importante instrumento de que o Poder Público dispõe para garantir o uso racional dos recursos ambientais, o qual será abordado no próximo tópico.

### *3. O licenciamento ambiental e a garantia da preservação ambiental*

A Política Nacional de Meio Ambiente - PNMA, instituída no Brasil pela Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, estabelece a necessidade de prévio licenciamento ambiental para a construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadores de recursos ambientais, que sejam efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental (BRASIL, 1981).

Com a edição dessa lei, o licenciamento se tornou obrigatório para todas as atividades que pudessem interferir na qualidade do meio ambiente no país e passaram a fazer parte do vocabulário jurídico pátrio os conceitos de meio ambiente, direito ambiental, desenvolvimento sustentável, equilíbrio ecológico, dentre outros. Além de ser considerado o instrumento mais efetivo da PNMA, o licenciamento ambiental se faz especialmente importante na medida que serve como mecanismo de articulação entre os demais instrumentos, tais como o de avaliação de impactos ambientais, padrões de qualidade ambiental e zoneamento urbanístico ou ambiental (FARIAS, 2011). Para Pagel (2012) o licenciamento ambiental é um dos mais importantes instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente, considerando que se faz obrigatório para atividades potencialmente degradadoras do meio ambiente, sendo também uma forma de regulamentar a maioria das atividades humanas.

O licenciamento ambiental veio para instrumentalizar a sociedade de forma a permitir a promoção do desenvolvimento sustentável, devendo, portanto, ser defendido desde que considere, além dos impactos nos meios físico e biótico, os fatores sociais, culturais e econômicos, sob a pena de que o licenciamento venha a se tornar, como em muitos casos, um óbice ao desenvolvimento econômico (GODOY, 2005). Dentro destes fatores sociais e

culturais encontram-se os direitos fundamentais que devem ser garantidos com vista à qualidade de vida de pessoas, que por ventura, possam ser afetadas pelas atividades e empreendimentos em processo de licenciamento. De maneira tal que se possibilite um patamar mínimo de qualidade ambiental para a existência da vida humana em níveis dignos, havendo violação da dignidade humana, caso os padrões de qualidade ambiental não sejam concedidos.

O licenciamento ambiental foi criado no intuito de se impor limites quanto à ação humana sobre a utilização dos recursos naturais, funcionando como uma importante ferramenta de gestão ambiental como bem explica Luiza Christmann:

Em termos gerais e teóricos, o licenciamento ambiental pode ser entendido como um instrumento principalmente de gestão, porque deve ser realizado em consonância com as diretrizes superiores definidas em planos nacionais e regionais, em zoneamentos ecológico-econômicos, em Planos Diretores municipais. É identificado com a gestão, essencialmente, pelo fato de que visa a organizar o uso e o aproveitamento de recursos disponíveis – sopesando riscos presentes e futuros, na medida em que faz a gestão do risco ambiental (CHRISTMANN, 2013, p. 123).

Fiorillo, Morita e Ferreira (2015) salientam sobre a importância de se analisar os instrumentos das políticas ambientais, de forma que se obtenha o equilíbrio entre as variáveis políticas e a competente análise técnica que o meio ambiente necessita, com o objetivo de se chegar a um efetivo crescimento econômico, de forma a propiciar a redução das desigualdades sociais com a sustentabilidade ambiental.

Esta busca por um desenvolvimento sustentável é legitimada por meio da intervenção estatal, em que as medidas restritivas pelo Poder Público devem ser analisadas à luz destas limitações impostas ao Estado pelos direitos fundamentais consagrados pelo ordenamento jurídico-constitucional (MAGALHÃES e VASCONCELOS, 2010).

Analisado o licenciamento ambiental como limitação pública aos direitos fundamentais de primeira geração (liberdades públicas), as restrições impostas pelo Estado à atuação da iniciativa privada devem ser necessárias e exaustivamente justificadas, sob pena de ofensa ao princípio constitucional da proporcionalidade (MAGALHÃES e VASCONCELOS, 2010, p. 243).

Para a emissão de uma licença ambiental devem ser executados todos os procedimentos previstos no processo de licenciamento ambiental. Desta forma, o licenciamento é tido como um procedimento administrativo, onde



a Administração Pública realiza determinados atos com a finalidade de verificar se a atividade a ser licenciada poderá causar alguma espécie de degradação ambiental (PAGEL, 2012). Todavia, o licenciamento ambiental não é um simples ato administrativo, sendo na realidade uma decisão oriunda de um processo administrativo em que serão analisados todos os impactos da atividade pretendida (MOTA, 2010).

O processo licenciamento ambiental, em tese, também deveria proporcionar ao particular interessado a possibilidade de participação efetiva da tomada de decisão sobre a melhor solução para o desenvolvimento sustentável. Desta forma, o interessado poderia comprovar que seriam adotadas as medidas mitigadoras e compensatórias que garantissem a qualidade ambiental prevista em lei, não existindo, neste caso, alternativa para a Administração Pública que a licença requerida não seja deferida. Havendo o cumprimento de todos os requisitos legalmente impostos, é concedido o direito ao exercício da atividade econômica, ainda que ela se apresente como potencialmente poluidora (MAGALHÃES e VASCONCELLOS).

Ribeiro e Thomé (2016) lembram que “no Brasil, o princípio da participação comunitária está previsto no artigo 225 da Constituição de 1988, no dispositivo que atribui ao poder público e à coletividade a obrigação de proteger e preservar o meio ambiente para as gerações presentes e futuras”.

Portanto, é de fundamental importância a participação popular para que os direitos humanos sejam adequadamente considerados quando na tomada de decisão que envolvam processos de licenciamento para empreendimentos potencialmente causadores de danos ambientais e que de alguma forma possam acarretar prejuízos às populações afetadas pelo referido empreendimento. Salienta-se observar que o licenciamento ambiental deve se constituir como instrumento de efetivação dos direitos humanos na medida em que seja capaz de proporcionar um meio ambiente sadio e equilibrado ao mesmo tempo que permite o desenvolvimento socioeconômico, principalmente para as comunidades do entorno. Para tanto, faz-se necessário que as competências sejam respeitadas, de forma que haja uma atuação conjunta em prol da preservação do meio ambiente, em que todos possam participar de maneira efetiva e organizada na tutela ambiental.

De fato, o licenciamento ambiental foi concebido para compatibilizar o desenvolvimento socioeconômico e a preservação ambiental, contemplando os diversos atores: a gestão pública, a iniciativa privada e a comunidade, em busca de um desenvolvimento sustentável. O desafio se forma à medida que este processo é executado com a garantia dos direitos fundamentais da sociedade envolvida.

#### *4. Direitos humanos ambientais sob a noção de klaus bosselmann*

Neste capítulo será abordado os direitos humanos ao meio ambiente, a partir do pensamento do professor Klaus Bosselman, cujo foco de pesquisa tem se dado sobre as dimensões conceituais e internacionais da legislação ambiental e governança. Em sua obra “O Princípio da Sustentabilidade. Transformando Direito e Governança”, Klaus Bosselman examina a relação entre sustentabilidade e direitos humanos, indicando um certo “esverdeamento” dos direitos humanos e reducionismo antropocêntrico para melhor aplicação das leis ambientais.

Na visão de Bosselmann (2015), a legislação dos direitos humanos tem se preocupado intimamente com a proteção do bem-estar individual, enquanto que a legislação ambiental se preocupa com a proteção do bem-estar coletivo, havendo, atualmente, pouca interpeleção entre ambos os regimes, no entanto, isso pode mudar com o passar do tempo. Segundo o autor, tanto os direitos humanos quanto a legislação ambiental são necessários para proporcionar melhor qualidade de vida às pessoas, no entanto, a proteção dos direitos individuais tem caminhado de encontro com a proteção do meio ambiente.

Fato este tem se afirmado quando ocorre um dano ambiental em que o gozo dos direitos humanos é colocado potencialmente em perigo. Neste caso, a abordagem dos direitos humanos é francamente antropocêntrica, sobre o argumento de que o meio ambiente não deve se deteriorar a tal ponto que o direito à vida, o direito à saúde e ao bem-estar, assim como o direito à família e à vida privada, o direito à propriedade e outros direitos humanos fiquem gravemente comprometidos (BOSELNANN, 2015). Os últimos desastres ocorridos em decorrência de rompimento de barragens de mineração retratam com clareza o discurso de Bosselmann. O rompimento da barragem de Fundão no município de Mariana - MG em 2015 provocou um prejuízo ambiental incalculável junto a morte de várias pessoas, enquanto que o da barragem B1 da Mina do Feijão em Brumadinho, no ano de 2019, resultou na morte de um número significativamente maior de pessoas, apesar dos danos ambientais terem sido proporcionalmente menores que o de Mariana. Todavia, somente após o acidente de Brumadinho, quando a vida humana foi de forma exponencialmente atingida, é que se foram implantadas medidas preventivas de forma mais rigorosa.

Bosselmann (2015) classifica os direitos ambientais em três categorias diferentes: direitos humanos já existentes, direitos humanos procedimentais e um direito humano a um meio ambiente saudável. Segundo o autor, os direitos humanos procedimentais se apresentam como os menos problemáticos, visto

que são colocados de forma essencialmente democrática e participativa, pois visam pela transparência, a prestação de contas e a participação na tomada de decisão. Klaus Bosselmann (2015) demonstra por meio de um histórico como se alcançaram os direitos ambientais de natureza procedimental no âmbito internacional, que veio a iniciar-se por meio da Carta Mundial pela Natureza em 1980, destacando por fim que os direitos procedimentais se constituem apenas como um pré-requisito para a melhor tomada de decisões ambientais, contudo, não são capazes de garantir a sustentabilidade ecológica. Apesar de não ter sido citado por Bosselmann, pode-se incluir neste contexto o licenciamento ambiental, no qual o direito a um ambiente saudável e à sustentabilidade ecológica encontram-se atualmente sob um limbo normativo, a ser adquirido por meio de um processo regulatório em que vários procedimentos precisam ser observados e seguidos.

Não obstante, o uso das ferramentas jurídicas tem suas limitações, podendo ser capaz de aumentar a sensibilidade ambiental, mas isoladamente não levam à tão necessária valorização da sustentabilidade ecológica. Infelizmente a crise ambiental “silenciosa” que vem se espalhando por regiões, locais específicos e, em última análise por todo o planeta, não está sendo enfrentada através dos direitos humanos existentes, uma vez que a maioria das formas de degradação ambiental são perfeitamente legais (BOSELLEMAN, 2015).

Importante destacar, que diante desta afirmação de Bosselmann sobre a legalização de ações humanas potencialmente degradadoras do meio ambiente, o licenciamento ambiental tem procurado atuar no sentido de se impor limites num modelo de desenvolvimento econômico que ignora o meio ambiente, devendo assim ser utilizado como importante instrumento para disciplinar as atividades econômicas, com o objetivo particular de concretização do direito fundamental ao meio ambiente sadio e equilibrado.

Em consequência a este cenário de crise ambiental se deu a postulação de um novo direito humano: o direito a um meio ambiente saudável, o qual foi formulado pela primeira vez na Declaração de Estocolmo de 1972, e desde então o direito humano a um meio ambiente ecologicamente equilibrado vem sendo reconhecido em numerosos documentos de *soft law* e instrumentos jurídicos, assim como nas constituições nacionais e decisões judiciais internas (BOSELLEMAN, 2015). O autor destaca, todavia, que a responsabilidade pela proteção e melhoria do meio ambiente não foi considerada relevante para este novo direito humano já existente e aponta que na ausência de um referencial jurídico coerente, as reponsabilidades ambientais não podem ser sopesadas contra os direitos de uso do meio ambiente (BOSELLEMAN, 2015).

Numa visão antropocêntrica sobre a proteção ambiental, Klaus Bosselmann (2015) enfatiza que o meio ambiente somente tem sido protegido

na medida em que se faz necessário proteger o bem-estar humano, levantando quatro pressupostos sobre tal afirmação. O primeiro baseia-se no fato de que o direito ao meio ambiente submete todas as outras necessidades, interesses e valores da natureza aos da humanidade. O segundo deles consiste em que a degradação por si só não é suficiente para gerar uma queixa ou uma denúncia, ela precisa estar ligada ao bem-estar humano. Em terceiro lugar, tem-se os seres humanos como beneficiários de toda compensação pela infração do direito, não havendo garantia que ela seja usada em benefício do meio ambiente. Por fim, a proteção ambiental depende consubstancialmente da objeção humana.

Atualmente, a biosfera (meio ambiente) não é devidamente valorizada e não tem qualidade jurídica. Os direitos humanos são histórica e sistematicamente criados para proteger os cidadãos contra o Estado, ou seja, para proteger os seres humanos uns dos outros; eles não contêm qualquer dispositivo para impedir os humanos de explorar os não humanos e de mudar fundamentalmente as condições de vida. Enquanto os direitos humanos não forem infringidos, somos livres para destruir todo o meio ambiente e toda a vida que nos cerca (BOSELGMANN, 2015, p. 172).

Deve-se, portanto, passar a pensar nos direitos da natureza ou nas limitações dos direitos humanos, no que tange principalmente aos valores intrínsecos do meio ambiente, com o objetivo de ligar os valores intrínsecos dos humanos aos valores intrínsecos de outras espécies e do meio ambiente. Os direitos humanos precisam corresponder ao fato de que a humanidade age não somente no ambiente social, mas também no ambiente natural. As pessoas devem além de respeitar o valor intrínseco de seus pares, também respeitar o valor intrínseco dos demais seres, ou seja, aos animais, plantas e ecossistemas (BOSELGMANN, 2015).

Bosselmann (2015) conclui que os direitos humanos e o meio ambiente estão inseparavelmente interligados, posto que sem os direitos humanos a proteção ambiental não pode ter um cumprimento eficaz, da mesma forma que sem o meio ambiente, os direitos humanos perderiam sua função central, no que diz respeito à proteção da vida humana, de seu bem-estar e de sua integridade. “Levará algum tempo até vermos um tratado internacional de peso refletir uma posição jurídica situada além do antropocentrismo” (BOSELGMANN, 2015, p. 166).

A conclusão de Bosselmann instiga sobre o real papel do licenciamento ambiental em defesa da preservação do meio ambiente, visto que os interesses econômicos sempre são priorizados frente aos danos ambientais causados pela atividade a ser licenciada. O licenciamento ambiental pode ser visto como grande avanço na busca por um desenvolvimento



sustentável e/ou garantia de um meio ambiente equilibrado, mas ainda há muitos ajustes necessários para que todos os fatores, sociais, econômicos e ambientais, sejam igualmente respeitados quando na tomada de decisão.

## *5. Considerações finais*

Diante da crise ecológica instalada atualmente em decorrência do desenfreado desenvolvimento econômico, para atender uma sociedade cada vez mais consumista, a preservação do meio ambiente tem conquistado espaço relevante no que tange ao princípio da dignidade humana, considerando os efeitos sofridos pela humanidade, seja numa esfera local ou mesmo global. Apesar de que até pouco tempo atrás havia quase nenhuma consciência de que o desenvolvimento econômico e a proteção ambiental deveriam caminhar juntas, sabe-se hoje que é indiscutível a manutenção dos recursos naturais para que o ser humano desenvolva suas potencialidades.

As conferências das Nações Unidas em muito influenciaram a tomada de consciência dos estados membros para implantarem políticas públicas em defesa do meio ambiente, com o desenvolvimento de vários instrumentos para sua implementação.

Neste contexto, o licenciamento ambiental foi concebido com o objetivo de disciplinar a implantação e operação de atividades e empreendimentos potencialmente poluidores e degradadores do meio ambiente, de forma a buscar a compatibilização entre desenvolvimento socioeconômico e preservação ambiental, considerando o direito de todos a um meio ambiente ecologicamente equilibrado. Ao Estado foi atribuída a responsabilidade de se utilizar deste importante instrumento para que se assegure a efetividade deste direito. Todavia, o meio ambiente é um bem que pertence à coletividade e, sendo assim, os direitos e deveres associados às questões ambientais não cabem exclusivamente ao Estado e aos agentes econômicos, mas também aos cidadãos. Cabe, assim, observar a importância da participação popular na tomada de decisão no âmbito do licenciamento ambiental, não deixando, sobretudo, de observar as necessidades locais onde está se atuando.

A aplicação do conhecimento técnico e científico, embasados na legislação, são indispensáveis para a eficácia do licenciamento ambiental, devendo sempre ser considerada a multidisciplinaridade do tema, além de se observar a variação dos aspectos humanos no tempo e no espaço, de forma que os direitos fundamentais possam ser assegurados.

Nesta perspectiva, ainda há muito o que se evoluir para que o licenciamento ambiental atue no sentido de eliminar todos e quaisquer



possíveis óbices, de ordem econômica, social e cultural, que venham a interferir na concretização do direito em questão, de forma a garantir uma vida digna e saudável a todos os indivíduos e grupos sociais.

Segundo Klaus Bosselmann há uma ligação íntima entre os direitos humanos e o meio ambiente, não havendo como considerá-los isoladamente, pois ambos dizem respeito à proteção da vida humana, de seu bem-estar e de sua integridade.

Os estudos realizados por Klaus Bosselmann concluíram que ainda há muito o que se percorrer para que a proteção ambiental seja considerada no mesmo patamar em que estão instituídos os direitos fundamentais, de forma a estar relacionada com a melhoria da qualidade de vida e da própria vida humana, visto que ainda prevalece a visão antropocentrista da exploração dos recursos naturais para a satisfação de uma sociedade cada vez mais consumista.

### *Referências bibliográficas*

- ARENDRT, Hannah. *Origens do totalitarismo*. Tradução de Roberto Raposo. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.
- BOSELMAN, Klaus. *O Princípio da Sustentabilidade. Transformando direito e governança*. Tradução: Phillip Gil França. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais Ltda, 2015.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988*. Brasília, DF, 1988.
- BRASIL. 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. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L6938.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6938.htm)> Acesso em: 28 jun. 2019.
- COUTINHO, Ronaldo. *Crise Ambiental e desenvolvimento insustentável: a mitologia da sustentabilidade e a utopia da humanização do capitalismo selvagem*. Revista PRAIAVERMELHA: Rio de Janeiro, v. 9, nº 2, p. 21-36, jul/dez 2009.
- CHRISTMANN, Luiza Landerdahl. *Democracia deliberativa e participação popular no licenciamento ambiental do OSX-Estaleiro/SC: desafios e possibilidades*. *Veredas do Direito*, Belo Horizonte, v. 10, n. 20, p. 111-144, julho/dezembro de 2013. Disponível em: <<http://www.domhelder.edu.br/revista/index.php/veredas/article/view/282/364>> Acesso em: 25 maio 2019.
- FARIAS, Talden. *Licenciamento ambiental: aspectos teóricos e práticos*. Prefácio de Paulo Affonso Leme Machado, 3ª edição. Belo Horizonte: Fórum, 2011.
- FIORILLO, Celso Antônio Pacheco; MORITA, Dioni Mari; FERREIRA, Paulo. *Licenciamento Ambiental*. São Paulo: Saraiva, 2015.

- GODOY, André Vanoni de. A eficácia do licenciamento ambiental como instrumento público de gestão do meio ambiente. Brasília: OAB Editora, 2005.
- MAGALHÃES, Gustavo Alexandre e VASCONCELOS, Luís André de Araújo. O licenciamento ambiental à luz do princípio constitucional da proporcionalidade. *Veredas do Direito*, Belo Horizonte, v. 7, n. 13/14, p. 241-268, janeiro/dezembro de 2010. Disponível em: <<http://www.domhelder.edu.br/revista/index.php/veredas/article/view/174/157>> Acesso em: 25 maio 2019.
- MAZZUOLI, Valério de Oliveira. A proteção internacional dos direitos humanos e o direito internacional do meio ambiente. *Revista Argumenta*. Jacarezinho / PR, n. 9, p. 159-186, 2008. Disponível em: <<http://seer.uenp.edu.br/index.php/argumenta/article/view/117>> Acesso em: 01 jun. 2019.
- MOTA, Hermílon Miranda. Legislação e licenciamento ambiental no Brasil: arena dos jogos e interesses difusos. Uberlândia: Assis Editora, 2010.
- NIENCHESKI, Luíza Zuardi. Aspectos contemporâneos do direito humano ao meio ambiente: reconhecimento e efetivação. In: TRINDADE, Antônio Augusto Cançado e LEAL, César Barros. *Direitos Humanos e Meio Ambiente*. Fortaleza: Expressão Gráfica e Editora, 2017.
- PAGEL, Rogério. A responsabilidade civil do Estado frente à concessão de licença ambiental. *Veredas do Direito*, Belo Horizonte, v. 9, n. 18, p. 229-248, julho/dezembro de 2012. Disponível em: <<http://www.domhelder.edu.br/revista/index.php/veredas/article/view/293/240>> Acesso em: 25 maio 2019.
- RIBEIRO, José Claudio e THOMÉ, Romeu. Participação Popular na Análise de Avaliação de Impacto Ambiental como mecanismo democrático para garantir os direitos socioambientais. Belo Horizonte: *Veredas do Direito*, Vol. 13, Nº 25, 2016.
- RODRIGUES, Lucas de Faria. A concretização da constituição ecológica: a norma ambiental e as ciências naturais. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015.
- RODRIGUES, Melissa Cachoni. *Direito Internacional Ambiental: a proposta de criação do tribunal ambiental internacional*. Curitiba: Juruá, 2013.
- SARLET, Ingo Wolfgang e FENSTERSEIFER, Tiago. *Direito Constitucional Ambiental. Constituição, Direitos Fundamentais e Proteção do Ambiente*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais Ltda, 2014.
- VULCANIS, Andréa. *Instrumentos de promoção ambiental e o dever de indenizar atribuído ao Estado*. Belo horizonte: Fórum, 2008.

# A crise financeira global e o Brasil: trabalho como variável de ajustamento

*Cyro Luiz Faccin de Souza*

*Nuno Jorge Rodrigues Teles Sampaio*

**Resumo:** A Reforma Trabalhista de 2017, no Brasil, visava a flexibilização e redução dos custos do trabalho. Seguindo a teoria econômica convencional, era esperado que a redução dos custos trouxesse um maior incentivo à oferta de emprego por parte do empresariado. Porém, diversas pesquisas indicam que a flexibilização traz maior precariedade às condições de trabalho e que não necessariamente se traduzem em maior incentivo a contratação, sintomas perceptíveis nos anos iniciais pós-reforma com a fraca geração de postos de trabalho. Este artigo, então, através de uma abordagem de economia política, assinala o sistema financeiro como o grande apoiador político destas medidas. A financeirização da economia brasileira faz com que o trabalho se torne a grande variável de ajustamento econômico forçando a sua flexibilidade, face à rigidez imposta pelo mercado financeiro aos estados no refinanciamento da dívida pública num quadro macroeconômico regulado pela valorização dos ativos financeiros.

**Palavras-chave:** Financeirização; flexibilização; trabalho; Brasil.

## 1. Introdução

A crise financeira global de 2008, de forma interessante, pouco afetou o Brasil de imediato. Políticas anteriores a crise, como o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), auxiliaram nesta estabilidade inicial, aumentando o investimento público na economia interna brasileira e na sua infraestrutura. Isto, adicionado às políticas de transferências de renda e de valorização do salário mínimo, dinamizou a economia, auxiliando também o crescimento do investimento privado no mesmo período (CARVALHO, 2018).

Os anos seguintes a 2010 demonstraram desaceleração da economia, até ao ponto em que, em 2014, tinha se formado um cenário de crise econômica. Inicialmente, as causas da crise foram apontadas como irresponsabilidade fiscal e falta de planejamento do governo em posse no período, gastando mais do que arrecadava, assim criando uma impressão de uma simples crise por conta de um déficit primário elevado, que assim também elevaria a dívida pública e externa, o que, por fim, reduziria o investimento privado,

principalmente o estrangeiro, a partir da fuga de capitais. Porém, é importante destacar a queda dos preços das commodities.

A partir de 2014, com a leve superação da crise de 2008 nos países centrais da economia internacional, passa-se a impressão da saída do período de recessão no mercado mundial, ou seja, a ideia de que a crise de 2008 não estava mais afetando e ainda gerando consequências nos diferentes países. Isto acabou por tornar, aparentemente, a crise brasileira como algo independente à crise financeira global, mas isso está longe da realidade, visto que, uma das principais causas do déficit primário brasileiro é a queda dos preços das commodities, já que estas estavam financiando boa parte do desenvolvimento brasileiro, ou seja, o orçamento era sustentado pelos altos preços das commodities, cuja dinamização da economia permitia arrecadação tributária e tornava a balança comercial brasileira superavitária.

Portanto se viu que o Brasil não estava imune aos efeitos da crise financeira internacional e da financeirização da economia, sendo a queda relacionada ao efeito da alta mobilidade dos fluxos de capital no mercado global, que será demonstrado na seção 1 de que maneira as commodities se tornaram um produto financeiro e como a obtenção de lucro e a leve recuperação econômica no centro da economia mundial retiraram esse grande capital das commodities, de forma que os preços entraram em declínio. Este artigo então explora a inserção financeirizada da economia brasileira de duas formas: o contágio da crise via mercado das commodities e como a financeirização constrange as respostas políticas à crise, deixando a austeridade e a reforma trabalhista como únicas formas viáveis de ajustamento da economia brasileira.

O artigo está organizado da seguinte forma: a seção 1 consiste na definição do conceito de financeirização, as suas consequências no mercado de commodities, e também como esta limita as decisões políticas de governos brasileiros, a partir de instrumentos legais. A seção 2 demonstra então quais são as opções restantes ao poder público, e como estas ainda sim são limitadas por pressões externas, com a fuga de capital e as análises de crédito. Na seção 3, analisa-se os pontos apresentados pela reforma trabalhista de 2017 e como esta flexibilização das relações de trabalho atende às demandas do mercado financeiro. Por fim, na seção 4, conclui-se que para compreender as transformações no mundo do trabalho, é necessário entender como um novo regime de acumulação, rentista, alterou as visões e objetivos do capital, e que, para reverter essas mudanças estruturais que flexibiliza e precariza o trabalho, é necessário regular toda a integração financeira internacional no sistema brasileiro.

## *2. Financeirização e as opções de políticas econômicas no Brasil*

Como demonstrado anteriormente, a crise brasileira de 2014-2015 está intimamente relacionada às commodities, mas principalmente com o que realmente estava ocorrendo com este mercado desde o início dos anos 2000, e que se intensificou depois da crise de 2008. Analisaremos então como o mercado de commodities é afetado pela financeirização e também como as escolhas de políticas econômicas, do Brasil, foram condicionadas por este sistema.

Entendendo financeirização como um fenômeno que ocorre no mundo globalizado, mas que gera particularidades e se difere nos variados contextos em que se encontra, é necessário compreender como ocorre essa transição, do capitalismo empresarial industrial, comercial, e de serviços, para um financeiro. Temos, então, três análises principais de como se pode ocorrer esse predomínio da finança em uma economia (VAN DER ZWAN, 2014):

1. Um novo regime de acumulação capitalista, em que os lucros se ampliam principalmente pelos canais financeiros, ao invés da troca e produção de mercadorias.
2. Mudança da pauta empresarial, em que se troca a busca pelo lucro a partir da produção (construir, produzir mercadorias) e reinvestimento na produção pela especulação do mercado de valores, preocupando-se principalmente em aumentar o valor acionário da empresa, ou seja, trazer cada vez maiores ganhos para os acionistas.
3. A financeirização do dia a dia, a transição e democratização da finança para a população, com produtos e serviços financeiros ofertados pelo mercado em estudo, de forma em que se torna comum, cotidiano, a utilização do crédito, hipoteca, financiamentos, e planos de aposentadorias baseados no capital financeiro.

Este processo de financeirização deriva diretamente da expansão do mercado financeiro e ao tão visado lucro em curto prazo, principalmente especulado nas bolsas de valores ao redor do mundo. Esta fixação com um lucro em um curto espaço de tempo se deve a intensa transformação do capitalismo, que agora é pautado a partir da globalização, assim como demonstra Druck (1996, p.23):

A globalização é um “movimento” de caráter estrutural do capitalismo, numa fase em que as principais tendências – presentes desde seus primórdios – são levadas as suas últimas consequências e se desenvolvem no seu limite máximo. Constata-se uma radicalização dos processos de concentração e centralização de capitais (crescimento dos oligopólios; intensificação das fusões e incorporações de empresas), assim como, simultaneamente, se difundem micro, pequenas, e



médias empresas, com a formação de redes de subcontratação (terceirização), exemplos claros da dispersão de capitais.

A partir desta ideia, de dispersão de capitais e de um novo regime de acumulação, temos diversas empresas, sejam financeiras ou não-financeiras, em busca de produtos financeiros que dêem uma rentabilidade estável e alta. Por isso, é comum ver diversas instituições do mercado da finança, sendo elas também administradoras do capital de empresas não-financeiras e de pessoas, como, por exemplo, as aposentadorias em fundos de pensão, procurando formas de diversificar os investimentos de sua carteira. Visando sempre uma possibilidade de baixo risco e alta rentabilidade, houve um fluxo de capital para diversos mercados, sendo exemplos comuns o setor imobiliário e as bolsas de valores. Porém, a especulação se demonstra extremamente importante no componente do lucro do mercado financeiro, e isto ficou claro com a quebra do mercado imobiliário americano na crise de 2008, e esta especulação é buscada pelo sistema, visto que acelera a vinda de uma rentabilidade esperada por parte dos investidores financeiros, e cria também a possibilidade de lucros ainda maiores, visto que estas transações financeiras são muito mais atrativas e lucrativas do que o papel tradicional dos bancos, que é emprestar, financiar (LAPAVITSAS, 2013). Como pode ser indicado:

Alguns elementos, porém, permitem que essa riqueza fictícia crie valorização fictícia e liberte a valorização dessa riqueza das restrições e limitações impostas pela acumulação produtiva. O primeiro deles é o fato de esses ativos serem comercializáveis em bolsas, ou nos mercados secundários de títulos, o que faz que sua “valorização” decorra do puro jogo da circulação, descolando-se de qualquer pressuposto vinculado à acumulação produtiva. (PAULANI, 2009, p. 28-29)

Esta narrativa é presente no mercado de commodities, que, em 2003, entrou em uma intensa alta dos preços, e que parece se encontrar com um particular evento, a alta dos preços nos mercados futuros das commodities. Masters (2008, p.5) indica: “No presente sistema, as alterações de preços nas principais commodities energéticas e de agricultura se originam nos mercados futuros e são repassadas para os mercados à vista.”, ou seja, a especulação financeira acaba por determinar o preço atual, algo que demonstra uma grande possibilidade de manipulação dos preços, de maneira a cada vez mais aumentar a rentabilidade, assim como ocorre no mercado imobiliário. Esta manipulação dos preços por meio do índice das commodities, que se dá pela confirmação do preço futuro determinar o preço presente, faz com que as expectativas de crescimento da demanda sejam confirmadas, criando assim um ciclo que novamente gera novas demandas futuras, atraindo mais capital

para o mercado de futuros das commodities (WRAY, 2008). Há, também, evidências empíricas:

Do fim de 2004 até a metade de 2007, o petróleo estava em contango, possivelmente indicando um estrondoso crescimento da especulação. Também é possível de ser uma expectativa futura de escassez de petróleo, que poderia ser a causa da especulação nos contratos futuros. Ou, poderia ser a entrada de fundos de capital no mercado futuro, como discutido acima. O timing parece estar correto: o fluxo de dinheiro de fundos de capital nos índices de mercados de futuros das commodities cresceu de 2004 a 2007, coincidindo com contango no petróleo (a commodity que tem o mais largo peso nos índices). Este também foi um período em que os preços futuros do petróleo começaram a subir rapidamente (WRAY, 2008, p.34).

Desta forma, quanto maior o fluxo de capitais para o mercado de futuros das commodities, maior será o preço presente à vista (WRAY, 2008).

Portanto, é possível entender o grande fluxo de capitais apresentado mesmo logo após a crise de 2008. Devido a natureza inelástica da demanda das commodities, da perspectiva de baixo risco de perda, e da contínua expectativa de altas dos preços, os mercados futuros das commodities se tornaram investimentos sólidos e seguros para as instituições financeiras pós-crise de 2008. Com o mercado financeiro estagnado, se recuperando dos títulos hipotecários que haviam trazido prejuízo, as commodities se demonstraram como uma ótima forma de se recuperar no cenário financeiro à época. Desta forma, a alta dos preços continuou a beneficiar o Brasil, mesmo durante a crise, porém com um risco inerente muito maior, a de queda, a qualquer momento, dos preços. Pois, na ocasião em que fossem retiradas grandes quantidades de capital do mercado de futuros das commodities, em uma ação de obtenção de lucros e reinvestimento nas economias centrais após sua recuperação, o preço cairia rapidamente, pois como pode-se ver, o preço não necessariamente refletia sua demanda, mas sim uma expectativa especulada de demanda, que era abastecida pelas contínuas compras de contratos futuros. Concluindo-se este raciocínio, Paulani (2009, p.36) confirma:

Encontramos assim um novo papel para nossa economia no capitalismo financeirizado, qual seja, o de absorver a escassez de poupança americana, o que permite que o comando da finança não fique tão abalado no centro do sistema, e continue firme por aqui. O afluxo de dólares volta a girar a roda da valorização do real e a reinflar a bolha que havia murchado com a crise.

Enfim, aconteceu a queda dos preços, que já vinham esfriando a partir de 2012, ocorrendo um declínio abrupto no ano de 2015, caindo cerca de

27,59% quando comparado ao preço em 2012 (Fonte: FMI - Commodity Terms of Trade), ano esse que principalmente deflagrou a crise fiscal no Brasil. O declínio das commodities, somada a redução do investimento público, diminuiu a demanda agregada interna e desvalorizou o real, a partir da redução dos valores exportados pelo país, o que, devido a falta de indústrias para atender a demanda interna e a queda nas importações, já que o dólar estava ficando mais caro, reduziu a demanda por serviços, que era o principal setor empregatício durante o crescimento do Brasil nos governos Lula e Dilma, que resultou, por fim, com uma diminuição da arrecadação (CARVALHO, 2018).

Então, é preciso entender como uma política fiscal contracionária, que era contrária às adotadas anteriormente, foi vista como melhor opção. Quanto a esta escolha, há na legislação brasileira duas importantes leis que tocam nas questões das políticas fiscais e monetárias. A primeira é a “Regra de Ouro”, prevista no Artigo 167, inciso III da Constituição Federal de 1988, e complementando esta, há também a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), prevista como Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estas são importantes limitadoras no momento de decisão de política econômica que qualquer governo faça.

A “Regra de Ouro”, como é comumente conhecida, determina que os ingressos financeiros oriundos do endividamento (operações de crédito) não possam ser superiores às despesas de capital (investimentos, inversões financeiras e amortização da dívida), ou seja, o endividamento público não pode ser utilizado a fim de serem pagas as despesas correntes do estado (juros da dívida, pessoal, previdência e etc.). A avaliação desta lei ocorre ao final de cada exercício fechado.

A lei da “Regra de Ouro” também se demonstra um importante limitador, tanto da política fiscal do estado quanto da política monetária. A vedação, feita pela lei, do endividamento estatal para pagamento de despesas correntes faz com que, em um contexto de crise fiscal, seja necessário o corte de algumas das despesas correntes, por mais que a política fiscal empregada seja expansiva. Isso se deve ao fato de que as despesas de capital podem sempre ser maiores do que o aporte da dívida que o país faz, porém em casos que este endividamento seja maior do que as despesas de capital, e a receita da União, somada às operações de crédito, não corresponda ao valor total das despesas correntes e de capital, fica claro a utilização da dívida pública para o pagamento destas, como demonstra a imagem 1, em que a soma dos ativos e tributos não se equalizam às despesas correntes, de forma que o crédito excedente assume o pagamentos destas, o que vai contra a lei e pode-se assim, abrir um processo de irresponsabilidade fiscal contra o governo em questão, que pode levar ao impeachment. Ou seja, um momento de crise

fiscal, seguindo a lógica da “Regra de Ouro”, necessita sempre de austeridade fiscal nos serviços públicos ou nas despesas de pessoal, visto que, por mais que o governo pratique uma política fiscal expansiva, investindo grandes quantidades de capital na economia, ele nunca poderá utilizar este crédito para também sustentar os gastos correntes. Portanto, a “Regra de Ouro” não permite que o déficit primário do governo seja refinanciado, somente pode ser corrigido através de alta da arrecadação, ou por cortes nos gastos públicos (BRASIL, 1988). Esta amarra feita as opções econômicas brasileiras, que forçam a um ajuste fiscal, acabam por reduzir a demanda agregada do país, aprofundando-o na crise em que se encontra, de maneira que o ajuste irá retraindo ainda mais o investimento e arrecadação. Desta forma, a lei é contra seu próprio fim, que é a solução para o déficit, visto que o corte de despesas correntes, principalmente de pessoal, é ao mesmo tempo uma poupança e uma diminuição de arrecadação, já que postos de trabalho serão perdidos, o consumo sofrerá queda, e a receita com tributação será afetada negativamente.

Imagem 1 - Demonstração da validação ou invalidação da “Regra de Ouro” a partir das operações de crédito



Fonte: Elaboração Própria, baseada em modelo do Tesouro Transparente

Acompanhando o Artigo 167, inciso III da Constituição Federal de 1988, temos a Lei Complementar nº 101 de 4 de maio de 2000, sancionada pelo então presidente, Fernando Henrique Cardoso, denominada como Lei de Responsabilidade Fiscal. Como o nome permite concluir, é uma lei que visa impor controle de gastos da União, estados, Distrito Federal e municípios, condicionando-os somente à capacidade de arrecadação de tributos desses entes políticos (BRASIL, 2000). Ela se demonstra importante na medida em que

oficializa e obriga o país a ter um orçamento planejado, que sempre deve ser cumprido, de forma que as operações de crédito nunca poderão ser maiores do que as despesas de capital que constam no orçamento previsto da União, ou seja, busca validar a “Regra de Ouro” desde o planejamento do orçamento do ano que irá iniciar, trazendo mais conforto ao cenário econômico financeiro. Também força o governo a seguir a risca sua política, de forma que, caso seja necessário novas operações de crédito não previstas no orçamento, o governo irá necessitar de um crédito suplementar, que irá tramitar pelo Congresso Nacional para ser aprovado, de forma que o endividamento estatal seja sempre bem regulado, e quando possível, limitado ao máximo. A LRF adota alíquotas máximas de despesas total com pessoal, que vão dos ativos aos inativos, sendo relacionada a receita corrente líquida. Portanto, a LRF permite que a União só tenha a despesa máxima de 50% de sua receita corrente líquida com pessoal, enquanto estados e municípios podem ter até 60%. Isto certifica ainda mais um limite de crescimento abrupto da máquina pública, de forma que não haja gastos excessivos do governo, para novamente, não gerar um grande déficit primário. Por fim, a LRF veda operações de crédito nos 180 dias anteriores ao fim do mandato, tendo como explicação a necessidade de restringir políticos que se endividavam demais ao fim do mandato com grandes obras, para obter prestígio político eleitoral, porém esta medida também serve como um ótimo limitador da dívida pública, principalmente em um período conturbado como as eleições (BRASIL, 2000).

Desta forma, a política fiscal brasileira é muito limitada e regulada, com a “Regra de Ouro” e Lei de Responsabilidade Fiscal, que a qualquer momento podem criar um precedente de impeachment do governo em caso de irresponsabilidade fiscal, ou seja, a política fiscal deve ser seguida a risca: obtenção do superávit primário. Além disso, o refinanciamento da dívida se torna extremamente complicado quando a causa de uma crise fiscal são as despesas correntes, pois a política monetária se encontra engessada na “Regra de Ouro”, de forma que é ilegal emitir dívida para refinarciar o déficit primário composto principalmente por estas despesas (BRASIL, 1988).

A política monetária também se encontra em grandes restrições, principalmente devido às pressões do mercado externo, e principalmente da fuga de capitais. O Banco Central do Brasil, desde a introdução do Plano Real em 1994, opera no sistema de metas de inflação. Esta ideia é basicamente a estabilidade monetária tão buscada pelo setor financeiro da economia, de forma que toda a política monetária do país esteja voltada para a contenção da inflação. Ou seja, a taxa de juros será principalmente baseada na meta inflacionária, assim como a oferta de moeda e de crédito, portanto, a manutenção de uma alta taxa de juros, como já ocorre no Brasil, é



essencial para o esfriamento da economia através da diminuição do consumo e investimento que irá, por fim, impactar os preços.

Desta forma, a política monetária se encontra constrangida, apenas na manutenção das taxas de inflação ao redor da meta definida, de forma que agrade ao mercado financeiro, caso contrário há a alta possibilidade de fuga de capitais para o exterior, assim como ocorreu do mercado futuro das commodities de volta ao centro da economia mundial. O câmbio deve se manter flutuante, para que também não ocorra inflação por uma entrada artificial de dólares na economia brasileira a partir de *swaps* cambiais, que por vez podem ter a intenção de valorizar o real, mas dentro de limites muito restritos, deixando ao mercado a real variação do câmbio (ROSSI, 2013).

### *3. Variáveis possíveis de ajustamento macroeconômico, no Brasil, face a financeirização e a crise por ela*

Analisando-se o caso brasileiro, afetado pela crise fiscal de 2014-2015 decorrente da queda dos preços das commodities, temos que as variáveis de ajustamento macroeconômico são muito restritas. Portanto, o Brasil aceitou as duas oportunidades disponíveis: a austeridade fiscal e a flexibilização do trabalho. O endividamento público brasileiro está com taxas de crescimento que alertam ao mercado financeiro como um todo, de forma que a fuga de capitais seja eminente no país. Ou seja, além da queda dos preços das commodities, que retira empregos em boa parte da economia brasileira, ainda há a fuga de capitais estrangeiros atualmente instalados, que, devido a natureza móvel do capital no capitalismo financeirizado, buscam locais em que sejam mais eficientes, com menores custos e com menores riscos.

A evolução da dívida pública bruta brasileira virou o foco da crise, sendo que esta vinha em tendência de queda até o ano de 2014, com o início da recessão, no mesmo ano, sai de uma taxa de 52,62% em janeiro de 2014 e atinge 78,68% em junho de 2019 (Fonte: BCB-DSTAT). Este crescimento se tornou alarmante aos investidores estrangeiros, que começaram a retirar capital investido no Brasil, e voltar ao centro econômico, de forma que aprofundou ainda mais a crise brasileira. Uma forma de indicação deste alarde, e também de pressão institucional, que o mercado financeiro faz é partir das conhecidas empresas de *credit rating*. Existem três principais empresas neste ramo (Standard & Poor's, Moody's e Fitch), que analisam regiões, países e produtos, e indicam uma análise de crédito, que seria qual o risco e confiabilidade que o investimento em análise tem. Seguindo a tabela 1, podemos ver que a partir de 24 de março de 2014, ocorre a primeira análise negativa para o Brasil, rebaixando a

nota de investimento com moeda estrangeira. Esta tendência continua nas outras empresas, que ao longo dos anos continuam reduzindo a nota. Isto faz com que cada vez mais capital estrangeiro, e inclusive parte do capital nacional, saia do país, de forma a buscar negócios em locais mais estáveis economicamente, e serve também como uma forma de pressionar o país a tomar medidas que tornem o ambiente macroeconômico novamente favorável ao modo de acumulação rentista. Portanto, devido a posição de país periférico, o Brasil encontra-se com a alternativa de manter uma política monetária de ataque e controle à inflação, que é de desejo do mercado financeiro, e de introduzir uma austeridade fiscal, reduzindo o gasto público, a fim de reduzir as perspectivas negativas quanto ao país, para que o fluxo de capitais volte.

Tabela 1 - Histórico da classificação de risco da dívida pelas principais empresas de *credit rating em moeda estrangeira*

<b>Standard &amp; Poor's</b>	<b>Moody's</b>	<b>Fitch</b>
24/03/2014: Rebaixamento para BBB- e revisão da perspectiva para estável.	09/09/2014: Manutenção em Baa2 e revisão da perspectiva para negativa.	15/10/2015: Rebaixamento para BBB- e manutenção da perspectiva negativa.
09/09/2015: Rebaixamento para BB+ e manutenção da perspectiva negativa.	11/08/2015: Rebaixamento para Baa3 e revisão da perspectiva para estável.	16/12/2015: Rebaixamento para BB+ e manutenção da perspectiva negativa.
17/02/2016: Rebaixamento para BB e manutenção da perspectiva negativa.	24/02/2016: Rebaixamento para Ba2 e revisão da perspectiva para negativa.	05/05/2016: Rebaixamento para BB e manutenção da perspectiva negativa.
11/01/2018: Rebaixamento para BB- e revisão da perspectiva para estável.	26/05/2017: Manutenção da em Ba2 e revisão da perspectiva para negativa.	23/02/2018: Rebaixamento para BB- e revisão da perspectiva para estável.

Fonte: Tesouro Nacional Transparente

A pressão internacional, concretizada na retirada de capital do Brasil cada vez mais e mais ao continuar e prolongar da crise fiscal de 2014-2015, torna o país refém das necessidades e desejos do mercado financeiro, que mantém poder sobre os fluxos destes capitais e sua mobilidade. A partir da introdução de austeridade fiscal, com a Emenda Constitucional do Teto dos Gastos Públicos, que trata-se de uma limitação dos gastos públicos por 20 anos, que ficam limitadas sempre aos mesmos valores gastos no ano anterior, corrigidos somente pela inflação, ou seja, ao longo prazo (de 20 anos), o gasto público terá uma tendência de estagnação em seu valor real e de queda no seu valor per capita, visto que a população continua a crescer, de forma que os serviços públicos têm, possivelmente, uma demanda crescente durante estes anos. Foi-se prometido a volta da confiança ao mercado, mas como demonstra Carvalho (2018, p.113-114):

No Brasil, o misticismo ainda estava em alta mesmo com o fracasso retumbante do corte de gastos e investimentos públicos desde 2015, como forma de estímulo aos investimentos privados ou de estabilização da dívida pública. Sem qualquer preocupação em transformar uma convicção ideológica em predição científica passível de refutação, respondia-se sempre que, se não se viam sinais de retomada, é porque a política não tinha sido realizada com vigor suficiente.

Desta forma, com a política fiscal contracionária a pleno vapor, e a política monetária estável como devia estar, somente resta uma última variável macroeconômica: o mercado de trabalho. Assim, o governo Temer colocou em prática a Reforma Trabalhista, que visava flexibilizar as relações de trabalho e reduzir os custos trabalhistas, de forma a ganhar competitividade internacional, atraindo os investidores a um mercado de trabalho com uma oferta ainda maior e mais eficiente do que em anos anteriores.

#### *4. Reforma trabalhista de 2017: objetivos, alterações e consequências*

O texto, da lei nº 13.467/2017, aprovado apresenta diversas alterações, desde sobre as modalidades de trabalho até questões de jornada e contribuição sindical. Para uma melhor análise, as leis serão enquadradas em temas (BRASIL, 2017). Estes são:

1. *Modalidades de trabalho e contrato*: Enquadra principalmente a introdução do modelo contratual intermitente ao direito trabalhista, a introdução de novo texto para os autônomos, que agora podem trabalhar em regime de exclusividade e continuidade, e também a regularização do teletrabalho ("home office").
2. *Jornadas de trabalho*: Enquadra a ampliação prevista na lei quanto ao tempo parcial, de 25 para 30 horas, ao banco de horas e as atividades que não são mais consideradas parte da jornada de trabalho.
3. *Ações trabalhistas*: Indica as mudanças no texto da lei que dizem a respeito da introdução de novas obrigações e custos, principalmente por parte do reclamante, quanto às causas trabalhistas.
4. *Negociação, acordos e convenções*: Introduce a elevação da importância das negociações individuais de contrato, e dos acordos coletivos, que passam, em certos casos, a prevalecer sobre a lei.
5. *Remuneração e custos trabalhistas*: Engloba as alterações apresentadas quanto à remuneração por produtividade, a contribuição sindical

voluntária e a redefinição dos custos trabalhistas, principalmente sobre a terceirização, quanto às horas trabalhadas e modalidade do contrato.

6. *Demissões e extinção do contrato*: Diz respeito a introdução da extinção do contrato de trabalho por acordo, quando ambas as partes concordam com o desligamento (medida essa que reduz os custos de demissão e impossibilita a entrada no programa de Seguro-Desemprego), e também quanto às alterações na demissão imotivada.

Estes objetivos, sustentados por uma base teórica ortodoxa, visam combater o desemprego no país, resolvendo o que seria o principal problema para a geração de empregos, ou seja, a oferta, que é a rigidez nas formas de alocação do trabalho e o alto custo para se ter um trabalhador nas empresas. Entretanto, a temática por trás da proposta de Reforma Trabalhista não é simplesmente a redução de custos do trabalho e a busca por uma rotatividade ainda maior no mercado de trabalho, mas sim também intensamente permeada pela competição internacional, estabelecida pela globalização e na facilidade do envio de remessas para o exterior. A partir da expansão da finança na economia mundial, há uma crescente subordinação do capital produtivo às lógicas do mesmo, que indicam uma visão de lucro de curto prazo e aumento dos valores acionários nas bolsas, de tal maneira que busca fomentar a crescente especulação do próprio valor das empresas, se retirando lucros a partir da variação acionária, ou seja, da finança especulativa (GALVÃO et al., 2017). A política de flexibilização do trabalho é contraproducente, visto que ela traz a oportunidade do empresário poupar ainda mais, ou seja, a perspectiva de maior aplicação de capital que ela traria devido ao custo reduzido do trabalho nem sempre se traduz investimento, principalmente devido ao cenário de crise que o Brasil atravessa, de forma que não é atrativo se arriscar em um empreendimento quando se sabe que a rentabilidade produtiva está em queda, visto a redução do consumo e da atividade econômica como um todo. A alta taxa de desemprego, que atualmente se encontra em 12% (Fonte: IBGE), situação presente desde 2015, é claro indicador da difícil tradução de redução de gastos em investimento, e por fim em geração de empregos.

## 5. Conclusão

O contexto de uma economia mundial cada vez mais financeirizada trouxe alterações na maneira de se obter lucros, e principalmente nas formas de se implementarem políticas econômicas. Para o sistema financeiro, é necessário haver rotatividade no mercado de trabalho, para que se possa ser mais eficiente na distribuição dos recursos, e que se extraia mais do trabalhador, se utilizando

do mecanismo de uma concorrência ferrenha e constantemente presente, assim como também é necessário haver uma política monetária que estabilize as taxas de inflação ao redor do mundo, para que as transações financeiras, em que se retiram exorbitantes lucros, não sofram constante perdas em outros países, dando assim, a possibilidade de se trabalhar na valorização de ações, e na venda e compra destas em questões de minutos, dando uma impressão de dinheiro que gera dinheiro. Como indica Chesnais (2005, p.50), remetendo a Marx: “o voto piedoso do entesourador se encontra realizado no capital portador de juros, pois suas economias adquirem a propriedade de proporcionar rendimentos tão naturalmente como a pereira dá peras”.

Este tipo de atividade financeira restringe as políticas econômicas possíveis a serem escolhidas pelas nações, de forma a penalizar em grande medida os ambientes macroeconômicos que não a favorecem, principalmente quando se fala de países presentes na periferia do capitalismo, como é o caso do Brasil. A mobilidade do capital, traz uma competição ferrenha aos estados nacionais entre si, para adquirirem a tão desejada confiança dos investidores, de maneira que obtenham esta possibilidade de crescimento econômico a partir destas rendas e atividades financeiras trabalhando em seu país, seja na esfera produtiva ou na própria esfera financeira. Esta competitividade acaba por ser transmitida a toda economia mundial, afetando em último caso o mercado de trabalho, como demonstrado anteriormente, de forma que deteriora e precariza em muito as condições do trabalho no mundo, e no Brasil, com a introdução da reforma trabalhista de 2017.

Portanto, para valorizarmos novamente o trabalho, e trazer resguardo jurídico novamente ao trabalhador, devemos regular primeiramente o sistema financeiro. Não será possível reverter a reforma trabalhista de 2017 se não houver alterações nas regras do mercado financeiro, de maneira que a especulação e a fuga de capitais não atinjam a opção de políticas econômicas do país, ou seja, devemos alterar a forma de como o mercado financeiro brasileiro se integra internacionalmente, e como este sistema mundial também afeta e se integra na economia brasileira. A regulação dos fluxos de capital, para dentro e fora do país se demonstra de extrema importância para se retirar uma das principais armas de controle político do sistema financeiro, que, como a Ibovespa e o dólar, servem de índices das demandas do mercado. Por fim, a especulação e a finança de alta rentabilidade nas pequenas variações de preços e nos mercados de derivativos também devem ser combatidos, para que a tendência do processo de extração de lucro financeiro seja comedida e que não impacte os outros setores produtivos da economia, ou seja, que não seja mais atrativo do que o próprio processo de produção de valor. Somente desta forma será possível alterar a lógica imposta ao mercado de



trabalho brasileiro, que advém da lógica competitiva do mercado financeiro internacional, que necessita de flexibilização e mobilidade de capital para ser eficiente e rápido.

## Referências bibliográficas

- BRASIL, Constituição (1988). *Artigo 167, inciso III da Constituição Federal de 1988*. Disponível em: <[https://www.senado.leg.br/atividade/const/con1988/con1988\\_18.02.2016/art\\_167\\_.asp](https://www.senado.leg.br/atividade/const/con1988/con1988_18.02.2016/art_167_.asp)>. Acesso em: 13 de ago. 2019.
- BRASIL, Lei complementar nº 101 (2000). *Lei complementar nº 101, de 4 de maio de 2000*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm)>. Acesso em: 13 de ago. 2019.
- BRASIL, Lei nº 13467 (2017). *Lei nº 13467, de 13 de julho de 2017*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/l13467.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13467.htm)>. Acesso em: 13 de ago. 2019.
- CARVALHO, Laura. *Valsa Brasileira: do boom ao caos econômico*. Editora Todavia SA, 2018.
- CHESNAIS, F. O capital portador de juros: acumulação, internacionalização, efeitos econômicos e políticos. In: CHESNAIS, F. (Org.) *Finança mundializada*. São Paulo: Boitempo, 2005.
- DRUCK, Graça. *Globalização, reestruturação produtiva e movimento sindical*. Caderno CRH, v. 9, n. 24, p. 21-40, 1996.
- GALVÃO, Andréia et al. *Contribuição crítica à reforma trabalhista*. Dossiê. Campinas, Unicamp, setembro, 2017.
- LAPAVITSAS, Costas. *Profiting without producing: How finance exploits us all*. Verso Books, 2013.
- MASTERS, M.W. Testemunho de Michael W. Masters, Membro Gerente/Gerente da Carteira, Masters Capital Management, LLC, perante o Comitê de Segurança Interna e Assuntos Governamentais do Senado dos Estados Unidos. 110º Cong., 2º Sessão. 2008.
- PAULANI, Leda Maria. *A crise do regime de acumulação com dominância da valorização financeira e a situação do Brasil*. Estudos avançados, v. 23, n. 66, p. 25-39, 2009.
- ROSSI, Pedro. *Política cambial no Brasil: um esquema analítico*. FGV EESP - 10º Fórum de Economia da Fundação Getúlio Vargas, 2013.
- VAN DER ZWAN, Natascha. *Making sense of financialization*. Socio-economic review, v. 12, n. 1, p. 99-129, 2014.
- WRAY, L. Randall. *The commodities market bubble: money manager capitalism and the financialization of commodities*. Public Policy Brief, 2008.

# O valor do trabalho no neoliberalismo da quarta revolução industrial

Daniela Rodrigues Machado Vilela  
Ana Clara Matias Brasileiro

**Resumo:** A modernidade traz novos desafios no contexto das relações de trabalho. O surgimento de novos paradigmas de trabalho, fundados na aparente liberdade de quem, como um motorista de aplicativo, não quer ter um chefe imediato a quem preste contas, sofre a subordinação imediata, impessoal e implacável pelos algoritmos. Em tempos de uberização, garantias e proteções ao trabalhador vão sendo enfraquecidas. É função da Ciência Jurídica compreender a sociedade, readequando-se e buscando as respostas mais pertinentes às novas relações jurídicas que o mundo da vida lhe apresenta. A importância deste estudo se dá pelo aparente aprofundamento da precarização das relações laborais por meio do uso de tecnologias disruptivas. Buscamos, assim, compreender se estaria o valor do trabalho sendo modificado pelas tecnologias de mediação de trabalho humano, marcadamente os aplicativos de transporte e logística, artefatos da indústria 4.0.

**Palavras-chave:** Neoliberalismo. Trabalho digno. Indústria 4.0. Tecnologias disruptivas. Direito do Trabalho.

## 1. Considerações iniciais

Em 1995, Clayton M. Christensen em coautoria com Joseph L. Bower trataram, pela primeira vez, sobre aquelas que chamaram de *tecnologias disruptivas*. Para eles, dois seriam os tipos de inovações tecnológicas: as sustentadoras e as disruptivas. Consideradas de menor risco, as tecnologias sustentadoras são aquelas em que produtos e serviços atendem às necessidades de mercados já estabelecidos.

As tecnologias disruptivas, por sua vez, são aquelas que dão origem a novos mercados e modelos de negócio, por apresentarem soluções mais eficientes do que as já existentes. Tendo em vista não ser possível conhecer previamente o mercado em que se inserem, uma vez que ainda não existem, tais inovações são tidas como as mais arriscadas. Sua utilização faz com que haja uma ruptura que altera as bases de competição (CHRISTENSEN; BOWER, 1995).

Vinte anos depois de haver iniciado o debate sobre as tecnologias disruptivas, o próprio Christensen (CHRISTENSEN; RAYNOR; MCDONALD, 2015) revisitou o tema. Buscava compreender seu estado da arte e discutir algumas das questões que julgava mais relevantes em torno dessa teoria – que, afirma o autor, justamente por ter se tornado tão famosa, estaria gerando algumas incompreensões.

Um dos problemas analisados nesse trabalho de divulgação científica (CHRISTENSEN; RAYNOR; MCDONALD, 2015) foi a dúvida sobre se a Uber seria baseada em uma inovação disruptiva. E, apesar de ser uma das companhias mais comumente associadas à ideia de disrupção, para o autor, seu modelo de negócios não se adequa à teoria. Ela teria apenas ampliado o mercado de corridas pagas, já bastante consolidado em San Francisco, onde foi fundada, cidade essa que conta com boa e bastante demandada frota de táxi. Somente depois de se estabelecer em um mercado já existente e amplo, ela expandiu seus negócios para mercados com baixa demanda ou ainda inexistentes.

Apesar de não romper com as bases do mercado de transportes e logística, a Uber, seja pelo volume de pessoas que a utilizam como motorista ou passageiro, seja pela rapidez de sua expansão, ou ainda pela forma como é desenhado o aplicativo, representa, sim, uma transformação nas relações de trabalho. A empresa é a marca da intermediação de mão-de-obra via plataformas digitais. A marca porque, em verdade, trata-se de um modelo de negócio similar ao de muitas outras empresas, sendo a Uber apenas a mais famosa, daí o termo “uberização”.

Tratam-se de formas de organização do trabalho típicas da quarta revolução industrial. Também conhecida como indústria 4.0, ela é fomentada pela inteligência artificial, internet das coisas, impressão 3D e todo um conjunto de tecnologias que permitam a fusão do mundo físico, digital e biológico (SCHWAB, 2016).

Apresenta-se como um ponto de reflexão: até que ponto a legislação do trabalho estaria sendo menos protetora, ou mais omissa do que foi desenhada para ser. Posto que, não parece que estes motoristas sejam autônomos pura e simplesmente. Dado este, inclusive, comprovado pelo fato de não serem eles quem fixam o preço de suas corridas e de estarem submetidos a diversas formas de controle por parte da plataforma.

Especificamente quanto ao contrato com o motorista, como defendem Daniela Muradas Reis e Eugênio Corassa (2017), essa tecnologia é também inepta a romper com o paradigma da relação de emprego. A forma de subordinação que utiliza, contudo, possui características distintas em como se apresenta, embora não tão singular nos efeitos provocados. Trata-se da subordinação por algoritmos.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Para aprofundar-se no tema da subordinação por algoritmos, bem como da configuração como relação de emprego da relação entre o motorista e a Uber, recomendamos a leitura de:

A ideia deste artigo parte da propositura básica de debruçar-se sobre os moldes e efeitos das “novas” relações de trabalho vivenciadas pelos motoristas de aplicativo, cujo trabalho é desenvolvido mediante uma plataforma virtual. Embora a realidade sempre se modifique e o novo seja desejável, o novo nem sempre é melhor que o que se tinha anteriormente. Como diz o ditado popular o ideal é seguir-se o caminho do meio. Ou seja, de todo modelo pregresso, pode-se aproveitar algo para inserir nos “novos” paradigmas. Posto que novo e velho são paradigmas a serem mesclados no *devir* da vida.

O trabalho por aplicativo é uma realidade palpável e, provavelmente, irreversível no curto prazo, enquanto uma realidade posta que conecta oferta e demanda, de modo a propiciar que os motoristas, prestadores de um serviço sejam conectados aos usuários, passageiros. Não é possível, porém, que se aceite que tal realidade se imponha como forma de precarização do trabalho, como mercantilização do trabalho humano.

As condições de exercício do labor podem e devem variar no tempo e espaço. Os desafios são inúmeros para a realização e operacionalização de novos trabalhos e de modo que estes não se operem de forma precarizante para o trabalhador. Ao contrário, Estados, sociedade e comunidade internacional devem adotar medidas para melhorar, cada vez mais, as condições de trabalho humano. Ou, como exposto na Declaração de Filadélfia, Constituição da Organização Internacional do Trabalho, com a qual o Brasil se comprometeu, “proporcionar emprego integral para todos e elevar os níveis de vida”, dando “a cada trabalhador uma ocupação na qual ele tenha a satisfação de utilizar, plenamente, sua habilidade e seus conhecimentos e de contribuir para o bem geral” (OIT, 1944, Anexo, III, *a e b*, p. 20).

As condições de exercício desse labor têm se mostrado pouco cumpridoras dos objetivos elencados na Declaração de Filadélfia. Não propiciam ao obreiro condições razoáveis de saúde no trabalho, ao passo que, não lhe permite uma jornada regular, renda mínima ou previsível, patamares de proteção inerentes a uma relação de trabalho convencional. A omissão do Direito do Trabalho frente a tais flexibilizações precarizantes escondidas por trás de uma falaciosa autonomia poderia significar algum abalo na condição do trabalho como valor e como suporte de valor (DELGADO, 2006)?

REIS, Daniela; CORASSA, Eugênio. Aplicativos de Transporte e Plataforma de Controle: o mito da tecnologia disruptiva do emprego e a subordinação por algoritmos. In: Ana Carolina Reis Paes Leme; Bruno Alves Rodrigues; José Eduardo de Resende Chaves Júnior. (Org.). *Tecnologias disruptivas e a exploração do trabalho humano: a intermediação de mão de obra a partir das plataformas eletrônicas e seus efeitos jurídicos e sociais*. São Paulo: LTR, 2017.

A fim de contribuir para essa discussão, este estudo, de feições bibliográficas, se inicia com uma breve apresentação do contexto das relações laborais num cenário de neoliberalismo pós-quarta revolução industrial. Apresenta-se, também, um panorama das premissas elementares do sistema capitalista. Posteriormente, discutem-se pontos negativos e controvertidos do modo de exercício do labor de motoristas de plataformas virtuais.

Sendo essa a proposta de discussão do presente artigo, fica assim, o convite da leitura.

## 2. O sistema capitalista neoliberal e sua premissa elementar de lucro incessante

O desejo pela mercadoria que será convertida em dinheiro é o que possibilita o girar de toda a engrenagem do sistema capitalista. Ao menos é o que afirma David Harvey em *O enigma do capital: e as crises do capitalismo* (HARVEY, 2011). Toda essa equação de geração de mercadorias passa por um processo de fabricação e criação dessa mercadoria que se desenvolve invariavelmente pelo trabalho, pelo desejo por sua utilidade e por sua troca por diferente espécie de valor-de-uso (MARX, 2013). E todo o trabalho vertido para a criação de uma mercadoria passa, em alguma medida, pelo labor humano. Labor este que é, em geral, mal remunerado (HARVEY, 2011).

O dinheiro é a força motriz do sistema capitalista. Ele capitaneia esforços, cria necessidades, é convertido em itens que, ainda que prescindíveis, tornam-se objeto de desejo fomentados pela publicidade.

Concomitantemente, sendo a mercadoria por excelência, aquela que a qualquer outra equivale, tem o condão de mascarar o fato de que todas as trocas se dão pelo valor do trabalho social materializado nos bens trocados (MARX, 2013).

Já em sua obra *O neoliberalismo: história e implicações*, Harvey (2008) observa que o elemento primordial no sistema capitalista neoliberal é o lucro e a busca incessante por mais e mais. Já Ulrich Beck alerta para o fato de que, “na modernidade tardia, a produção social de riqueza é acompanhada sistematicamente pela produção social de riscos” (BECK, 2011, p. 23). Riscos estes com os quais os trabalhadores são, cada vez mais, levados a arcar (SENNETT, 2010), em contraposição clara ao princípio da alteridade, segundo o qual é do empregador a responsabilidade de suportar os riscos do empreendimento (DELGADO, 2019).

Cabe a indagação, não obstante: qual o valor do trabalho humano nessa engrenagem de fabricação de mercadorias? Mais do que isso, há



de se questionar se estaria esse valor sendo modificado pelas tecnologias disruptivas de mediação de trabalho humano, marcadamente os aplicativos de transporte e logística.

### *3. O acesso ao trabalho em condições dignas: o valor trabalho ou o trabalho como valor*

Os valores são atributos sociais, mais do que isso, relacionais, e incomensuráveis que algo pode receber. Gabriela Delgado (2006) defende que o trabalho seja uma dessas “coisas” que adquirem socialmente atributos de valor. Defende ainda que, de acordo com o modo como se dá a prestação do labor e com o contexto de sua prestação, esse mesmo suporte possa levar valores positivos ou negativos.

Exatamente por serem essência da vida é que os valores apresentam-se em sentido bipolar. Há uma metamorfose dinâmica no sentido do valor enquanto qualidade material, por isso mesmo é que existem valores considerados positivos ou negativos. Como exemplo, tem-se o trabalho como depositário de valor. Se o trabalho for penoso, insalubre ou perigoso, o valor apreendido é negativo; caso o trabalho seja realizado em condições dignas, possibilitando que o trabalhador se reconheça na sua condição humana por meio de sua identidade social, tem-se um valor positivo. Perceba-se: o suporte é o mesmo, o trabalho; o que varia é a sua qualificação (DELGADO, 2006, p. 70).

A autora defende, portanto, que apenas o trabalho digno seja apto a carregar valores positivos e que deva ser juridicamente buscado. Isso porque, a ordem jurídica materializa e expressa valores (DELGADO, 2006). Mas o que seria o trabalho digno?

Para Platon Teixeira de Azevedo Neto (2015) o trabalho exercido em condições de decência é aquele que respeita a dignidade do trabalhador e dos demais envolvidos, “assegura a liberdade de contratação e de execução; garante a igualdade de tratamento entre trabalhadores em condições iguais, mantém a segurança e a saúde dos obreiros, assegura a todos uma remuneração justa” (AZEVEDO NETO, 2015, p. 118).

O trabalho, enquanto um bem da vida, precisa garantir bem-estar tanto em sua acepção física como mental; não pode ser dor, martírio. Azevedo Neto elucida os seguintes elementos como imprescindíveis para o labor se desenvolver de forma digna: “trabalho decente = dignidade + liberdade + igualdade + saúde + segurança + remuneração justa + atividade licita + lazer + aposentadoria

digna + liberdade sindical – trabalho infantil” (AZEVEDO NETO, 2015, p. 119). Ou seja, para o autor o conceito de trabalho decente engloba o somatório de muitos outros elementos sem os quais não é possível conceber vida digna.

O próprio autor esclarece que o trabalho dificilmente, mesmo em países desenvolvidos, será totalmente decente. No entanto, o que se espera é uma busca constante por patamares de trabalho cada vez mais decentes (AZEVEDO NETO, 2015). Isso porque é função do Estado, por meio de regulamentação jurídica objetiva e direta, proteger e preservar o valor do trabalho digno. É importante, desse modo, que tal regulamentação tenha por norte o aperfeiçoamento do Direito do Trabalho, reiterando que, no mínimo os direitos trabalhistas de indisponibilidade absoluta devam ser assegurados a todo e qualquer trabalhador (DELGADO, 2006). E essa garantia independe de se tratar de trabalhador empregado ou não.

A ideia de trabalho decente passa por uma compreensão transdisciplinar, capaz de compreender o sujeito trabalhador nas várias acepções de sua vida (AZEVEDO NETO, 2015). Ou seja, um trabalho, para se perfazer como decente, deve englobar uma série de elementos que garantam uma vida melhor ao obreiro em sua acepção física e mental. O trabalho deve ser elemento propiciador de dignidade e de melhoria de vida da classe trabalhadora.

#### *4. No cenário do “novo” mercado de trabalho: a “uberização” e a economia 4.0*

As novas tecnologias de armazenamento, compartilhamento e utilização da informação provocaram uma mudança de paradigmas nas relações, nos modos de vida e produção. Para José Eduardo de Resende Chaves Júnior (2017), “na chamada indústria 4.0, a internet das coisas, o algoritmo da inteligência artificial do sistema, oriundo do poder de direção do empreendedor, subordina todos os fatores relevantes para a produção contemporânea” (CHAVES JÚNIOR, 2017, p. 361). Presentes nessa 4ª Revolução Industrial, que traz mudanças em seu bojo, as ditas tecnologias disruptivas, que rompem com todo um modelo, provocam transformações abruptas no mundo do trabalho.

Novidades, porém, devem sempre ser observadas atentamente, pois o apelo do “novo”, que por vezes nem traz tanta novidade assim, faz parecer que as coisas sempre caminham adiante, progressivamente. Algo que, muitas vezes, se revela como uma visão errônea. E este parece ser o caso na “uberização” dos serviços, ou seja, na proliferação de serviços executados por meio de plataformas eletrônicas. A esfera da subjetividade do trabalhador parece estar sendo sensivelmente afetada.

O mundo laboral passa por severas mutações. Há aqueles que “visualizam o fim do trabalho e a realização concreta do reino do tempo livre” (ANTUNES, 2009, p. 17 e 18). Este cenário é preocupante na medida em que aponta para uma crença de ausência de subordinação. Crença esta, que conduziria ao melhor dos mundos na ilusão vendida ao trabalhador (ALVES, 2011), mas que na realidade prática pode se transmutar em efetiva piora das condições de vida e labor do obreiro.

Na perspectiva da “uberização” parece ao motorista num primeiro momento que a subordinação é menor, mas isso só num primeiro momento, pois o “motorista de aplicativo” vai percebendo que essa liberdade não é como parece ser, ao descobrir que, por exemplo, se ele motorista recusar viagens sofre sanções da plataforma de trabalho. Ora sanções mais explícitas, ora menos. Sanções que variam de receber menos chamadas de corridas a suspensões momentâneas e até mesmo definitivas da plataforma. Condições que lhe tolhem a liberdade, pois percebendo a diminuição no número de chamadas, ele, o trabalhador tende a ficar menos seletivo, expondo-se a situações que, a princípio preferiria evitar. A subordinação ocorre, portanto, por algoritmo (REIS; CORASSA, 2017).

Competição e concorrência tornam o trabalho mais desgastante e desleal, pois trabalhar assume seu viés mais brutal em um mundo crescentemente precarizado e com postos de trabalho exaustivamente concorridos. Trata-se de parte da “lógica de um sistema de metabolismo do capital que converte em descartável, supérfluo e desperdiçado aquilo que deveria ser preservado” (ANTUNES, 2009, p. 54). Ou seja, interessa ao empresário otimizar a produção, racionalizar exaustivamente seu processo produtivo, não lhe interessa em que patamares de dignidade e humanidade esse trabalho será exercido.

A “classe-que-vive-do-trabalho”, assim chamada por Antunes (2009), assume novos contornos de precarização. Com uma menor compreensão do seu status de classe trabalhadora, na medida, em que sua subjetividade, seus valores, crenças e percepções vão sendo apreendidos pela lógica do capital (ALVES, 2011). A vida fora do trabalho fica cada vez menor e mais contaminada pelo trabalho, exemplo disso, é o fato de estamos sempre conectados por computadores e celulares, todos buscam maiores qualificações, preparar-se cada vez mais, ou seja, “parte importante do “tempo livre” dos trabalhadores está crescentemente voltada para adquirir empregabilidade” (ANTUNES, 2009, p. 131).

O trabalhador vai, assim, paulatinamente perdendo sua dimensão subjetiva e se alienando crescentemente da busca por seus direitos. O obreiro vai em busca de sua sobrevivência e esquecendo de parâmetros da dimensão digna e humana dessa. E, como lembra o sociólogo do trabalho, “dizer que uma vida cheia de sentido encontra na esfera do trabalho seu primeiro momento

de realização é totalmente diferente de dizer que uma vida cheia de sentido se resume exclusivamente no trabalho” (ANTUNES, 2009, p. 143). Portanto, a vida tem sua complementação pelo trabalho, o que é diametralmente diferente de se resumir ao trabalho. O trabalho é complemento da vida, mas não deve ser ele a dar o único sentido, a única dignificação, à vida.

O viver pressupõe interações sociais, amorosas, de amizade, experimentações que passem pelo mundo dos sentidos, das emoções, assim como experimentar realizações que não se resumem no ato de trabalhar.

Sob muitos aspectos o trabalhador perdeu o olhar sobre si mesmo. Ele não se percebe como explorado. Lutas antes claras e evidentes como lutar pela redução da jornada laboral, tornam-se turvas e pouco claras quando o obreiro começa a achar que é ele quem detém o controle sobre trabalhar mais ou menos, não percebendo a nuance de exploração neste aspecto. Em sendo fixada uma remuneração bem baixa pelo aplicativo por corrida, com taxas variáveis (mas de, pelo menos, 20%, chegando a quase 50%) de apreensão imediata de mais-valia (REIS; CORASSA, 2017) é obvio que esse trabalhador terá de trabalhar por mais horas para conseguir uma remuneração minimamente razoável, com a qual possa garantir sua sobrevivência e de sua família.

Entre os que produzem e os que controlam há um liame de diferença salutar. Quem controla não realiza divisão de lucros, mas assume os riscos do empreendimento, inclusive, realizando a contraprestação aos serviços prestados. Mas com a crescente exploração dessa mão-de-obra que recebe contraprestações cada vez mais baixas, mesmo os riscos e as responsabilidades mais básicas, como o fornecimento dos bens necessários à realização do trabalho (DELGADO, 2019), são repassados para o trabalhador.

É ele quem precisa de arcar com o combustível, com o desgaste do veículo (ou aluguel), com as “balinhas e aguinhas”, mimos para o passageiro que faz as vezes, também, de seu avaliador, e mesmo com o celular necessário para se conectar ao aplicativo. Mais do que isso, carrega em seus ombros o peso do risco ao seu patrimônio, que é instrumento de trabalho, e à própria vida e saúde. São trabalhadores tidos como autônomos, que têm de arcar com o próprio seguro, visto que a contribuição para a previdência social não é realizada pelas empresas de logística com as quais estejam vinculados.

Neste contexto de profunda apreensão da capacidade crítica e intelectual dos trabalhadores e precarização do seu labor, o conhecimento reflexivo, aliado à busca por uma regulamentação adequada, seria talvez a única forma de emancipação possível. Mas o fantasma do desemprego a todos assombra, e assim a alienação aumenta e a educação vai sempre sendo delegada para segundo plano, pois o ritmo de trabalho aumenta crescentemente em tempos de grande medo do desemprego.

O tempo presente exige do trabalhador uma habilidade muito maior na concatenação das ideias, pois prepondera uma captura muito maior da sua esfera de subjetividade (ALVES, 2011). E neste contexto de uma necessidade maior de tutela não obstante o obreiro sente-se menos empregado e, portanto, os direitos trabalhistas parecem menos necessários. Sinal dos tempos: tudo parece diferente, mas muito provavelmente, continua bem igual.

## *5. Desafios para a construção de patamares de dignidade no contexto da economia 4.0: O papel do direito do trabalho*

A vida em sociedade pressupõe a superação diária de desafios, estes são inerentes a existência e a convivência em sociedade. E o contexto da modernidade tem diante de si grandes transformações tecnológicas em curso e outras tantas por vir. No tempo presente, o trabalhador vai sendo invisibilizado em suas demandas e necessidades pelos interesses do mercado financeiro, das grandes corporações, do capital enfim.

Conforme lecionam Maurício e Gabriela Delgado, o Direito do Trabalho historicamente se perfaz como “instrumento de justiça social, por contribuir para a implementação de níveis razoáveis de distribuição de renda [...]” (DELGADO; DELGADO, 2017. p. 17).

Do Direito do Trabalho espera-se que busque efetivar mecanismos de distribuição de renda e de valorização do trabalho (DELGADO; DELGADO, p. 18). Efetivados pela implementação de políticas pública que propiciem a elevação dos patamares de dignidade laboral.

Cumpra ao ramo laboral a “função de melhoria das condições de pactuação e gestão do trabalho na vida socioeconômica”, “função modernizante e progressista” se transmutando o ramo laboral em “mecanismo civilizatório e de distribuição de renda” (DELGADO; DELGADO, 2017. p. 21 e 22).

Os desafios atuais, em tempos de afirmação neoliberal com fortes contornos de desregulamentação, flexibilização e precarização, em que estão sendo adotadas medidas de desarticulação da proteção do trabalhador, conduzem a um cenário de grande e paulatina desproteção do trabalho regulamentado, de carteira assinada e a uma redução das nuances de proteção laboral. Ou, como nas palavras de Maurício e Gabriela Delgado: “o Direito do Trabalho e seu manto protetivo regulatório” estão sendo paulatinamente desintegrados (DELGADO; DELGADO, 2017 p. 22).

É mister a expansão da proteção do ramo laboral aos diversos trabalhadores cujas relações de trabalho, por algum escamoteamento, ou dificuldade (não casual) de compreensão, escapam do escopo atual do ramo. Uma alternativa



vislumbrável é a ampliação interpretativa do conceito hoje adotado de relação empregatícia, de forma a incluir mais trabalhadores, sendo mais inclusiva a proteção (DELGADO; DELGADO, 2017). Outra possibilidade é a de buscar-se compreender de forma mais ampla o conceito de subordinação, para abarcar, como sugerem Reis e Corassa (2017) a subordinação por algoritmos.

Mas a modernidade atesta caminhar em sentido oposto ao proposto pelos autores, de modo que, a subordinação ao invés de ter seu conceito expandido demonstra uma tendência crescente de redução de sua amplitude para assim, mascarar relações de emprego e tratar destas como se não fossem relações de trabalho efetivas, e sim prestação de serviços autônomos.

Afasta-se assim, o elemento da subordinação onde de fato essa existe, mas em patamares de maior subjetividade e sofisticação técnica. É como demonstra ser o caso atualmente nas plataformas de trabalho por aplicativo, por exemplo, no caso da uberização.

Para elucidar as premissas acima, debruçar-se-á exemplificativamente, sobre o trabalho desempenhado nas plataformas de aplicativos de transporte. Veja-se: o trabalhador é levado a se sentir como verdadeiro autônomo, a reputar-se não subordinado aos mandos e desmandos de seu empregador, digno de flexibilidade.

Não obstante, este muitas vezes não percebe o caráter sofisticado dessa subordinação que se esconde de maneira cautelosa por detrás de grande subjetividade, uma vez que, o motorista de aplicativo não pode por exemplo, cancelar ou rejeitar qualquer número de corridas sem que o ato de autonomia seja retaliado (REIS; CORASSA, 2017). As respostas são imediatas, via algoritmo. Vão de suspensão por alguns minutos até o desligamento, sem qualquer alerta prévio, multa rescisória ou prazo para que o trabalhador se planeje.

Então, neste contexto do desligamento da plataforma, o motorista que ainda não tivesse sobre isso refletido, pode começar a se indagar do como e porquê ter sido desligado (ou “dispensado”) se este se considerava autônomo. Afinal, o trabalhador autônomo é quem dita o ritmo e frequência de seu próprio labor. É o autônomo que define sua jornada laboral, quais trabalhos irá ou não aceitar.

A partir dessa indagação e conclusão, o trabalhador vai percebendo que a gerência e ritmo de trabalho não lhe pertencem, e este vai começando a perceber que não é tão autônomo, pois se ele fosse senhor de si não poderia ter sido desligado pela vontade de ninguém. Ele estaria sob sua própria gestão e neste caso não é o que ocorre.

Neste contexto de entendimento de sua situação fática o manto cai e o véu se rompe e desnuda-se para o obreiro sua real situação de trabalhador subordinado e não autônomo. Mas a relação laboral é por demais ardilosa e

bem arquitetada e o desemprego está a porta à espreita. Esse entendimento pressupõe a superação do medo e o enxergar dos fatos.

A partir dessa conjuntura descrita, indaga o trabalhador: o que fazer? Só lhes restam duas alternativas, a saber: se desligar do labor e/ou ajuizar uma demanda trabalhista para discutir este vínculo de emprego. Mas em tempo de grande desemprego e necessidade da classe obreira o trabalhador continua a ser motorista de aplicativo e não se reconhece como pertencente a esta categoria. Isso porque, encontra-se em posição ainda mais precária do que a do empregado que, não tendo garantia de emprego, tem tolhido seu acesso à justiça (BRASILEIRO; VILELA, 2017).

Pode argumentar também que o trabalho de motorista é passageiro e que ele é mesmo isso, aquilo ou aquilo outro. Reconhece-se como engenheiro, professor, vendedor ou pertencente a outra categoria profissional, mas afirma, que tão logo a economia se recupere ele se desligará daquele trabalho. Assim, cabe ao ramo laboral criar mecanismos de ampliação da tutela trabalhista e de maior eficácia na inibição das fraudes.

Segundo leciona Adrián Signes (2017) uma das razões mais elementares para proteção da classe trabalhadora reside na falta de simetria na hora de negociar acerca das condições de exercício do trabalho. O mesmo autor, afirma enfaticamente que também com o motorista de plataforma de aplicativo ocorre a mesma situação, pois não há possibilidade crível de negociação das condições contratuais, afinal, o motorista pode apenas aceitar ou não as condições impostas pela plataforma. Caso discorde, só lhe resta desistir do trabalho.

Assim, se da sua discordância resultarem atos de desobediência este será afastado compulsoriamente da plataforma. O caso descrito acima, pode ser visualizado quando o motorista de aplicativo é desligado da plataforma por recusar um número de viagens estipulado pelo algoritmo. Percebe-se, que o motorista é sumariamente desligado e que não tem liberdade de escolha da forma como teria um trabalhador autônomo.

Existem inúmeras razões para justificar que o manto da proteção ao trabalho se estenda até o trabalhador de plataformas virtuais. Isso porque, além das condições de labor serem colocadas de forma imperativa como demonstrado acima, impede-se uma real liberdade do trabalhador, uma vez, que o contratante impõe suas condições (SIGNES, 2017).

Exemplificativamente, também hoje, não há garantia de salário mínimo para o trabalhador de plataformas virtuais. Essa situação de incerteza tanto em relação à sua duração, quanto à remuneração pela jornada faz lembrar a história do Direito do Trabalho. No século XIX, quando os contratos eram diários, os trabalhadores se amontoavam na entrada das fábricas ou nos

campos a espera de alguma oportunidade de trabalho naquele dia. Os trabalhos eram precários, sem garantias ou previsibilidades e o empregador podia quase que por meio de um leilão contratar quem aceitasse trabalhar pelo menor valor (SIGNES, 2017).

Essa forma de prestação de serviços exacerbadamente precária se compara com o trabalho desenvolvido por meio das plataformas virtuais, onde as plataformas podem contratar por tarefa, com um trabalho que pode durar minutos, segundos, horas, adaptando a necessidade com a oferta, o que deixa desprotegido o obreiro (SIGNES, 2017).

Também a plataforma provoca uma corrida pelo menor valor como os leilões pelo menor preço de mão-de-obra. Como descrito acima, se muitos trabalhadores estão disponíveis a trabalhar, o preço é mais baixo. Se, porém, tem mais demanda de corridas, o preço fica dinâmico, aumenta.

A fixação de jornadas de trabalho é salutar para a vida em sociedade, porque fixa limites e garante que mais pessoas sejam inseridas no mercado de trabalho, garantindo uma certa divisão do trabalho entre um maior número de pessoas (ROSSO, 2017). As jornadas dos motoristas de aplicativo, via de regra, são longas, pois é preciso alcançar, ao menos, um valor mínimo diário que lhes garantam sustento. Porém, como o valor das corridas é baixo, tornam-se necessárias muitas e muitas horas de trabalho.

A suposta flexibilidade de horário de trabalho se transforma em jornadas longas e exaustivas para que se garanta um mínimo de subsistência. Muitos destes trabalhadores também já têm um outro trabalho, assim somam-se mais e mais horas de labor o que pode a médio prazo levar o trabalhador a uma profunda exaustão física e mental o que propiciará doenças (SIGNES, 2017).

Assim, resta claro, que o trabalho dos motoristas de aplicativo hoje, demonstra-se enquanto um trabalho de jornadas exaustivas, desprotegido, sob muitos aspectos mal remunerado. Trata-se este modo de trabalho, de uma realidade posta, de interconexão entre oferta de trabalho, motoristas disponíveis, e de demanda no transporte de passageiros. A forma de trabalho proposta é engenhosa, resta regulamentar e proteger, pois a ninguém é dado segurar o *devir* dos tempos com as mãos. Resta e deseja-se assim, tão somente a proteção à parte mais débil, o trabalhador, para que este labor não seja realizado de forma precária.

## 6. Considerações finais

As novas tecnologias devem ser discutidas com muito cuidado, posto que o elemento da subordinação jurídica pode estar mascarado propositalmente por

subterfúgios linguísticos. Toda tecnologia é neutra e deve ser posta a serviço da vida em sociedade. Deve o trabalhador ter mecanismos de compreensão da sua exploração. E compreender que a suposta liberdade é falaciosa. A pensada flexibilização é na verdade desregulamentação e precarização que prejudicam a previsibilidade e planejamento para a vida do trabalhador.

Historicamente, o risco do empreendimento é do empregador, já que ele é a parte mais forte do empreendimento, a mais beneficiada e aquela que fica com o lucro. Nada mais justo, que arcar com os riscos do negócio, ele, o empreendedor (DELGADO, 2019). Seria um contrassenso, mas que tem se demonstrado enquanto realidade posta a assunção dos riscos pelos trabalhadores de aplicativo. E essa ideia vem se transmutando no tempo e espaço, de forma a propiciar um trabalho precário aos motoristas de transporte por aplicativo.

Romper com a lógica da proteção da parte mais débil da relação laboral vem se mostrando como prática de aplicabilidade reiterada nos tempos hodiernos. E muitas das vezes, sem que o trabalhador consiga perceber as nuances de sua desproteção e precarização. Dada que as formas de exploração se potencializam em mecanismos de captura da subjetividade em proporção muito superior ao manto protetivo do Direito do Trabalho (ALVES, 2011).

Hodiernamente tem-se, que repensar e rediscutir o conceito de subordinação na conjuntura de uma relação laboral, vez que, essa subordinação não será tão aparente quanto antes. E, se o ramo laboral não conseguir criar mecanismos de proteção às relações de trabalho, estaremos num curto período de tempo fadados ao desaparecimento de modelos de emprego protegido. E, em sendo incapaz de propiciar vida digna ao obreiro, o trabalho se torna suporte de valores negativos à sociedade (DELGADO, 2006).

E este será o início do fim do contrato de trabalho como o conhecemos, com mecanismos de proteção laboral à parte mais fraca, os trabalhadores. Cabe ao ramo laboral antes de mais nada elastecer sua proteção enquanto direito de proteção ao trabalho e não direito de proteção ao emprego. Alternativamente, ampliar interpretativamente o espectro de proteção da relação empregatícia, adaptando os conceitos jurídicos às relações fáticas contemporâneas (DELGADO; DELGADO, 2017).

Esse é o primeiro ponto, que deve ser aliado ao compromisso de se proteger não apenas o trabalho, mas sim, promover o trabalho digno. Um trabalho só pode ser prestado em condições que garantam que seu exercício se dá de forma digna, humana e que respeite os pilares da Constituição Federal de 1988 de desenvolvimento humano, erradicação da pobreza, desejo de realização do pleno emprego, desenvolvimento humano e sustentável, neste país que é fundado sobre os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa (BRASIL, 1988).



## Referências bibliográficas

- ALVES, Giovanni. *Trabalho e subjetividade: o espírito do Toyotismo na era do capitalismo manipularório*. São Paulo: Boitempo, 2011.
- ANTUNES, Ricardo. *Os sentidos do trabalho: ensaios sobre a afirmação e a negação do trabalho*. São Paulo: Boitempo, 2009.
- AZEVEDO NETO, Platon Teixeira de. *O trabalho decente como um direito humano*. São Paulo: LTr, 2015.
- BECK, Ulrich. *Sociedade de risco*. 2. ed. Trad. Sebastião Nascimento. São Paulo: Editora 34, 2011.
- BRASILEIRO, Ana Clara Matias; VILELA, Daniela Rodrigues Machado. Proteção contra dispensa imotivada como forma de efetivação do acesso à justiça. In: ORSINI, Adriana Goulart de Sena (coord.); LARA, Caio Augusto Souza; SOUZA, Cibele Aimée de; SILVA, Elaine Cristina da; SILVA, Lucas Jerônimo Ribeiro da; SILVA, Nathane Fernandes (org). *Anais do VII Congresso RECAJ UFMG: formas complementares de solução de conflitos e a consensualidade do CPC de 2015. Vias para acesso a direitos?* Belo Horizonte: 2017.
- CHAVES JÚNIOR, José Eduardo de Resende. O Direito do Trabalho e as Plataformas Eletrônicas. In: ROCHA, Cláudio Jannotti da. *Constitucionalismo, trabalho, seguridade social e as reformas trabalhista e previdenciária*. São Paulo: LTr, 2017. p. 357-376.
- CHRISTENSEN, Clayton M.; BOWER, Joseph L. Disruptive Technologies: Catching the Wave. *Harvard Business Review*, n. January–February 1995, 1995. Disponível em: <<https://hbr.org/1995/01/disruptive-technologies-catching-the-wave>>. Acesso em: 13 out. 2019.
- CHRISTENSEN, Clayton M.; RAYNOR, Michael E.; MCDONALD, Rory. What Is Disruptive Innovation? *Harvard Business Review*, n. December 2015, 2015. Disponível em: <<https://hbr.org/2015/12/what-is-disruptive-innovation>>. Acesso em: 13 out. 2019.
- DELGADO, Gabriela Neves. O trabalho enquanto suporte de valor. *Revista da faculdade de direito da UFMG*, [S.l.], n. 49, maio 2012. ISSN 1984-1841. Disponível em: <<https://www.direito.ufmg.br/revista/index.php/revista/article/view/7/6>>. Acesso em: 13 out. 2019.
- DELGADO, Maurício Godinho. *Curso de Direito do Trabalho*. 18. ed. São Paulo: LTr, 2019.
- DELGADO, Maurício Godinho; DELGADO, Gabriela Neves. O Direito do Trabalho na contemporaneidade: clássicas funções e novos desafios. In: LEME, Ana Carolina Reis Paes; RODRIGUES, Bruno Alves; CHAVES JÚNIOR, José Eduardo de Resende (Org.). *Tecnologias Disruptivas e a Exploração do Trabalho Humano: a intermediação de mão de obra a partir das plataformas eletrônicas e seus efeitos jurídicos e sociais*. 1ed. São Paulo: LTr, 2017, v. 1, p. 17-27.
- HARVEY, David. *O enigma do capital: e as crises do capitalismo*. São Paulo: Boitempo, 2011.



- HARVEY, David. *O neoliberalismo: História e Implicações*. São Paulo: Boitempo, 2008.
- MARX, Karl. *O capital: crítica da economia política*. Livro I: o processo de produção do capital [1867]. São Paulo: Boitempo, 2013.
- ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. *Constituição da Organização Internacional do Trabalho (OIT) e seu anexo: Declaração de Filadélfia*. Filadélfia, 1944. Montreal, 1946. Disponível em: < [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---ilo-brasilia/documents/genericdocument/wcms\\_336957.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---ilo-brasilia/documents/genericdocument/wcms_336957.pdf)>. Acesso em: 13 out. 2019.
- REIS, Daniela Muradas; CORASSA, Eugênio Delmaestro. Aplicativos de Transporte e Plataforma de Controle: o mito da tecnologia disruptiva do emprego e a subordinação por algoritmos. In: LEME, Ana Carolina Reis Paes; RODRIGUES, Bruno Alves; CHAVES JÚNIOR, José Eduardo de Resende (Org.). *Tecnologias Disruptivas e a Exploração do Trabalho Humano: a intermediação de mão de obra a partir das plataformas eletrônicas e seus efeitos jurídicos e sociais*. 1ed.São Paulo: LTR, 2017, v. 1, p. 157-165.
- ROSSO, Sadi Dal. *O ardil da flexibilidade: os trabalhadores e a teoria do valor*. São Paulo: Boitempo, 2017.
- SCHOLZ, Trebor. *Cooperativismo de plataforma: contestando a economia do compartilhamento corporativa*. São Paulo: Fundação Rosa Luxemburgo: Editora Elefante, 2016.
- SCHWAB, Klaus. *A quarta revolução industrial*. São Paulo: Edipro, 2016.
- SENNETT, Richard. *A corrosão do caráter: as consequências pessoais do trabalho no novo capitalismo*. 15. ed. Rio de Janeiro: Record, 2010.
- SIGNES, Adrián Todalí. *O Mercado de trabalho no século XXI: on-demandedeconomy, crowdsourcing e outras formas de descentralização produtiva que otimizam o mercado de trabalho*. In: LEME, Ana Carolina Reis Paes; RODRIGUES, Bruno Alves; CHAVES JÚNIOR, José Eduardo de Resende (Org.). *Tecnologias Disruptivas e a Exploração do Trabalho Humano: a intermediação de mão de obra a partir das plataformas eletrônicas e seus efeitos jurídicos e sociais*. 1ed.São Paulo: LTR, 2017, v. 1, p. 28-43.

# Deuda pública y derechos económicos, sociales y culturales

*Evelyn Fiorella Barboza Sacias*

*Maité Romina González Alvez*

## 1. Introducción

En el presente trabajo se intentará responder si existe relación entre la – deuda soberana – y el ejercicio de los derechos humanos, si es legítima la deuda pública que deben pagar los Estados, cuando esta causa la limitación el no ejercicio de derechos sociales, civiles, económicos; además de que gran parte de ella fue originada en el transcurso de gobiernos no democráticos como fueron las dictaduras latinoamericanas.

“Históricamente, los pueblos nunca fueron debidamente informados sobre las deudas públicas que pagan a través de sus presupuestos gubernamentales. En general, se entiende que si existen deudas es porque, previamente, hubo un ingreso de recursos por contratación de créditos y/o emisión de títulos. Sin embargo, algunas investigaciones realizadas por ciudadanos en varios países demuestran que gran parte de las llamadas deudas públicas – internas y externas – no responden exactamente a este criterio, pues han sido generadas sin ninguna contrapartida en bienes, servicios, o beneficios para la colectividad. Además, crecen por efecto de costes abusivos, condiciones viciadas, sucesivas refinanciaciones, entre otras estrategias, que provocan la autogeneración continuada de nuevas deudas, mediante un mecanismo que exige una constante entrega de recursos para el pago de elevados intereses, comisiones y gastos, mientras que el saldo de la deuda sigue aumentando”<sup>1</sup>. Esta deuda monstruosa, continúa aumentando, y lo que es peor es una manera más de seguir oprimiendo a los pueblos más pobres, para que continúen en la dependencia de un pequeño grupo selecto de individuos y corporaciones. Estos últimos que lo que buscan es dinero, no importando si las consecuencias son la vulneración de derechos humanos. El pago de la “deuda soberana” se

<sup>1</sup> FATTORELLI, M. Auditoría Ciudadana de la deuda pública, Brasilia, Brasil: Inove Editora. 2013. Pág.3.

convierte en prioridad de los Estados deudores, imponiéndoles a éstos planes de ajustes y reestructuras. Así al decir de Fattorelli “se ha evidenciado que el endeudamiento público no ha sido un instrumento de financiación de las necesidades colectivas. Desde hace décadas, es un mecanismo de transferencia de recursos públicos hacia el sector financiero privado”<sup>2</sup>.

## *2. Generaciones de los derechos humanos*

A modo introductorio debemos entender que Naciones Unidas conceptualiza a los derechos humanos como “derechos inherentes a todos los seres humanos, sin distinción alguna de raza, sexo, nacionalidad, origen étnico, lengua, religión o cualquier otra condición. Entre los derechos humanos se incluyen el derecho a la vida y a la libertad; a no estar sometido ni a esclavitud ni a torturas; a la libertad de opinión y de expresión; a la educación y al trabajo, entre otros muchos. Estos derechos corresponden a todas las personas, sin discriminación alguna”<sup>3</sup>.

Cuando abordamos el tema de la deuda y cómo influye ésta en los derechos humanos, es inevitable no retrotraernos a las generaciones de derechos humanos, es así que tenemos una primera generación la cual comprende los derechos civiles (Derecho a la vida, integridad física y moral, dignidad, justicia, igualdad, entre otros) y políticos (derecho a elegir y ser elegido, representación del pueblo, derecho a agruparse), teniendo así una concepción solamente de Estado Jefe y Gendarme. En una segunda generación, encontramos los derechos económicos y sociales (Derecho al trabajo, a la educación, a una alimentación adecuada, salario justo y equitativo), culturales (derecho a que se respeten las diversas culturas, proyectándose en los demás derechos el principio de no discriminación, accesibilidad esto para todos los grupos sociales), surge a su vez el concepto de Igualdad universal propia del pensamiento humanista y socialista (Estado Liberal Sustituido por el Estado Social de derecho). Llegamos luego a una tercera generación donde aparecen los derechos de la solidaridad de los pueblos y contemplan cuestiones supra nacionales que afectan a toda la humanidad, grupos de mayor vulnerabilidad que requieren de protección, niños, personas de tercera edad, indígenas, afro descendientes. Luego se habla de una cuarta generación haciendo referencia

<sup>2</sup> Ibídem. P.3

<sup>3</sup> Naciones Unidas, disponible en: <http://www.un.org/es/sections/issues-depth/human-rights/index.html>

a la manipulación genética, a la tecnología principalmente y su desarrollo, y quizás hoy podemos mencionar ya una quinta generación que tiene que ver con el Derecho a la identificación de género. Deteniéndonos en este punto percibimos que los DDHH están a la par con cada proceso de desarrollo del hombre, tiene necesidades que las va sufriendo a través de lo que le permita su presupuesto. Esto es aplicable a la deuda pública de los llamados países en vías de desarrollo y subdesarrollado que no poseen el presupuesto necesario para satisfacer sus necesidades, los derechos humanos; recurren al crédito para lograrlo. Esto mismo sucede en el día a día en los hogares de millones de personas, pero siempre ocurre que se endeuda con capitales que se adecuan a la capacidad de pago, no se van recapitalizando ni mucho menos sumando intereses. No se recurre al sometimiento del individuo. Algo parecido es lo que ocurre con la deuda pública. ¿Está bien endeudarnos para satisfacer nuestras necesidades, hasta qué punto no restrinjo mis propios derechos?

Así es que a modo introductorio debemos entender algunos conceptos claves como lo son deuda pública, presupuesto, Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional.

La deuda pública es según la enciclopedia jurídica "el conjunto de capitales tomados a préstamo por el Estado o sus organismos autónomos"<sup>4</sup>; la deuda pública puede ser interior o exterior. Se entiende por deuda exterior la creada disponiendo que las obligaciones contraídas por el estado o sus organismos autónomos deban satisfacerse en moneda extranjera.

Según la RAE el presupuesto es el cómputo anticipado del costo de una obra o los gastos y rentas de una corporación. En general el presupuesto es el cálculo que se realiza con anticipación tanto de los ingresos como de los egresos de una empresa, una entidad pública, un estado o simplemente de la economía familiar, tiene por misión determinar a grandes rasgos el nivel de erogaciones que se podrán realizar en un lapso.

El Banco Mundial es una entidad especializada de la Organización de Las Naciones Unidas, esta institución cuya sede se encuentra en Washington (Estados Unidos) fue creada en 1944 y está integrada por 185 países miembros. Su objetivo principal es bajar el índice de pobreza a través de créditos de bajo interés y apoyos económicos a las naciones en vía de desarrollo. El BM no tiene un dueño absoluto, todos los países miembros son dueños, sin embargo existen algunos Estados que poseen más acciones en ese organismo

<sup>4</sup> Enciclopedia Jurídica. (s.f.). Recuperado el Setiembre de 2018, de: <http://www.enciclopediajuridica.biz14.com/>

permitiéndoles así gozar de mayores privilegios, como Estados Unidos (16.98%), Japón (6,24%), Alemania (4,82%).

El Fondo Monetario Internacional (FMI) es la más importante institución financiera internacional encargada de la promoción de las políticas cambiarias a nivel internacional así como de promotora del comercio. El FMI forma parte de conjunto con el Banco Mundial, de los organismos especializados en temas económico-financieros de las Naciones Unidas. Su propósito declarado es evitar las crisis en los sistemas monetarios, alentando a lo países a adoptar medidas de política económica, intenta así promover la cooperación monetaria internacional, facilitar la expansión y crecimiento equilibrado del comercio internacional, promover la estabilidad de los intercambios de divisas, facilitar el establecimiento de un sistema multilateral de pagos, realizar prestamos ocasionales a los miembros que tengan dificultades en su balanza de pagos.

### *3. Historia de la deuda externa*

A partir de 1970 se gestaron en nuestro sistema capitalistas nuevas formas de financiación, cada vez menos escrupulosas y lo único que se pretendía era el pago de la deuda por parte de los Estados deudores. La deuda llamada soberana, es una deuda que la adquiere un país, ese capital lo debe a otro país, a una entidad internacional como pueden serlo el Fondo Monetario o Banco Mundial, o incluso a entidades financieras particulares.

Con nuestro sistema lo que se pretende es la productividad, el mayor lucro posible, la rentabilidad y la expansión económica, relegando el trato entre los Estados como simples entidades financieras.

Estos fondos en principio son adquiridos para el desarrollo de los países solicitantes, para promover la apertura de sus economías y la inversión, con el objetivo de beneficiar a su población.

La amortización de esta deuda se convierte en un ciclo sin fin, lo que se exige a los Estados es su pago, pero solamente para pagar los intereses debemos adquirir más deuda, esto hace que el endeudamiento siga creciendo sin un fon visible para el futuro.

Atilio Aníbal Alterini expresa en "La injusticia de la deuda externa", "que a mediados de la década de los años `70 la deuda externa de América Latina ascendía a unos U\$S 60.000 millones, en 1980 llegó a U\$S 204.000 millones, y en 1990 a U\$S 443.000 millones. Se calcula que en el período 1980/2000 los países latinoamericanos reembolsaron a sus acreedores U\$S 192.000 millones de exceso de las sumas que les fueron prestadas durante esos años; en 1999



y 2000 esa demasía fue de U\$S 86.200. En el mismo período 1980/2000 el FMI entregó a esos países U\$S 72.300 millones y éstos le reembolsaron U\$S 86.700 millones, o sea U\$S 15.400 millones más. La devolución de la deuda en el período 1982/2000 fue de U\$S 1.450.000 millones, es decir, más de cuatro veces el volumen total del año 1982<sup>5</sup>. Entonces cómo es que seguimos pagando los intereses de esta deuda odiosa, endeudándonos cada vez más, en donde parece una gran bola de nieve que no parece tener algún final feliz para los pueblos empobrecidos y lo más importante disminuidos en sus derechos.

Continúa Alterini, “solamente por servicio de su deuda externa, entre 1982 y 1996 los países de la región pagaron U\$S 739.000 millones, una cifra superior a la de la deuda total acumulada. En 1986 América Latina tuvo un saldo favorable en su intercambio comercial de U\$S 37.600 millones, y pagó a sus acreedores en concepto de intereses U\$S 37.200 millones, de modo que en ese año dispuso únicamente de U\$S 400 millones para su desarrollo<sup>6</sup>. Podemos apreciar que la prioridad fue el pago de la deuda externa, solamente dejando un mínimo porcentaje para el desarrollo, donde claramente principalmente los derechos económicos, sociales y culturales se vieron vulnerados en muchos sectores sociales, ya que para garantizar su ejercicio hace falta importante inversión.

“Entre 1996 y 2004 - según Alterini - América Latina y el Caribe reembolsaron en dólares constantes el equivalente a 13 Planes Marshall, por lo cual la diferencia negativa entre lo pagado y lo percibido por la región equivale a 3 Planes Marshall en 9 años<sup>7</sup>”.

#### 4. Marco normativo

Muchos son los instrumentos internacionales que poseemos para hacer efectivo el ejercicio de los derechos humanos, pero en el presente trabajo nos centraremos en *el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales* fue adoptado por la *Asamblea General de las Naciones Unidas* mediante la Resolución 2200A (XXI), de 16 de diciembre de 1966 y entró en vigor el 3 de enero de 1976. Expresa en su artículo 1: 1. “*Todos los pueblos tienen derecho de libre determinación*. En virtud de este derecho establecen libremente

<sup>5</sup> ALTERINI, A. La injusticia de la deuda soberana. Buenos Aires Argentina: Departamento de publicaciones Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires. Pág. 3.

<sup>6</sup> Ibidem, p. 3.

<sup>7</sup> Ibidem, p. 4

su condición política y proveen asimismo a su desarrollo económico, social y cultural. 2. *Para el logro de sus fines, todos los pueblos pueden disponer libremente de sus riquezas y recursos naturales, sin perjuicio de las obligaciones que derivan de la cooperación económica internacional basada en el principio de beneficio recíproco, así como del derecho internacional.* En ningún caso podrá privarse a un pueblo de sus propios medios de subsistencia. 3. Los Estados Partes en el presente Pacto, incluso los que tienen la responsabilidad de administrar territorios no autónomos y territorios en fideicomiso, promoverán el ejercicio del derecho de libre determinación, y respetarán este derecho de conformidad con las disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas.

El artículo 2 establece: "1. Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la *asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas*, hasta el máximo de los recursos que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la *plena efectividad de los derechos* aquí reconocidos. 2. Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a *garantizar el ejercicio de los derechos que en él se enuncian, sin discriminación alguna* por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social. 3. *Los países en desarrollo, teniendo debidamente en cuenta los derechos humanos y su economía nacional, podrán determinar en qué medida garantizarán los derechos económicos reconocidos en el presente Pacto a personas que no sean nacionales suyos*".

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en su 25º período de sesiones en Ginebra, 23 de abril a 11 de mayo de 2001, en su artículo 9 establece pérdida de la autonomía normativa en el sistema de comercio mundial, "Los debates sostenidos en la UNCTAD X (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, creada en 1964 para asuntos relacionados con el comercio, las inversiones y el desarrollo, es el principal órgano de la *Asamblea General de la ONU*), revelaron hasta qué punto los países en desarrollo han sido presionados para que liberalicen sus regímenes comerciales mediante programas de ajuste estructural fomentados por el Banco Mundial y el FMI. Al igual que en el caso de otras políticas que tipifican tales programas, como la austeridad fiscal, la desregulación y la privatización, se dijo que esos programas están impulsados más por la ideología y los intereses que por el pragmatismo económico. Según un documento presentado por Consumers International ante la UNCTAD X, "la plena liberalización comercial de los países en desarrollo ha servido sobre todo para abrir las economías de esos países a las exportaciones de los países industrializados, sin estimular necesariamente

el crecimiento económico o un mayor consumo de la población en general. Por el contrario, tiende a reforzar las desigualdades existentes, entre ellos y dentro de ellos, en términos de niveles de consumo. Mientras tanto, los países industrializados, que no han sido objeto de los programas de ajuste estructural de las instituciones financieras internacionales (IFI) y que gozan de un poder de negociación y de recursos institucionales mucho mayores en la OMC, han mantenido unos obstáculos comerciales comparativamente muy superiores en sectores de interés para los países en desarrollo”.

Podemos apreciar que la soberanía de los países se ve afectada, vulnerada, por los grandes capitales, ni siquiera por los países desarrollados, sino por las grandes multinacionales; que son quienes manejan la economía nacional e internacional. El Sistema de Reserva Federal (Federal Reserve System, informalmente FED) es el sistema bancario central de los Estados Unidos. El Sistema de Reserva Federal es un consorcio público/privado compuesto de una Junta de Gobernadores, el Comité Federal de Mercado Abierto, doce Bancos de Reserva Federal regionales, y de bancos privados miembros, es este organismo que conduce las políticas monetarias de Estados Unidos, supervisa y regula las instituciones bancarias para proteger a los sistemas bancarios, mantener la estabilidad y contener los riesgos que puedan surgir en el sistema financiero. Descontado es, que tiene estrecha relación con la economía mundial además de justamente regular la economía de Estados Unidos.

Claramente se reconocen algunas máximas del Derecho Internacional Público establecidas en la *Carta de las Naciones Unidas* como lo son la igualdad, que en el párrafo primero del artículo 2° de la Carta expresa: «La Organización está basada en el principio de la igualdad soberana de todos sus miembros.»; como el mismo artículo mencionado lo declara admite la igualdad soberana de los Estados, esto es todos los Estados en igualdad, ninguno podrá realizar injerencias en otro Estado, ya que todos están reconocidos como soberanos, en su libre determinación como pueblos; el párrafo quinto del artículo 2.° de la Carta dispone que «los miembros; de la Organización prestarán a ésta toda clase de ayuda en cualquier acción que ejerza de conformidad con esta Carta y se abstendrán de dar ayuda a Estado alguno contra el cual la Organización estuviese ejerciendo acción preventiva o coercitiva» por lo tanto se establece, *la obligación de ayuda; la buena fe, otro de los principios rectores de la Carta que debe regir las relaciones internacionales*, así lo establece el párrafo segundo del artículo 2.°: «Los miembros de la Organización, a fin de asegurarse los derechos y beneficios inherentes a su condición de tales, cumplirán de buena fe las obligaciones contraídas por ellos de conformidad con esta Carta.»; arreglo pacífico de las controversias, el párrafo tercero del artículo 2.° de la Carta de la Organización de las: Naciones Unidas impone a los miembros arreglar «sus

controversias internacionales por medios pacíficos, de tal manera que no se pongan en peligro ni la paz y la seguridad internacionales ni la justicia»; según Verdboss está la prohibición, del abuso del derecho, que se manifiesta precisamente cuando se ejercita un derecho de mala fe<sup>8</sup>. Otro de los principios establecidos en la Carta es el de la no intervención en los asuntos internos de un Estado, ello surge expresamente de lo dispuesto en el párrafo séptimo del artículo 2.º de la Carta. «Ninguna disposición de esta Carta autorizará a las Naciones Unidas a intervenir en los asuntos que son esencialmente de la jurisdicción interna de los Estados ni obligará a los miembros a someter dichos asuntos a procedimientos de arreglo conforme a la presente Carta; pero este principio no se opone a la aplicación de las medidas coercitivas previstas en el capítulo VII.».

De esta normativa internacional podemos extraer, que los pueblos son libres en autodeterminarse, esto incluye la decisión sobre el capital nacional, hacia dónde quieren volcarlo; a eso se le suma la no injerencia de un Estado en asuntos nacionales de otro Estado, mucho menos para socavar derechos humanos. Ahora bien, en esto ¿no estaría integrado- ya no la injerencia directa de un Estado para con otro-, la injerencia de capitales multinacionales en un Estado y todavía, no permitiendo el ejercicio de derechos fundamentales?

En nuestro Código Civil Uruguayo contamos con el artículo 1431 que expresa:

*“La condición resolutoria se entiende implícitamente comprendida en todos los contratos bilaterales o sinalagmáticos, para el caso en que una de las partes no cumpla su compromiso.*

En tal caso el contrato no se resuelve ipso jure como cuando se ha pactado la condición resolutoria. La parte a quien se ha faltado puede optar entre obligar a la otra a la ejecución de la convención, cuando es posible o pedir la resolución con daños y perjuicios.

La resolución debe reclamarse judicialmente y según las circunstancias, pueden los Tribunales conceder un plazo al demandado (Artículo 1740)“.

La teoría de la imprevisión sería la solución al problema del cumplimiento de un contrato cuando las condiciones económicas de éste se alteran y ello hará inevitable el incumplimiento de las disposiciones o “la necesidad de revisar las condiciones económicas pactadas, por no prever la alteración de las condiciones económicas que quedan fuera del alcance de los contratantes y consecuentemente buscar el equilibrio de las contraprestaciones recurriendo ante los Tribunales porque se han cambiado las condiciones económicas y

<sup>8</sup> VERDBOSS, A. Derecho internacional público, Madrid, España: Editorial Aguilar, 1963.

las contraprestaciones se vuelven onerosas para alguna de las partes". Esto es lo que sucede con el pago de la deuda pública, en donde muchas veces el contexto internacional, hechos supervinientes, o cualquier otra situación tornan imposible al Estado deudor el pago de la prestación. En la doctrina mexicana Ernesto Gutiérrez y González podría plantearse el problema de la imprevisión de la siguiente interrogación: "¿Si las circunstancias sociales y jurídicas que existían cuando se celebró un contrato de tracto sucesivo o de prestaciones diferidas, cambia de tal manera con su cumplimiento resulta extraordinariamente oneroso para una de las partes será posible modificar sus términos para ajustar a las nuevas circunstancias que prevalezcan en el momento de la ejecución?; o bien: ¿Puede el afectado darlo por terminada, sin responsabilidad?"

Pero cabe destacar que en el derecho uruguayo Gamarra es partidario de la negativa en lo que respecta a la compatibilidad de la teoría de la imprevisión con la cláusula de moneda extranjera; "la inclusión de una cláusula de mantenimiento del valor de la prestación reduce el área donde puede operar la teoría de la imprevisión"<sup>9</sup>.

La usura está expresamente prohibida en el artículo 21 de la *Convención Americana de los Derechos Humanos*, establece lo siguiente: "1. Toda persona tiene derecho al uso y goce de sus bienes. La ley puede subordinar tal uso y goce al interés social. 2. Ninguna persona puede ser privada de sus bienes, excepto mediante el pago de indemnización justa, por razones de utilidad pública o de interés social y en los casos y según las formas establecidas por la ley. 3. Tanto la usura como cualquier otra forma de explotación del hombre por el hombre, deben ser prohibidas por ley".

Este instrumento consagra entonces la prohibición del aprovechamiento o explotación del hombre por el hombre, es decir que uno de ellos obtenga provechos de manera abusiva sobre el otro, extendiéndose entonces más allá de lo que significa la usura.

Además de ello, según la Convención de los tratados de Viena en 1969, se establece en el artículo 46 acerca de la nulidad de los tratados que "Disposiciones de derecho interno concernientes a la competencia para celebrar tratados. El hecho de que el consentimiento de un Estado en obligarse por un tratado haya sido manifiesto en violación de una disposición de su derecho interno concerniente a la competencia para celebrar tratados no podrá ser alegado por dicho Estado como vicio de su consentimiento, a menos que esa violación sea

<sup>9</sup> GAMARRA, J. Cláusula en moneda extranjera, voluntad de las partes y teoría de la imprevisión, A.E.U., Montevideo, 73 (1-6):38-48, 1987.



manifiesta y afecte a una norma de importancia fundamental de su derecho interno". Claramente hoy en día no hay cumplimiento de esta norma, cuando por ejemplo se instalan empresas provenientes de otros países, y establecen de antemano, que ante cualquier acción del Estado que perjudique su afán de lucro (que puede provenir de legislación, controles, etc.), deben resarcir el daño causado con grandes sumas de dinero; haciendo imposible que los Estados, fundamentalmente los menos desarrollados ejerzan un control sobre esas grandes entidades financieras; los on en nuestro país UPM, Aratirí en su momento.

El artículo 52 de la Convención de los tratados de Viena, en tanto consagra con respecto a la coacción sobre un Estado por la amenaza o el uso de la fuerza, que "Es nulo todo tratado cuya celebración se haya obtenido por la amenaza o el uso de la fuerza en violación de los principios de derecho internacional incorporados en la Carta de las Naciones Unidas".

## *5. Informe sobre derechos humanos y deuda de naciones unidas*

Cephas Lumina, menciona que la carga excesiva de la deuda además de lesionar el ejercicio de los derechos humanos, representa también un importante obstáculo que les impide alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

"La falta de avances en la consecución de los Objetivos ha sido también destacada en un informe reciente de la Organización Mundial de la Salud (OMS) y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) sobre 68 países en los que se registra más del 95% de las muertes de madres y niños. En el informe se indica que 49 de los países objeto del estudio no están en camino de alcanzar los Objetivos cuarto (reducir la mortalidad infantil) y quinto (mejorar la salud materna). Los países a los que se ha perdonado su deuda externa han podido invertir más en servicios públicos como los de salud, educación y saneamiento, y suprimir las tarifas que se cobraban a los usuarios de algunos de esos servicios (introducidas anteriormente como parte de las medidas de austeridad prescritas por las instituciones financieras internacionales), por lo que ha mejorado el disfrute de los derechos de todos a la salud, la educación, el agua y el saneamiento, entre otras cosas"<sup>10</sup>.

<sup>10</sup> CEPHAS, L. "Informe del Experto Independiente sobre las consecuencias de la deuda externa y las obligaciones financieras internacionales conexas de los Estados para el pleno goce de todos los derechos humanos, sobre todo los derechos económicos, sociales y culturales", Consejo de DDHH ONU, 20º período, 2011.

También menciona el informe que se instó tanto a los Estados deudores como a los acreedores a que tuvieran en cuenta a la hora del pago de la deuda los derechos económicos, sociales y culturales.

Se establece en el informe derivado de la Carta de las Naciones Unidas, en donde se expresa el compromiso universalmente compartido de “realizar la cooperación internacional en la solución de problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario, y en el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión”. Lumina expresa de forma directa, que el ejercicio de los derechos humanos requieren de dinero, pero cuando los Estados (fundamentalmente los más pobres) establecen en su presupuesto el pago de la deuda, se resienten inevitablemente el ejercicio de los derechos humanos fundamentalmente de los derechos económicos sociales y culturales, como lo son la educación, la salud, el abastecimiento de agua, el saneamiento, la vivienda y las infraestructuras.

“En los casos en que se ha reducido considerablemente la carga de la deuda, por ejemplo a raíz de la condonación de la deuda, los países han podido aumentar sus gastos en la reducción de la pobreza y sus inversiones sociales”.

Aun así se establece que dependiendo de diversos factores, el crédito puede ser beneficioso para llevar a cabo el desarrollo de los países, también los mecanismos de alivio de la deuda han permitido un cierto margen fiscal para que los países empobrecidos, puedan fomentar en algo las políticas orientadas a garantizar el ejercicio de los derechos humanos, pero la gran cantidad de trabas que existen para acceder a esos “alivios”, no permiten que se desarrollen planes a largo plazo, sino a nuestro parecer es “un alivio momentáneos”. Es un cuidado paliativo, cuando la muerte más tarde o temprano llegará par esos pueblos. Siendo la muerte, en sentido figurativo, la dominación, la no posibilidad del ejercicio de los derechos humanos.

“Para hacer frente a esos retos es preciso tomar medidas en las que se mantenga un equilibrio adecuado entre las obligaciones de los Estados derivadas de sus arreglos acerca de la deuda externa y las derivadas de la normativa internacional de derechos humanos”. Por lo que ya no es únicamente exigible al Estado que promueva el ejercicio de los derechos humanos, sino que la comunidad internacional toda debe brindar apoyos para que se pueda concretar.

En la Declaración y el Programa de Acción de Viena (1993) se “exhorta a la comunidad internacional a que haga cuanto pueda por aliviar la carga de la deuda externa de los países en desarrollo a fin de complementar los esfuerzos que despliegan los gobiernos de esos países para realizar plenamente los

derechos económicos, sociales y culturales de sus pueblos”<sup>11</sup>. Establece también principios rectores para la deuda externa en relación a los derechos humanos, Garantizar la primacía de los derechos humanos; Igualdad y no discriminación, esto es “Los Estados tienen la obligación de asegurar a todos la plena realización de los derechos humanos, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición, como se explicita en la Declaración Universal de Derechos Humanos”; realización progresiva de los derechos; obligaciones mínimas; No regresión; el deber de cooperación internacional entre los Estados; la responsabilidad compartida de los acreedores y los deudores; puesta en marcha de un proceso nacional de desarrollo independiente, significa que “todo Estado tiene el derecho soberano e inalienable de poner en marcha un proceso de desarrollo nacional que sea independiente y esté libre de presiones, influencias o injerencias de actores externos, incluidos los Estados y las instituciones financieras internacionales”; transparencia, participación y rendición de cuentas, “la transparencia, la participación y la rendición de cuentas son valores fundamentales que deben respetarse en las decisiones relativas a la concesión y solicitud de préstamos por parte de los Estados, las instituciones financieras internacionales y otros actores del caso”.

Cephas Lumina llevó a cabo una misión en Argentina desde el 18 al 29 de noviembre de 2013<sup>12</sup>, expresando en su informe que el PBI se contrajo, aumentaron las tasas de desempleo, la salud se vio afectada con el aumento de la mortalidad infantil e incluso las seguridades sociales se vieron disminuidas.

Otro grave problema que han tenido que enfrentar Argentina y otros países en situaciones parecidas, son los fondos buitres, estos fondos asechan la quiebra o default de un soberano (país) o una empresa para luego comprarla para así, después proceder judicialmente para el cobro total de los bonos más los intereses por los años adeudados.

Así en 2012 informa Cephas Lumina, que la Argentina se ha enfrentado a litigios en los tribunales de los Estados Unidos con un grupo de fondos buitres. Por ejemplo, el 21 de noviembre de 2012, un tribunal de los Estados Unidos resolvió que, con respecto a un pago debido el 15 de diciembre de 2012 a los

<sup>11</sup> ONU, Declaración de Viena y Programa de Acción, 1993. Disponible en: <https://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/Vienna.aspx>

<sup>12</sup> LUMINA, C. “Informe del experto independiente sobre las consecuencias de la deuda externa y de las obligaciones financieras internacionales conexas de los Estados para el pleno goce de todos los derechos humanos, sobre todo los derechos económicos, sociales y culturales”, Misión Argentina noviembre 2013, Consejo de Derechos Humanos, 25º período de sesiones, 2014.

tenedores de bonos procedentes del canje, estos y los fondos buitres tendrían que ser tratados en condiciones de igualdad sobre la base de su interpretación de la cláusula *pari passu* (igualdad de trato) de los contratos de suscripción de los bonos. De hecho, se exigió a la Argentina que, al efectuar su pago periódico a los tenedores de bonos procedentes del canje, pagara también a los fondos buitres los 1.300 millones de dólares que reclamaban. La resolución dejó a la Argentina ante la difícil elección entre satisfacer una obligación financiera mayor e inmediata o no pagar a ningún grupo. Ello la obligaría efectivamente a la suspensión de pagos de los bonos procedentes del canje. El 19 de abril de 2013 los fondos buitres rechazaron un plan alternativo de pago propuesto por la Argentina que básicamente les habría dado un trato similar al de los tenedores de bonos procedentes del canje.

Es necesario preguntarse el por qué un tribunal de Estados Unidos debe resolver ese litigio, en donde los fondos son entidades que operan en todo el mundo, su jurisdicción no es clara. Una de las recomendaciones que brinda al estado argentino es Como cuestión prioritaria, promulgar legislación nacional que limite la capacidad de los fondos buitres para tratar de obtener ante los tribunales argentinos beneficios inmorales a costa de la población pobre y más vulnerable mediante litigios prolongados y promover activamente la promulgación de ese tipo de legislación por otros países dentro y fuera de su región.

Lumina claramente reconoce que el pago de la deuda por parte de Argentina no permite el desarrollo del Estado para brindar mejores condiciones a la población en cuanto al ejercicio de derechos humanos elementales como lo son la vivienda, empleo, salud, pensiones jubilatorias, educación.

Y lo principal es la realización de una auditoría transparente, participativa y exhaustiva de su deuda pública a fin de determinar el monto a pagar.

## 6. Conclusiones

Sin duda alguna, la deuda pública que azota a países tercermundistas es otra forma de dominación por parte de las potencias. Desde el lenguaje con la implementación del nombre "deuda soberana" o "gastos sociales" cuando son en realidad derechos humanos, en donde se dejan sentadas las bases de que el pago de la deuda es la prioridad. Como afirma Dussell también desde la imposición del eurocentrismo, en donde en historia por ejemplo, no existe otra que la europea, ni siquiera se da relevancia a lo que ocurrió en Asia, en África, menos aún en América Latina y el Caribe. Siempre estableciendo que los más salvajes eran los individuos de África o nativos americanos, los

más holgazanes, los menos capaces, incluso con la denominación de los vocablos países desarrollados o en vías de desarrollo y subdesarrollados. Estos últimos ni siquiera aspiran a “estar en el mapa mundial”, no llegaron a la edad de madurez, están por debajo, están aspirando únicamente a ser los “desarrollados”, a que se le permita la entrada a ese grupo selecto, para así ser visibles, ser registrados en ese mundo que divide por categorías, que no une, que no suma sino, segrega, aleja, al que no alcanza los requisitos básicos que las propias élites establecen.

¿Hasta dónde la deuda es soberana, legítima? Ni siquiera sabemos lo que realmente debemos pagar, ya hemos visto que gran parte de la deuda fue adquirida por gobiernos de facto, y ese dinero muchas veces terminaron en el exterior, financiación de armas y programas de represión. ¿Esa deuda la debemos pagar todos? Fundamentalmente luego de que fue demostrado que por tener como prioridad el pago de ella gran parte de los derechos humanos se encuentran restringidos en su goce, el fin original de ésta es el desarrollo de los países para el bienestar social de la población. Eso no sucede, y peor aún cada vez nos endeudamos más para pagar únicamente los intereses, y la deuda se continúa capitalizando, ésta aumenta y se nos hace imposible pagarla.

Por la prohibición de la usura, por los instrumentos internacionales que protegen los derechos humanos, por nuestra soberanía que se ve violentada cada vez que el Fondo Monetario y el Banco Mundial insta a los países a que reestructuren sus economías, que cambien su legislación, que abran sus mercados, todos estos instrumentos nos permitirían implementar una auditoría soberana y permanente, para evaluar el estado de la deuda. Saber lo que realmente debemos pagar, terminar con la violación continua y prolongada de los derechos humanos. Pero como ciudadanía lo que nos debemos preguntar, ¿qué está primero, el pago de una deuda monstruosa, lejana, irreconocible por los Estados o los derechos humanos, inalienables los que nos permiten la protección de nuestra dignidad como personas?...

## *Referências bibliográficas*

ALFRED, V. (1963). *Derecho Internacional Público*. Madrid: Aguilar.

CASTILLO, J. C. (s.f.). *Teoría de la Imprevisión*. Recuperado el 2018, de Acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM: <https://archivos.juridicos.unam.mx/www/bjv/libros/8/3833/21.pdf>

DUSSELL, E. (1994). *1492: El encubrimiento del otro. Hacia el origen del mito de la Modernidad*. La Paz: UMSA.



- Enciclopedia Jurídica*. (s.f.). Recuperado el Setiembre de 2018, de : <http://www.encyclopedia-juridica.biz14.com/>
- FATTORELLI, M. (2013). *Auditoría Ciudadana de la deuda pública*. Brasilia: Inove.
- GAMARRA, J. (1987). Cláusula en moneda extranjera, voluntad de la partes y teoría de la imprevisión. *A.E.U*, 38-48.
- GONZÁLEZ, E. G. (2002). *Derecho de la Obligaciones*. Porrúa.
- LUMINA, C. (noviembre de 2013). *ONU*. Obtenido de Informe del experto independiente sobre las consecuencias de la deuda externa y de las obligaciones financieras internacionales conexas de los Estados para el pleno goce de todos los derechos humanos, sobre todo los derechos económicos, sociales y cultura: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G14/129/41/PDF/G1412941.pdf?OpenElement>
- MAGDALENA BERTINO. (2004). Más de un siglo de deuda pública uruguaya: una historia de ida y vuelta. *The Nordic Journal f Latin American and Caribbean Studies*.
- O´DONELL, D. (2004). *Derecho Internacional de los Drechos Humanos*. Bogotá: Tierra Firme.
- URIARTE, D. (2013). *Curso de Derechos HUMANOS y sus garantías*. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria.

# A contribuição da governança para a expansão da proteção social e o desenvolvimento sustentável

*Fabiane Cristina dos Santos  
Marília Carvalho de Oliveira*

**Resumo:** A proteção social reconhecidamente é um direito humano e fundamental que deve ser implementado progressivamente, observando a sustentabilidade do sistema em todas as dimensões, especialmente social e econômica. Busca-se demonstrar que uma atuação transformadora e cooperativa da Administração Pública e demais partes interessadas tem papel de destaque para a promoção da proteção social e do desenvolvimento sustentável. Trata-se de estudo de caráter teórico-doutrinário, tendo sido estudadas disposições legais e entendimentos doutrinários sobre o tema. Constatou-se que a sustentabilidade de sistema de seguridade social é tema complexo, e cujos desafios não podem ser solucionados tão somente com a edição de reformas, sejam estruturais ou paramétricas, mas demandam esforço multifacetado e a participação da Administração, da sociedade civil e dos beneficiários, numa atuação transformadora que busque a concretização do projeto de sociedade apresentado pelo Estado Democrático de Direito.

**Palavras-chave:** Seguridade social; Governança; Desenvolvimento sustentável.

## 1. Introdução

A proteção social consolidou-se como direito humano e fundamental, a ser implementado progressivamente, integrando a ideia de patamar mínimo civilizatório. A expansão da proteção social tem, ainda, papel relevante para o enfrentamento da pobreza e, assim, impulsiona o desenvolvimento sustentável.

Ocorre que a manutenção e a expansão da proteção social demandam esforço multifacetado, não adstrito à adoção de reformas previdenciárias, amparadas num viés estritamente econômico, mas que deve perpassar pela governança na organização da seguridade social e a elaboração políticas públicas que considerem as causas estruturais de desequilíbrio que sejam diagnosticadas.

O escopo principal do presente estudo consiste em analisar a contribuição da governança para a organização da seguridade social, bem como para a promoção do desenvolvimento sustentável. Para sua elaboração, empregou-se como metodologia a teórico-doutrinária, com técnica dedutiva, adotando-

se como instrumentos e procedimentos a pesquisa bibliográfica e a análise das disposições legais e entendimentos doutrinários sobre o tema.

## *2. Governança, proteção social e desenvolvimento sustentável*

O advento do constitucionalismo contemporâneo culminou na rematerialização da Constituição e o reconhecimento de sua força normativa, de modo que os demais ramos do Direito, inclusive o Direito previdenciário, devem ser interpretados e aplicados à luz de suas normas.

Segundo Garcia (2016, p. 41), os direitos de natureza previdenciária são direitos sociais fundamentais, inseridos no âmbito dos direitos humanos. Conquistas oriundas de lutas sociais, tais direitos constituem “patamar mínimo alcançado pela atual civilização, o qual não pode ser objeto de destruição ou retrocesso, mas, sim, de permanente avanço” (GARCIA, Gustavo, 2016, p. 42).

Como bem afirmam Castro e Lazzari (2013, p. 20), a compreensão dos direitos como direitos fundamentais impõe a atuação estatal positiva para enfrentar desigualdades oriundas do contexto vivenciado e viabilizar condições mínimas de vida:

Nesse sentido, impõe-se afirmar que concordamos que seja necessária a intervenção estatal, uma vez que, conforme a própria doutrina internacional preconiza, o Estado utiliza a regulamentação e a prestação de serviços no campo previdenciário para fazer frente às falhas do mercado, no que tange aos ingressos jubilatórios, ou seja, a fim de garantir um regime que trate isonomicamente a todos os trabalhadores – garantia esta não concedida por um regime de previdência puramente privada -, permitindo o acesso universal aos benefícios previdenciários (CASTRO; LAZZARI, 2013, p. 20).

Além do reconhecimento da proteção social como direito humano, sua contribuição para o desenvolvimento tem ganhado notoriedade. A Organização das Nações Unidas (ONU), ao cuidar dos objetivos de desenvolvimento sustentável, expressamente incluiu a expansão da proteção social: “Objetivo 1. Acabar com a pobreza em todas as suas formas, em todos os lugares [...] 1.3 Implementar, em nível nacional, medidas e sistemas de proteção social adequados, para todos, incluindo pisos, e até 2030 atingir a cobertura substancial dos pobres e vulneráveis” (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2015, on-line).

A ONU encoraja a expansão da proteção social com o objetivo de alcançar grupos vulneráveis e “não deixar ninguém para trás”. Segundo a organização (2017, p. 17), a promoção da proteção social deve ser uma das estratégias para

estimular o desenvolvimento sustentável, uma vez que tem papel fundamental de prevenir e reduzir a pobreza e a desigualdade em todas as fases da vida dos beneficiários.

Fiorillo (2015, p. 73-75) ensina que o princípio do desenvolvimento sustentável – cuja expressão surgiu com a Conferência Mundial de Meio Ambiente, sediada em Estocolmo no ano 1972, centraliza sua preocupação na promoção de uma relação satisfatória entre os homens e o meio ambiente, considerando a disponibilidade de recursos tanto para a presente quanto para as futuras gerações.

Ante a conexão entre proteção social e desenvolvimento sustentável, faz-se necessário esclarecer a aplicabilidade do princípio da sustentabilidade ao Direito previdenciário, em suas dimensões jurídico-política, social, ética, ambiental e econômica, que são interligadas e devem ser apreciadas em conjunto – plexo da sustentabilidade, a fim de concretizar o projeto de sociedade contido na Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB/1988).

Segundo Moraes (2013, p. 22) a dimensão jurídico-política envolve a atuação da administração na conformação de políticas públicas, que devem priorizar a justiça material, e assim, promover liberdade, a igualdade, o desenvolvimento social, atentando-se ao bem-estar tanto da presente quanto das futuras gerações. Para Gomes e Ferreira (2017, p. 96), trata-se “de uma determinação principiológica vinculante que visa ao aperfeiçoamento da tutela efetiva dos direitos fundamentais para que possam se materializar em bem-estar para as presentes e futuras gerações, num prisma de proteção da vida em suas diferentes formas” (GOMES; FERREIRA, 2017, p. 96).

Como se extrai das lições de Garcia (2016, p. 138), a sustentabilidade, em sua dimensão social, envolve a busca pela melhoria da qualidade de vida, o nivelamento do padrão de renda e a redução da desigualdade social. Para tanto, impõe-se a garantia do mínimo existencial, significando “a) o direito de não ser privado do que se considera essencial à conservação de uma existência minimamente digna; e b) o direito de exigir do Estado prestações que traduzam esse mínimo [...]” (GARCIA, Denise, 2016, p. 138).

A sustentabilidade previdenciária abrange a dimensão social, de elevada importância, pois significa exatamente o comprometimento com a melhoria da qualidade de vida e a proteção dos cidadãos de riscos sociais. Nas palavras de Moraes (2013, p. 14-17), deve-se promover a redistribuição de renda e estipulação de limites mínimo e máximo aos benefícios, a fim de concretizar o mínimo existencial em harmonia com a dimensão econômica.

A dimensão ética da sustentabilidade previdenciária pode ser compreendida como a ética entre contribuintes e beneficiários e, ainda, entre Estado e indivíduos. No primeiro caso, a ética entre os segurados traduz

a concretização do princípio da solidariedade e o compartilhamento de riscos sociais. Conforme Moraes (2013, p. 18-19), a relação entre o Estado e o indivíduo pautada na ética implica postura confiável da administração, que deve gerir o sistema com transparência e relativa estabilidade, atentando-se aos direitos adquiridos e aos “direitos previdenciários esperados”.

A dimensão ambiental importa “a manutenção de um ambiente de convivência saudável dos indivíduos representa a dimensão ambiental da sustentabilidade previdenciária” (MORAES, 2013, p. 21), verificando-se o entrelaçamento com a dimensão social, eis os impactos do desenvolvimento social para um ambiente saudável.

Por fim, tem-se a dimensão econômica da sustentabilidade previdenciária. A partir dos ensinamentos de Moraes (2013, p. 7-9) e Savaris (2011, p. 310-311), tem-se que a adequada abordagem do tema impõe o estudo do orçamento da seguridade social, as políticas econômica e social implementadas, os princípios do equilíbrio financeiro-atuarial e a regra da contrapartida (precedência do custeio), sendo salutar o resguardo ao objetivo primordial de garantir a proteção social.

Para que a proteção social seja então uma estratégia apta a impulsionar o desenvolvimento sustentável, é imprescindível uma postura transformadora quanto à organização da seguridade social e às políticas públicas pertinentes, pautadas no programa de sociedade previsto na CRFB/1988.

Tal afirmação se justifica no fato de que a mera adoção de reformas, desvinculada da reformulação da administração e da governança do sistema previdenciário, tende apenas a postergar problemas, como explicam Oliveira e Teixeira (1985): “[...] o que fica claro é que, desde que as medidas tomadas não alteraram as condições de manutenção da contradição que corrói o sistema previdenciário, é de se esperar que a crise reapareça, talvez com outra face [...]” (OLIVEIRA; TEIXEIRA, 1985, p. 289).

A adoção de medidas que visem a sustentabilidade do sistema previdenciário e o desenvolvimento social e econômico devem observar não somente a dimensão econômica, mas plexo da sustentabilidade – que corresponde à união de suas dimensões, demandando efetivo diálogo social a fim de, democraticamente, encontrar soluções eficazes. Nas palavras de Garcia (2016, p. 47):

Por fim, antes de se propor restrições a direitos sociais destinados a assegurar a dignidade humana e o mínimo existencial das pessoas, como as prestações da Seguridade Social, notadamente os benefícios previdenciários do Regime Geral de Previdência Social, exige-se coragem para a eliminação de eventuais privilégios financeiros de certos setores mais favorecidos, bem como maior rigor na administração do orçamento da Seguridade



Social, como requisitos para a própria legitimidade democrática de eventual proposta de reforma previdenciária (GARCIA, Gustavo, 2016, p. 46-47).

Nesse sentido, Valle (2017) elucida a estreita vinculação entre o direito fundamental à boa administração e a governança: “Governança se afigura portanto como conteúdo possível do direito fundamental à boa administração, que, para contribuir para o aprimoramento da atividade administrativa, presta reverência à *democracia de funcionamento* [...]” (VALLE, 2010, p. 168). E acrescenta:

A abertura à governança – e portanto à contribuição que o conhecimento societal possa trazer ao processo de tomada de decisão – favorece a *capacidade de antecipação* de problemas e a formação de estratégia de decisão mais rica. Ainda que disso não resulte necessariamente a escolha ótima, não resta dúvida de que, se a incerteza amplia o leque de efeitos possíveis da conduta estatal, a solução há de envolver uma prática que igualmente amplie os atores orientadores da decisão, enriquecendo o processo decisório (VALLE, 2010, p. 199).

Segundo Vasconcelos (2007, p. 527):

O sentido epistemológico de “governança” compreende a gestão pública em termos comunicativos, na qual se assegura aos destinatários da ação pública – em qualquer de seus níveis e esferas de Poder Público – o direito de deduzir em procedimentos discursivos e diante da autoridade pública local suas pretensões de verdade (VASCONCELOS, 2007, p. 527).

A Organização Internacional do Trabalho (OIT) demonstrou preocupação com o tema da proteção social e editou a Recomendação nº 202, que trata de pisos de proteção social. Dijkhoff (2017), ao abordar o artigo 3º da referida recomendação, explicita a presença de princípios associados à boa governança e destaca a importância de seu reconhecimento para a promoção de medidas inovadoras e a cobertura de lacunas na proteção social.

Assim, ao tratar da boa governança, o autor (2017) ressalta estratégias de priorização de integração das políticas, prudência quanto a investimentos de fundos de seguridade social, melhoria na qualidade de serviços e eficácia dos sistemas, a definição e avaliação de objetivos, a eficiência na utilização de recursos, transparência, bem como a necessidade de cooperação entre instituições administrativas e participação ativa dos interessados.

Dijkhoff (2017) aponta ainda outras medidas de boa governança constantes da Recomendação nº 202 da OIT, tais como prevenção às fraudes, à evasão e à ausência de contribuição dos segurados, bem como a criação de

mecanismos apropriados de monitoramento e realização de estudos atuariais que atentem tanto à sustentabilidade das medidas quanto à efetiva entrega dos benefícios legalmente definidos.

Cita-se, ainda, algumas das medidas propostas na Recomendação nº 202:

- [...] (i) consideração da *diversidade* de métodos e abordagens, incluindo mecanismos de financiamento e sistemas de entrega;
- j) Gestão e administração financeiras transparentes, responsáveis e sólidas;
- (k) *sustentabilidade financeira, fiscal e econômica, levando em consideração a justiça social e a equidade*;
- l) coerência com as políticas sociais, econômicas e de emprego;
- m) *coerência entre as instituições responsáveis* pela prestação de proteção social; [...] (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, 2012, on-line).

A Associação Internacional de Seguridade Social – AISS (2013) elaborou diretrizes de boa governança em matéria de seguridade social, explicitando os marcos que devem pautar a gestão:

O marco de governança concebido para estas diretrizes objetiva abarcar todas as responsabilidades do conselho de administração e de direção em matéria de administração da seguridade social. Nesse âmbito, a administração da previdência social consiste em quatro áreas amplas de governança: finanças sustentáveis; investimentos sólidos; a cobertura e contribuições dos membros e os benefícios e serviços oferecidos; e a gestão de recursos, em particular recursos humanos e infra-estrutura de tecnologia da informação e comunicação (TIC)<sup>1</sup> (ASSOCIAÇÃO INTERNACIONAL DE SEGURIDADE SOCIAL, 2013, p. 03, tradução própria).

Carmona (2014, p. 42) reforça a importância de investimentos de longo prazo em sistemas abrangentes de proteção social a fim de mitigar as consequências da crise e reduzir a pobreza, bem como estimular o crescimento econômico e proporcionar fortalecimento contra novas crises.

Para a autora (2014, p. 43-44), os sistemas de proteção social devem conformar-se aos padrões de direitos humanos e estabelecer um marco legal

<sup>1</sup> El marco de gobernanza ideado para estas directrices intenta abarcar la totalidad de las responsabilidades del consejo de administración y de la dirección en materia de administración de la seguridad social. Según dicho marco, la administración de la seguridad social consta de cuatro esferas amplias de gobernanza: las finanzas sostenibles; las inversiones sólidas; la cobertura y las cotizaciones de los miembros y las prestaciones y servicios ofrecidos; y la gestión de los recursos, en particular de los recursos humanos y de la infraestructura de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) (ASSOCIAÇÃO INTERNACIONAL DE SEGURIDADE SOCIAL, 2013, p. 03).

e institucional em nível nacional, o qual especifique as responsabilidades das partes interessadas, respeitando a transparência e o acesso à informação. As políticas formuladas devem estar pautadas na expansão da cobertura e no tratamento igualitário e não discriminatório dos beneficiários.

Nas lições de Carmona e Nyst (2012, p. 54), a transparência é fundamental para os programas de proteção social, contribuindo para mitigar ações discriminatórias, corrupção, abuso e má administração. E aduzem que a falta de transparência e a desconfiança quanto à sustentabilidade do sistema são motivos suscitados para reduzir investimentos em políticas sociais.

As autoras (2012, p. 58-59) afirmam que os beneficiários devem ter o direito e a capacidade de participar tanto do planejamento, como da implementação e avaliação dos programas de proteção social, e enfatizam que a administração deve formular mecanismos participativos que viabilizem o *feedback* e o *accountability*, em prol da eficácia dos programas. A ausência de participação, segundo as pesquisadoras (2012, p. 58), poderia resultar em programas não sustentáveis ou incapazes de alcançar os objetivos pretendidos.

As autoras (2012, p. 58-59) sugerem que os mecanismos de participação devem considerar as peculiaridades dos grupos vulneráveis, de modo a encorajá-los a adotar posturas ativas; não tenham caráter meramente consultivo, mas viabilizem a organização dos grupos e o acesso às informações atualizadas, oportunizando a real contribuição nas tomadas de decisões; e, ainda, que as organizações da sociedade civil sejam abarcadas por tais mecanismos.

Percebe-se que, para Carmona (2014, p. 51), a participação no desenvolvimento de políticas, inclusive econômicas, pode auxiliar a delinear diagnósticos sobre as causas estruturais de privações enfrentadas por comunidades, de modo a tornar tais políticas mais eficazes, além de promover o empoderamento dos beneficiários.

Xavier e Vasconcelos (2017, p. 144) apontam a importância da cooperação interinstitucional para a solução de decisões conflitantes tomadas pela Justiça do Trabalho e o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS):

Na cooperação interinstitucional, as instituições filiadas, organizadas por diferentes lógicas e princípios, passam a direcionar suas ações e interpretações em convergência ao interesse comum de resolver demandas previdenciário-trabalhistas. Gerou-se assim grande expectativa, não só para a Administração Pública, em prol do princípio da eficácia, mas também para a qualidade de atuação democrática das instituições, aprimorando o atendimento das necessidades coletivas, enfrentando de forma qualitativa as demandas conexas buscando pôr fim à lide, de maneira definitiva (XAVIER; VASCONCELOS, 2017, p. 144).

A cooperação interinstitucional, segundo os autores (2017, p. 145-146), se apresenta como uma alternativa para simplificar e por fim à divergência acerca das contribuições sociais oriundas de reclamações trabalhistas, que “pela falta de cooperação entre o INSS e o Judiciário Trabalhista, no sentido de a autarquia recusar que as contribuições recebidas na via trabalhista sejam repassadas para o trabalhador automaticamente” (XAVIER; VASCONCELOS, 2017, p. 146).

A AISS (2017), ao apresentar uma série de medidas ao enfrentamento dos desafios que se põem à proteção social, destacou a importância de um enfoque integral e de cooperação entre as instituições:

A experiência de muitas administrações nacionais de seguridade social sugere que as intervenções devem ser múltiplas e organizadas de forma a reconhecer a natureza dinâmica dos riscos. As administrações de seguridade social não podem enfrentar sozinhas os desafios (ASSOCIAÇÃO INTERNACIONAL DE SEGURIDADE SOCIAL, 2017, p. 34, tradução própria)<sup>2</sup>.

Para a AISS (2017), a governança deve abranger ainda o uso de tecnologias de informação e comunicação (TIC), respaldado pela garantia de proteção à privacidade, de modo a viabilizar a comunicação entre as instituições, a interoperabilidade entre base de dados, bem como a promoção de políticas integrais e também setoriais:

Assim, as TIC facilitam soluções inovadoras estratégicas, em particular com base na integração interinstitucional, serviços móveis e tecnologias analíticas e de big data. As TICs oferecem ferramentas para a integração de políticas e promovem o desenvolvimento sustentável, uma vez que fortalecem a capacidade dos governos de formular e aplicar políticas abrangentes (ASSOCIAÇÃO INTERNACIONAL DE SEGURIDADE SOCIAL, 2017, p. 26, tradução própria)<sup>3</sup>.

Dentre as diretrizes de boa governança delineadas pela AISS (2013, p. 24-27), convém destacar a gestão de riscos operacionais e a solidez

<sup>2</sup> La experiencia de muchas administraciones nacionales de la seguridad social sugiere que las intervenciones deben ser múltiples y organizadas de manera a reconocer la naturaleza dinámica de los riesgos. Las administraciones de la seguridad social no pueden afrontar solas los desafíos (ASSOCIAÇÃO INTERNACIONAL DE SEGURIDADE SOCIAL, 2017, p. 34).

<sup>3</sup> Así, las TIC facilitan de modo estratégico soluciones innovadoras, en particular basadas en la integración interinstitucional, los servicios móviles y las tecnologías analíticas y de macrodatos. Las TIC ofrecen herramientas para la integración de políticas y promueven el desarrollo sostenible ya que fortalecen la capacidad de los gobiernos de formular y aplicar políticas integrales (ASSOCIAÇÃO INTERNACIONAL DE SEGURIDADE SOCIAL, 2017, p. 26).

atuarial. Quanto ao primeiro aspecto, a aplicação de medidas preventivas a fatores internos e externos podem mitigar efeitos nocivos à seguridade social, especialmente à sua administração e sustentabilidade econômica. Já a adoção de medidas atuariais é imprescindível ao acompanhamento da sustentabilidade do sistema, bem como para melhorar a responsabilidade, transparência e previsibilidade na administração do sistema.

A AISS (2017), em estudo sobre desafios da seguridade social, aponta medidas que, uma vez adotadas pela Administração, podem contribuir para a melhoria da qualidade dos serviços e a expansão da seguridade social, e reforça a necessidade de interação entre as instituições. Destaca-se, brevemente, algumas medidas significativas: investimentos em saúde, emprego e empoderamento dos cidadãos; investimentos em educação, mediante atuação coordenada e proativa entre as instituições, inclusive em caráter preventivo, viabilizando treinamentos e formação profissional, o que tende a otimizar a empregabilidade, especialmente entre os jovens, e a mitigar o trabalho informal, com conseqüente aumento das contribuições; ações de prevenção em saúde, permitindo o controle dos riscos sociais futuros e a redução da pobreza, principalmente entre os idosos; e, ainda, a cooperação entre sindicatos e Ministério da Previdência Social, a fim de facilitar a arrecadação das contribuições por trabalhadores rurais.

A OIT (2017, p. 184-187) sugere oito opções para expandir o espaço fiscal e gerar recursos para a proteção social, brevemente enumeradas, uma vez que merecem ser objeto de estudo à parte e, como afirma a própria OIT, dependem de cuidadoso estudo que considere riscos e contrapartidas de acordo com as peculiaridades de cada País: realocação da despesa pública; aumento das receitas fiscais; ampliação da cobertura da segurança social e das receitas contributivas; atividades de promoção para obter ajudas e transferências; eliminação de fluxos financeiros ilícitos; utilização reservas fiscais e reservas cambiais do banco central; gestão da dívida; adoção de um quadro macroeconômico mais flexível.

A OIT (2017), no Relatório Mundial sobre Proteção Social, evidencia que o tema requer o empenho da administração em distintos setores e, mesmo diante de um cenário marcado pela austeridade, há opções viáveis à garantia da proteção social:

Avançar rumo à proteção social universal e alcançar os ODS exigirá esforços em diversas áreas. Alargar a cobertura da proteção social aos trabalhadores na economia informal e facilitar a sua transição para a economia formal são dois aspectos essenciais para reduzir os défices de trabalho digno e prevenir a pobreza e a vulnerabilidade. Em linhas mais gerais, a promoção



de sistemas inclusivos de proteção social, incluindo pisos, é um pré-requisito para melhorar o nível de vida das populações vulneráveis e alcançar os ODS. Não obstante, isso só será possível se as prestações satisfizerem as necessidades da população e garantirem os níveis adequados de proteção. É necessário realizar maiores esforços para garantir não só a cobertura universal, mas também níveis adequados de prestações. Isto é também primordial na abordagem de desafios futuros relacionados com a evolução demográfica, a evolução do mundo do trabalho, a migração, os contextos frágeis e os desafios ambientais, a fim de garantir que os sistemas de proteção social estão aptos a tornar o direito à segurança social para todos numa realidade (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, 2017, p. 167).

Por fim, em harmonia com o que foi anteriormente exposto sobre governança, cooperação interinstitucional e efetivo diálogo entre as instituições, a OIT (2017) reforça:

[...] O diálogo nacional tripartido com governos, empregadores e trabalhadores, sociedade civil, academia, agências das Nações Unidas e outros intervenientes é fundamental para gerar a vontade política necessária para explorar todas as opções possíveis em termos de espaço fiscal e adotar um conjunto adequado de políticas públicas que promovam o crescimento inclusivo e a proteção social. O diálogo nacional social, frequentemente realizado ao abrigo de sessões de diálogo nacional baseado na avaliação, supervisionadas pela ONU, é a melhor forma de articular soluções otimizadas em matéria de políticas macroeconômicas e fiscais e de definir as necessidades de proteção social e os investimentos necessários à concretização dos ODS (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, 2017, p. 186).

Verifica-se, pois, que a proteção social, como direito humano e fundamental, deve ser implementado progressivamente, o que demanda a atuação interinstitucional e a adoção de políticas públicas e medidas administrativas nos níveis federal, estadual e municipal, abrangendo temas como saúde, educação, emprego, economia, a fim de fazer frente aos desafios à sustentabilidade previdenciária e, assim, concretizar os objetivos do Estado Democrático de Direito.

### *3. Considerações finais*

O reconhecimento da força normativa da Constituição e a irradiação de suas normas impõem a releitura dos ramos do Direito, inclusive o Direito

previdenciário, à luz de seus princípios e valores. A proteção social, como direito humano e fundamental, apresenta-se como instrumento para a promoção da justiça social, a erradicação da pobreza e apto a impulsionar o desenvolvimento sustentável.

Constatou-se que para que a proteção social efetivamente contribua para a concretização do projeto de sociedade apresentado pelo Estado Democrático de Direito, a atenção não pode estar adstrita à dimensão econômica da sustentabilidade e refletida em reformas que mitiguem direitos fundamentais, desconsiderando a existência de variáveis complexas que mutuamente impactam a seguridade social.

A proteção social e a sustentabilidade exigem atuação multifacetada das instituições pertinentes, com a participação dos demais interessados (sociedade civil, empregadores, beneficiários), em cooperação, pautado na boa governança, a fim de traçar diagnósticos sobre as causas estruturais que impactam a organização e o orçamento da seguridade social, e sejam elaboradas políticas públicas, integrais e setoriais, e ações estratégicas, com objetivos de curto e longo prazo, para solucionar o desequilíbrio. Desse modo, viabiliza-se a democratização e o aperfeiçoamento do exercício da função administrativa, contribuindo para a concretização de direitos fundamentais e o plexo da sustentabilidade, com a expansão da proteção social e o empoderamento dos beneficiários.

## *Referências bibliográficas*

ASSOCIAÇÃO INTERNACIONAL DE SEGURIDADE SOCIAL. *10 Desafios mundiales para la seguridad social: Américas*. Genebra: Asociación Internacional de la Seguridad Social, 2017. Disponível em: <<https://www.issa.int/es/ten-global-challenges-for-social-security>>. Acesso em: 29 de maio de 2019.

ASSOCIAÇÃO INTERNACIONAL DE SEGURIDADE SOCIAL. *ISSA guidelines: good governance*. Genebra: International Social Security Association, 2013. Disponível em: <<https://www.issa.int/es/details?uuid=9e8b24b4-3e33-4080-9701-07310feb3bf9>>. Acesso em: 24 de julho de 2019.

BARROSO, Luís Roberto. Neoconstitucionalismo e constitucionalização do Direito: o triunfo tardio do Direito Constitucional no Brasil. *Interesse Público*, Sapucaia do Sul, RS, v. 7, n° 189, p. 13-54, set. 2005.

BARROSO, Luís Roberto. *O constitucionalismo democrático no Brasil: crônica de um sucesso imprevisto*. Luis Roberto Barroso: Jurisdição constitucional e debates públicos, dez. 2012. Disponível em: <<http://www.luisrobertobarroso.com.br/wp-content/uploads/2013/05/O-constitucionalismo-democratico-no-Brasil.pdf>>. Acesso em: 22 de maio de 2019.

- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. *Diário Oficial da União*, Brasília, 05 out. 1988.
- BRASIL. Decreto legislativo nº 269, de 13 de junho de 2008. Aprova o texto da Convenção nº 102 da Organização Internacional do Trabalho - OIT, relativa à fixação de normas mínimas de seguridade social, adotada em Genebra, em 28 de junho de 1952. *Diário Oficial da União*, Brasília, 19 de setembro de 2008. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/2008/decretolegislativo-269-18-setembro-2008-580870-convencao-103716-pl.html>>. Acesso em: 27 de maio de 2019.
- BRASIL. Lei nº 8.213, de 24 jul. 1991. Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, 25 jul. 1991. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8213cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8213cons.htm)>. Acesso em: 26 de maio de 2019.
- BRASIL. Senado Federal. Comissão Parlamentar de Inquérito do Senado Federal destinada a investigar a contabilidade da previdência social, esclarecendo com precisão as receitas e despesas do sistema, bem como todos os desvios de recursos (CIPREV): relatório final. *Senado Federal*, Brasília, 23 out. 2017. Disponível em: <<http://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento/download/464c1458-f524-4d51-8bbd-eb8bb29d10cc>>. Acesso em: 03 de maio de 2019.
- BRASIL. Senado Federal. Senado aprova proposta que prorroga a DRU até 2023. *Agência Senado*, Brasília, 24 ago. 2016. Disponível em: <<http://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/08/24/senado-aprova-proposta-que-prorroga-a-dru-ate-2023>>. Acesso em: 26 de maio de 2019.
- CARMONA, Magdalena Sepúlveda. Alternatives do austerity: a human rights framework for economic recovery. In: NOLAN, Aiofe. *Economic and social rights after the global financial crisis*. Cambridge: Cambridge University Press, 2014. Cap. 1, p. 23-56.
- CARMONA, Magdalena Sepúlveda. Ensuring inclusion and combatting discrimination in social protection programmes: the role of human rights Standards. *International Social Security Review*, Genebra, v. 70, n. 4, p. 13-43, out./dez. 2017.
- CARMONA, Magdalena Sepúlveda; NYST, Carly. *The human rights approach to social protection*. Erweko Ou (Finland): Ministry for Foreign Affairs of Finland, 2012. Disponível em: <<https://www.ohchr.org/Documents/Issues/EPoverty/HumanRightsApproachToSocialProtection.pdf>>. Acesso em: 12 de agosto de 2019.
- CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista. *Manual de direito previdenciário*. 19. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016.
- COELHO NETO, Ubirajara. *Direito constitucional previdenciário: princípios e evolução no Direito brasileiro*. Palmas: Edição do autor, 2008.
- DIJKHOFF, Tineke. Principles for national protection floors. In: DIJKHOFF, Tineke; MPEDI, Letlhokwa George. *Recommendation on social protection floors: basic principles for innovative solutions*. The Netherlands: Kluwer Law International, 2017. Parte I, Cap. 2.

- GALUPPO, Marcelo Campos. Os princípios jurídicos no Estado Democrático de Direito: ensaio sobre o modo de sua aplicação. *Revista de Informação Legislativa*, v. 36, nº 143, p. 191-210, jul./set. 1999. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/514/r143-16.PDF?sequence=4>>. Acesso em: 26 de maio de 2019.
- GARCIA, Denise Schmitt Siqueira. Dimensão Econômica da Sustentabilidade: uma análise com base na economia verde e a teoria do decrescimento. *Revista Veredas do Direito*, Belo Horizonte, v. 13, nº 25, p. 133-153, jan./abr. 2016. Disponível em: <<http://www.domhelder.edu.br/revista/index.php/veredas/article/view/487>>. Acesso em: 17 de agosto de 2019.
- GARCIA, Gustavo Filipe Barbosa. Reforma previdenciária e princípio da proibição do retrocesso social. *Revista Brasileira de Direito Previdenciário*, Porto Alegre, ano VI, v. 33, p. 36-48, jun./jul. 2016.
- GOMES, Magno Federici; FERREIRA, Leandro José. A dimensão jurídico-política da sustentabilidade e o direito fundamental à razoável duração do procedimento. *Revista do Direito*, Santa Cruz do Sul, v. 2, n. 52, p. 93-111, maio/set. 2017.
- MARTINEZ, Wladimir Novaes. *Princípios de direito previdenciário*. 4. ed. São Paulo: LTr, 2001.
- MORAES, Sandro Glasenapp. A Previdência nos 90 anos da Lei Eloy Chaves: o desafio da sustentabilidade. *Sandro Moraes*, Porto Alegre, 2013. Disponível em: <<http://sandromoraes.adv.br/resources/A%20prev%20social%20nos%2090%20anos%20da%20lei%20eloy%20chaves%20-%20o%20desafio%20da%20sust.pdf>>. Acesso em: 23 de maio de 2019.
- OLIVEIRA, Jaime Antônio de Araújo; TEIXEIRA, Sonia Maria Fleury. *(Im)previdência social: 60 anos de história da Previdência no Brasil*. Petrópolis: Vozes; Associação Brasileira de Pós-Graduação em Saúde Coletiva, Rio de Janeiro, 1985.
- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *The sustainable development goals report 2017*. Nova York: Organização das Nações Unidas, 2017. Disponível em: <<https://unstats.un.org/sdgs/files/report/2017/thesustainabledevelopmentgoalsreport2017.pdf>>. Acesso em: 12 de agosto de 2019.
- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Transformando nosso mundo: a Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável*. Organização das Nações Unidas, 2015. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/>>. Acesso em: 12 de agosto de 2019.
- ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. *Recomendação nº 202: Recomendação de pisos de proteção social*. Genebra: OIT, 2012. Disponível em: <[https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:12100:0::NO::P12100\\_INSTRUMENT\\_ID,P12100\\_LANG\\_CODE:3065524,es:NO](https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID,P12100_LANG_CODE:3065524,es:NO)>. Acesso em: 26 de julho de 2019.
- ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. *Relatório Mundial sobre Proteção Social 2017-19: Proteção social universal para alcançar os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável*. Genebra: Bureau Internacional do Trabalho, OIT, 2017. Disponível em: <[https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro-geneva/---ilo-lisbon/documents/publication/wcms\\_698042.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro-geneva/---ilo-lisbon/documents/publication/wcms_698042.pdf)>. Acesso em: 27 de maio de 2019.

- SANCHIS, Luis Prieto. Neoconstitucionalismos (un catálogo de problemas y argumentos). *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*, Granada, v. 44, p. 461-506, 2010. Disponível em: <<http://revistaseug.ugr.es/index.php/acfs/article/view/516/606>>. Acesso em: 21 de maio de 2019.
- SAVARIS, José Antônio. A aplicação judicial do direito da previdência social e a interpretação perversa do princípio constitucional da precedência do custeio: o argumento alakazan. *Revista de Direitos Fundamentais e Democracia*, Curitiba, v. 10, nº 10, p. 281-313, jul./dez. 2011. Disponível em: <<http://revistaeletronicardfd.unibrasil.com.br/index.php/rdfd/article/view/14>>. Acesso em: 05 set. 2016.
- SETTE, André Luiz Menezes Azevedo. *Direito previdenciário avançado*. 3. ed. Belo Horizonte: Mandamentos, 2007.
- VALLE, Vanice Regina Lírio do. *Direito fundamental à boa administração e governança: democratizando a função administrativa*. 2010. 254 f. Tese (pós-doutorado) - Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/6977/VANICE%20VALLE.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 11 de outubro de 2019.
- VASCONCELOS, Antônio Gomes de. *Pressupostos Filosóficos e Político-Constitucionais para a aplicação do Princípio da Democracia Integral e da Ética de Responsabilidade na Organização do Trabalho e na Administração da Justiça: o Sistema Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista*. Estudo de caso – a questão trabalhista regional e os resultados da instituição matricial de Patrocínio-MG (1994–2006). 2007. 907 f. 2 v. Tese (doutorado) - Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Direito. Disponível em: <[https://repositorio.ufmg.br/bitstream/1843/BUBD-9BQJW9/1/direito\\_antoniogomesvasconcelos\\_tese.pdf](https://repositorio.ufmg.br/bitstream/1843/BUBD-9BQJW9/1/direito_antoniogomesvasconcelos_tese.pdf)>. Acesso em: 11 de outubro de 2019.
- XAVIER, Sílvia Maria Maia; VASCONCELOS, Antônio Gomes de. *A cooperação interinstitucional como estratégia de administração da justiça diante dos obstáculos ao acesso à justiça, decorrentes da fragmentação da repartição de competência em matéria previdenciário-trabalhista, entre ramos distintos do Poder Judiciário*. 2017. 295 f. Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Direito. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/1843/BUOS-B2HF88>>. Acesso em: 11 de maio de 2019.



# Parâmetros consequenciais e decisão judicial: análise econômica do direito e o artigo 20 da lei de introdução às normas do direito brasileiro

*Fabrcio Manoel Oliveira*

*Guilherme Mattos Salles*

**Resumo:** Com o advento da Lei nº13.655, de 25 de abril de 2018, a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro foi alterada e passou a conter regramento específico acerca da necessidade de observância, pelas esferas judicial, administrativa e controladora, das consequências práticas de suas decisões quando estas forem proferidas com base em valores de dimensão abstrata. Ocorre que a norma não menciona expressamente se tal avaliação de impacto envolve algum tipo de análise econômica. Assim, o presente trabalho tem o escopo de compreender tal ponto, isto é, se a análise dos efeitos práticos envolve (ou não) apreciação econômica. Ao final, conclui-se no sentido de que a norma não adotou o consequencialismo como teoria da decisão, mas apenas estatuiu a necessidade da realização de considerações sobre seus efeitos práticos (análise consequencial), que devem envolver o aspecto econômico, até mesmo porque tal elemento é um dentre os vários que saltam à vista quando de uma deliberação, ainda que não detenha qualquer tipo de proeminência sobre os demais fatores que influenciam os decisores.

**Palavras-chave:** Decisão judicial; Artigo 20 da LINDB; Parâmetros consequenciais; Análise econômica do Direito.

## 1. Introdução

No dia 25 de abril de 2018 foi publicada pelo presidente interino, Michel Temer, a Lei nº 13.655, que alterou mais de 10 dispositivos da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 – alteração legislativa que ficou conhecida como “Lei da Segurança para Inovação Pública”.

O projeto de lei, de autoria inicial do Senador Antônio Anastasia, visou introduzir ao ordenamento jurídico pátrio disposições sobre a segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público.

Nesse panorama, uma das modificações determinou a imprescindibilidade da avaliação das consequências práticas das decisões judiciais, administrativas e da controladoria, quando estas forem fundadas em valores jurídicos abstratos, conforme *caput* do artigo 20:

Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão. Parágrafo único. A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas (BRASIL, 2018).

Com efeito, nota-se que o artigo busca aperfeiçoar o processo de aplicação do Direito ao impor a necessidade de observação das consequências práticas da decisão que se valer de valores jurídicos abstratos, na tentativa de proporcionar maior segurança jurídica e se distanciar de conceitos indefinidos e genéricos.

Ocorre que a novel legislação não menciona expressamente se tal avaliação de impacto envolve algum tipo de análise econômica, em qualquer de seus gradientes. Em sendo assim, a partir de uma metodologia jurídica descritivo-exploratória, o raciocínio dedutivo e o método teórico, tendo como base uma abordagem bibliográfica, o presente trabalho tem o escopo de compreender tal ponto, isto é, se a análise dos efeitos práticos deve (ou não) envolver uma apreciação econômica.

Para tanto, o trabalho foi dividido em dois pontos, no primeiro estudar-se-á o enquadramento da norma como consequencialista ou não consequencialista (nesse caso, calcada tão somente na análise consequencial); e, no segundo, estudar-se-á efetivamente se a avaliação de impacto determinada pelo artigo 20 da LINDB envolve algum tipo de análise econômica.

## 2. *Consequencialismo ou análise consequencial?*

A Lei nº 13.655/2018 determina expressamente a imprescindibilidade da avaliação dos efeitos práticos de decisões fundadas em valores jurídicos abstratos, com o fito de evitar “decisionismos” e o uso de solipsismo no processo decisório.

Em outros dizeres, possui como *ratio* “interditar a utilização indiscriminada de abstrações nas razões de decidir — as quais, nos últimos anos, serviram para ampliar o espectro de poder das instituições” (MARQUES NETO *et al*, 2019, p. 21).

Para Maria Helena Diniz (2018, 305-318), a norma consagra de uma vez por todas o princípio da motivação concreta das decisões e o dever de observação das consequências práticas do pronunciamento jurisdicional, reforçando a responsabilidade decisória do prolator.

Outra não é a opinião de Luiz Sérgio Fernandes de Souza (2018, p. 125-126), para quem a norma coloca um freio à utilização de argumentos retóricos

e abstratos, corporificando uma resposta legislativa aos influxos de politização do Poder Judiciário e judicialização da Política.

Nesse mesmo sentido, Floriano de Azevedo Marques Neto e Rafael Vêras de Freitas (2019, p.22) destacam que decisões fundamentadas em abstrações, para além de se furtarem a analisar a complexidade da questão vertida, não traduzem uma avaliação prévia quanto à solução mais adequada, além de abrirem margem para “decisões subjetivas e arbitrárias, pois que a indeterminação de sua significação pode ocultar interesses escusos veiculados por seu intermédio”.

Por seu turno, Rômulo Guilherme Leitão e Alessandro Samartin de Gouveia (2019, p. 120) ressaltam a dimensão da modificação, com impacto positivo para todo o ordenamento jurídico:

A mudança veiculada pela Lei nº 13.655/2018 é inovadora, pois se apresenta como pressuposto elementar das normas do direito brasileiro, isto é, não cuida apenas da introdução ao Código Civil. Simbolicamente, essa alteração representa também uma superação do sistema igualitário, pois coloca a Constituição Federal no ápice da pirâmide e supera a ideia de que o Código Civil seria a lei mais importante da vida privada. O direito já não é mais fruto exclusivo de um código ou de uma lei, ele decorre de um conjunto de normas jurídicas.

Preliminarmente, contudo, deve restar claro que tal análise estabelecida pela novel legislação não é superior em comparação aos outros aspectos que circundam o processo. Em outras palavras, a lei

Não estabeleceu que a avaliação dos efeitos determinará a solução a ser adotada, independentemente das regras jurídicas aplicadas. O dispositivo restringe-se [tão somente] a exigir, de modo específico, que a autoridade estatal tome em consideração as consequências práticas da decisão adotada (...) (FILHO, 2018, p. 38).

Nesse sentido, Fernando Rodrigues Martins (2019) assevera que a norma não adotou o consequencialismo como teoria da decisão, mas apenas estatuiu a necessidade da realização de considerações sobre as consequências práticas da decisão tomada (parâmetros consequenciais/análise consequencial), buscando o distanciamento de conceitos abstratos, raciocínio que nos parece correto.

Afinal, o consequencialismo demanda uma adoção de resultado em conformidade com o referencial-paradigma, ao contrário do que ocorre com a análise consequencial, que apenas valora os efeitos de determinada decisão, juntamente com todos os outros aspectos que orbitam o caso, de acordo com o peso que lhe é atribuído comparativamente.

Contudo, consoante explica Marçal Justen Filho (2018, p. 25), o artigo não impede por completo a utilização de valores abstratos, pelo contrário,

impõe um requisito para sua utilização, visando a construção de um processo baseado nas circunstâncias do caso concreto.

Para o autor, a apresentação das consequências práticas da decisão é necessária para que se verifique, em um processo de interpretação, se houve compatibilidade entre o valor jurídico abstrato invocado e a escolha feita pelo operador do Direito, quer dizer, a previsão dos efeitos é indispensável e integra a concretude do valor adotado (FILHO, 2018, p. 29).

Não é despciendo mencionar que a avaliação de consequências (análise consequencial) perpassa por um processo mental de natureza lógica, com lastro na experiência e também no conhecimento técnico, em que são analisadas as possíveis relações de causalidade provocadas pelos efeitos primitivos gerados pela decisão, de sorte que a ausência de tal análise impede a correta prestação jurisdicional, isto é, a verificação, pelo jurisdicionado, da adequabilidade e proporcionalidade da decisão para a produção dos efeitos almejados (FILHO, 2018, p. 28-30).

Nessa linha, Floriano de Azevedo Marques Neto e Rafael Vêras de Freitas (2019, p.32) apontam que:

Prospectar os efeitos da decisão não é irrelevante. O dever de motivar (geral a toda decisão) passa a ser reforçado, nos casos de decisão baseada em valores abstratos, com o dever de indicar as consequências antevistas pelo decisor. Mais do que isso, o dispositivo obriga a que as consequências possíveis sejam avaliadas e sopesadas.

Todavia, a legislação não explicita se tal mensuração deve (ou não) envolver algum tipo de análise econômica, em qualquer de seus gradientes, providência que fica a cargo da doutrina, conforme se estudará no tópico subsequente.

### *3. Decisão judicial, análise consequencial e o artigo 20 da lei de introdução às normas do direito brasileiro*

De acordo com Cristiano Carvalho, não há dúvida de que deve haver a utilização da análise econômica do Direito no processo de avaliação de impacto das decisões quando se estiver presente de qualquer conceito de cunho abstrato. Segundo suas próprias palavras: “portanto, a nova LINDB não é, em si, Análise Econômica do Direito, mas sem dúvida, a AED é o melhor instrumento, se não o único, que pode justamente controlar os possíveis excessos e orientar a boa aplicação desta lei” (CARVALHO, 2018).

Em complemento, Felipe Wagner de Lima Dias e Victor Hugo Macedo do Nascimento (2019) asseveram que, caso haja a realização de uma análise

econômica do Direito na tomada de decisões, é necessária a identificação dos elementos que compõem e sustentam a decisão, com a devida comprovação fática, em que se deve apresentar também a medida de sua confluência com os demais dispositivos do ordenamento jurídico que justificam a posição adotada.

Em contrapartida, Fernando Rodrigues Martins (2019) entende que na tomada de decisão, mesmo que sejam consideradas questões de natureza econômica, elas não poderão se sobrepor às conquistas e direitos fundamentais da pessoa humana. Em outros dizeres, o autor não enxerga com bons olhos essa possibilidade, pois, segundo ele, na análise econômica do Direito há uma troca de elementos puramente jurídicos, como o *standard* de boa fé ou o critério de justiça, para elementos puramente econômicos, como a eficiência e o custo, o que pode proporcionar uma maior guarida da racionalidade instrumental econômica em detrimento de valores jurídicos propriamente ditos.

De outra banda, encontra-se o posicionamento de Luiz Sérgio Fernandes de Souza (2018, p. 123-132), que ressalta que, apesar do mérito do legislador em tentar propiciar uma interpretação consequencialista da norma, de viés utilitarista – a qual em sua visão deve ser lida sem qualquer marcador hedonista, como presente em Bentham, tampouco sem envolver qualquer tipo de análise econômica, ao contrário, deve ir além, isto é, levar em consideração uma série de valores como justiça, senso comum, bem comum, um estado de coisas desejável ou mesmo a avaliação de que uma coisa em si mesmo considerada deve ser boa, na linha de inteligência de MacCormick (1983) –, o texto normativo apresenta uma contradição fundamental, qual seja:

Tenho razões para dizer, diante do quadro acima delineado (...), que a Lei Federal nº 13.655/18, traíndo seus objetivos, poderá legitimar o exercício do controle jurisdicional sobre o mérito do ato administrativo, atividade que o juiz desenvolverá de acordo com a norma (ao observar o dever de motivação acerca das consequências de sua decisão), mas, ao mesmo tempo, afastando-se da norma (ao dizer, por hipótese, que as consequências do ato administrativo recomendam solução diversa daquela encontrada pelo administrador) (SOUZA, 2018, p. 131-132).

Afinal, consoante o autor, como enunciar que uma (ou outra decisão) deve ser agasalhada com base em suas consequências? Para ele, “(...) é difícil justificar racionalmente decisões que, conquanto não sejam propriamente pessoais, colocam-se, por certo, de acordo com a visão de mundo de cada um no que diz respeito aos resultados e consequências do ato de decidir” (SOUZA, 2018, p. 127).

Essa tensão entre o binômio aproximação-distanciamento da norma, no entanto, parece-nos aparente, eis que, como dito outrora, a análise das consequências não possui qualquer tipo de proeminência sobre os



demais fatores que colaboram na tomada de decisão, o que significa que sua valoração deva se dar de modo proporcional e justo, com a realização de ponderações acerca dos efeitos decisórios (parâmetros consequenciais), no intuito de se esquivar da utilização de conceitos abstratos.

Nessa ordem de ideias, a prestação jurisdicional não deve ser baseada unicamente em efeitos consequenciais, pelo contrário, estes devem compor o raciocínio e o fundamento decisório como um elemento valorativo dentre os outros diversos elementos do caso, aspecto que a faz ter natureza consequencial, mas não ser puramente consequencialista, como fazem crer parcela dos autores supracitados.

Isso porque, na esteira do raciocínio já explorado de Fernando Rodrigues Martins (2019), ela não impõe um resultado em conformidade com o referencial- paradigma tomado como ponto fundamental comparativo, tal como no consequencialismo.

Em outras palavras, a análise econômica do Direito procura estudar como o comportamento das pessoas é modificado quando da instituição de uma determinada norma, e como uma norma, a partir de um prisma de produção de bem-estar social, pode ser considerada melhor do que outra, bem como o *modus* de definição de critérios para compará-las.

Nos dizeres de Richard Allen Posner (2007), trata-se de uma avaliação de uma determinada legislação com fulcro a promover eficiência, representando esta uma melhor e mais adequada alocação de recursos dentro da esfera social e uma maximização do bem-estar da sociedade, considerada como um todo.

Há, na verdade, uma comparação entre os custos e benefícios (relação custo- benefício) de todas as alternativas disponíveis, optando-se, então, pela melhor entre todas, de acordo com o referencial de benefícios escolhido, o que não ocorre na análise consequencial, que apenas aprecia os resultados juntamente com outros elementos, sem a necessidade de que a decisão a ser proferida seja a mais econômica (em relação aos seus efeitos).

Contudo, não parece desrazoável inferir que a consequência econômica é uma dentre as várias consequências que saltam à vista com a tomada de uma decisão. Em função disso, parece incoerente não apreciá-la quando da prestação jurisdicional, como deseja Luiz Sérgio Fernandes de Souza.

Assim, inegável que o modelo interpretativo proposto pela LINDB, ao contrário do que inicialmente se poderia pensar, considera como dimensão normativa os constructos de realidade jurídica, uma vez que leva para dentro do Direito as influências de aspectos sociais e pautas extra-jurídicas, a exemplo das consequências decisórias, as quais englobam a dimensão econômica.

Nessa seara, Rômulo Guilherme Leitão e Alessandro Samartin de Gouveia (2019, p. 121) explicitam com precisão o alcance da nova regra:

(...) esse dispositivo não inverte a lógica do julgamento, como forma de entronizar as consequências em detrimento do direito; ao revés, exige que o direito não se aparte do mundo social, devendo as decisões serem adotadas a partir das normas jurídicas, sem apelos abstratos dissociados do mundo real.

A observação dos efeitos empíricos, no entanto, deve sempre estar atrelada aos elementos estruturantes do ordenamento e aos valores constitucionais, notadamente os direitos fundamentais da pessoa humana.

Ademais, é de se comentar que

Não há teoria do comportamento melhor que a fornecida pela Ciência Econômica, e a AED, ao aplicar tais ferramentas analíticas ao fenômeno jurídico, possibilita mensurar e mesmo prever (ainda que com limites, dada à complexidade da ação humana) as futuras consequências da aplicação deste novo diploma legal. Instrumentos como a teoria da escolha racional, a teoria dos jogos, heurística e vieses, *behaviorallawandconomics*, dentre outros, sempre os mais potentes para a investigação do comportamento jurídico, passarão a ser imprescindíveis daqui em diante. Se é que já não o eram antes (CARVALHO, 2018).

Dessa forma, não se pode negar que a análise das consequências econômicas, se utilizada em conformidade com as normas constitucionais, em respeito aos direitos fundamentais e às conquistas jurídicas, como deseja Fernando Rodrigues Martins, citado acima, é um instrumento que pode contribuir de maneira positiva na parametrização da avaliação das consequências práticas das decisões judiciais e, assim, servir como uma importante aliada do julgador para a concretização da regra inserida na LINDB, que, em última análise, visa promover maior qualidade e eficiência na prestação jurisdicional.

Entretanto, é de se questionar se

Tais consequências seriam alusivas a direitos ou fatos contidos nos autos processuais? Ou estariam ligadas a efeitos que, ulteriormente à decisão, atingiriam direitos na realidade fática? Diriam respeito à preservação, ou não, de direitos garantidos, após o ato decisório? (DINIZ, 2018, p. 307).

Maria Helena Diniz (2018, p. 307-308) responde ao questionamento ponderando que o artigo 20 da LINDB não oferece nenhum tipo de resposta concreta às indagações, possibilitando ao julgador certo grau de liberdade decisória, independentemente de sua esfera. Assim, ele teria autonomia “para avaliar a consequência prática a seu modo, com base em sua mundividência, ou em sua ideia de valor social, moral ou ético ou, ainda, no condicionamento social de suas ideias”.

De qualquer maneira, fato é que para a análise das consequências práticas de uma decisão, a análise dos aspectos econômicos é um — mas não o único — instrumento relevante e útil de parametrização, auxiliando e promovendo uma prestação jurisdicional em conformidade com as particularidades de cada concreto.

## 4. Conclusão

Em que pese não solucionarem por definitivo as incertezas hermenêuticas que pairam sobre o Direito e o (caótico) mundo jurídico, os avanços que eclodiram com a reforma da LINDB parecem, verdadeiramente, acrescentar novas possibilidades aos operadores do Direito.

Nesse sentido, deve-se levar em conta que decisões, sejam elas administrativas, judiciais ou de controladoria, possuem o fim último de aplicar o Direito no caso concreto, isto é, no mundo real, produzindo efeitos práticos aos indivíduos e também à sociedade, como um todo.

Daí surge a necessidade de impor maior responsabilidade ao julgador na tomada de suas decisões, o que passa necessariamente pela análise das consequências que estas podem acarretar, evitando-se motivações meramente retóricas que produzem efeitos práticos deletérios ao interesse público concreto, sendo esta a *ratio* do artigo 20 introduzido na referida alteração da LINDB.

Ocorre que o dispositivo não dispõe sobre quais são os parâmetros que devem ser considerados para a análise de tais consequências práticas, o que faz emergir a problemática central do artigo: afinal, a análise dos efeitos práticos deve (ou não) envolver uma apreciação econômica? Ela é o único ou melhor dos instrumentos para a análise consequencial por parte do julgador, em cumprimento ao novo paradigma normativo?

Após explorar relevantes argumentos doutrinários, verificou-se, ao final, que a análise consequencial de aspectos econômicos, sem dúvidas, é um dentre os parâmetros que devem ser levados em consideração na tomada de decisão, e que, certamente, é um dos melhores instrumentos para o cumprimento da finalidade da norma em exame.

Portanto, é possível concluir no sentido de que a norma não elegeu o consequencialismo como teoria da decisão, mas tão somente estatuiu a necessidade da realização de considerações sobre as consequências práticas de uma decisão (análise consequencial), as quais devem envolver o aspecto econômico, tendo em vista se tratar justamente de um dos elementos dentre os vários que saltam à vista quando de uma deliberação, ainda que não detenha qualquer tipo de proeminência sobre os demais fatores que influenciam os decisores.

## Referências bibliográficas

- BRASIL. Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942. *Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del4657compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm)>. Acesso em: 04.08.2019.
- BRASIL. Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018. *Inclui no Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/lei/L13655.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13655.htm)>. Acesso em: 01.10.2019.
- CARVALHO, Cristiano. *A nova Lei de Introdução é Análise Econômica do Direito?* JOTA. 2018. Disponível em: <<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/coluna-da-abde/introducao-analise-economica-direito-05062018>>. Acesso em: 04.08.2019.
- DIAS, Felipe Wagner de Lima; NASCIMENTO, Victor Hugo Macedo do. *O consequencialismo jurídico e o artigo 20 da Lindb*. Consultor Jurídico. 2019. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2019-jun-07/opiniao-consequencialismo-juridico-artigo-20-lindb>>. Acesso em: 04.08.2019.
- DINIZ, Maria Helena. *Artigos 20 a 30 da LINDB como Novos Paradigmas Hermenêuticos do Direito Público, Voltados à Segurança Jurídica e à Eficiência Administrativa*. Revista Argumentum. Marília/SP, v. 19, nº 2, Mai./Ago. 2018. Disponível em: <<http://ojs.unimar.br/index.php/revistaargumentum/article/view/594/291>>. Acesso em: 01.10.2019.
- FILHO, Marçal Justen. *Art. 20 da LINDB: Dever de Transparência, Concretude e Proporcionalidade nas Decisões Públicas*. Revista de Direito Administrativo. Edição Especial: Direito Público na Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro – LINDB (Lei nº 13.655/2018). Rio de Janeiro, p. 13-41, nov./2018.
- LEITÃO, Rômulo Guilherme; GOUVEIA, Alessandro Samartin de. *Escolha regulatória, controle judicial e a nova LINDB*. Revista de Direito Administrativo da FGV. Rio de Janeiro, v. 278, nº 2, p. 97-130, maio/ago. 2019. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/80051/76585>>. Acesso em: 02.10.2019.
- MACCORMICK, Neil. *On legal decision and their consequences: from Dewey to Dworkin*. New York University Law Review, vol. 58, nº 2, 1983.
- MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; FREITAS, Rafael Vêras de. *Comentários à Lei nº 13.655/2018 (Lei da Segurança para a Inovação Pública)*. Belo Horizonte: Fórum, 2019.
- MARTINS, Fernando Rodrigues. *Consequencialismo e valores jurídicos abstratos na Lindb*. Direito Civil Atual. Consultor Jurídico. 2019. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2019-fev-11/direito-civil-atual-consequencialismo-valores-juridicos-abstratos-lindb>>. Acesso em: 04.08.2019.

POSNER, Richard Allen. *Economic Analysis of Law*. 7ª ed. New York: AspenPublishers, 2007.

SOUZA, Luiz Sérgio Fernandes de. *As Recentes Alterações da LINDB e suas Implicações*. Revista Jurídica da Escola Superior do Ministério Público de São Paulo. v.14, nº 2, 2018. Disponível em: <[http://www.esmp.sp.gov.br/revista\\_esmp/index.php/RJESMPSP/article/view/366/340340384](http://www.esmp.sp.gov.br/revista_esmp/index.php/RJESMPSP/article/view/366/340340384)>. Acesso em: 01.10.2019.



# (Des)regulação, empresas simples de crédito (esc's) e startups no cenário nacional

*Fabício Manoel Oliveira  
Guilherme Mattos Salles*

**Resumo:** Com o advento da Lei Complementar n° 167, de 24 de abril de 2019, que criou a figura da Empresa Simples de Crédito (ESC), uma revolução no mercado creditício nacional está em andamento, haja vista a pulverização e a facilitação de acesso ao crédito por parte dos micro e pequenos empreendedores, o que pode afetar diretamente o universo de captação de recurso por parte das startups, empreendimentos nascentes. Em sendo assim, o presente trabalho tem como escopo compreender os impactos e consequências dessa (des)regulação no ecossistema nacional das startups. Ao final, conclui-se no sentido de que as alterações legislativas permitirão o suprimento de (pequenas) demandas de capital por parte das startups, antes faticamente impossibilitadas de obter recursos junto às instituições financeiras tradicionais, bem como a diminuição da concentração bancária.

**Palavras-chave:** Lei Complementar n° 167/2019; Empresa Simples de Crédito (ESC's); (Des)regulação.

## 1. Introdução

Com o advento da Lei Complementar n° 167, de 24 de abril de 2019, foi criada a figura da Empresa Simples de Crédito (ESC), a qual é voltada ao atendimento de demandas de crédito de pequenos negócios, com o intento de pulverizar o mercado creditício, na contramão do sistema financeiro hegemônico no país.

Com efeito, o novel engenho visa o suprimento de demandas de capital por parte de micro e pequenos empreendedores, o que pode proporcionar consequências positivas para as *startups*, notadamente porque elas, em função de seu modelo líquido de negócio, bem como por vicejarem em ambientes que, via de regra, são inseguros e incertos, possuem dificuldade para a tomada de crédito nas etapas iniciais do empreendimento (FEIGELSON; NYBO; FONSECA, 2018, p. 67).

Diante desse panorama, a partir de uma metodologia jurídico descritiva-exploratória, o raciocínio dedutivo e o método teórico, tendo como base

uma abordagem bibliográfica, o presente trabalho tem por objetivo compreender como essa (des)regulação de crédito no mercado nacional pode impactar as *startups*, isto é, quais as (possíveis) consequências para as empresas nascentes.

Para tanto, o trabalho foi dividido em duas partes, na primeira dela estudar-se-á os meandros e particularidades que orbitam o universo das *startups* e o *modus* com que captam recursos no mercado; e, na segunda delas, estudar-se-á, efetivamente, a Lei Complementar nº 167, de 24 de abril de 2019, e como o fracionamento da oferta de crédito proporcionada por tal legislação poderá afetar a dinâmica que permeia as *startups*.

## 2. Startups e captação de recursos no mercado

As *startups*, em linhas gerais, são empreendimentos nascentes que buscam oferecer produtos e serviços no mercado, geralmente por meio de inovações e avanços tecnológicos, sob condições de extrema incerteza (RIES, 2012, p. 13).

Em outros dizeres, são empresas que se fundamentam no emprego de novas tecnologias, novas descobertas ou novos métodos que criem demandas ou maneiras mais eficientes de solucionar as demandas já existentes. Segundo Bruno Feigelson (*et al*, p.25- 26):

As rupturas na dinâmica ou práticas de um mercado, causada pelo produto e/ou serviço ofertado pela startup, traduz o conceito da característica disruptiva das startups. Essa característica é uma das mais importantes (...). Como parte do processo de inovação, as startups costumam utilizar a tecnologia a seu favor para desenvolver negócios escaláveis e inovadores. Frequentemente são utilizadas plataformas digitais (aplicativos e websites), porém, podem utilizar/desenvolver outros tipos de tecnologia como hardware.

Com efeito, as *startups*, naturalmente, objetivam a disrupção do mercado, isto é, buscam inovações que suplantam tecnologias, métodos, processos ou práticas. Nesse sentido, Tarcisio Teixeira e Alan Moreira Lopes (2017, p.16) afirmam que o aspecto fascinante desse universo é justamente “a competência que determinadas empresas possuem para inventar e descobrir produtos e serviços que ainda não sabíamos que precisávamos”.

Diante disso, é justamente da busca pelo desenvolvimento de produtos e serviços disruptivos (TEIXEIRA; LOPES, 2017, p. 16), mediante baixos custos de operação, que nasce o contexto de incerteza, uma das nuances primordiais para o entendimento conceitual e enquadramento de uma startup.

Em outras palavras, a extrema incerteza advém justamente do fato de uma *startup* objetivar a criação e a veiculação de produtos e serviços inovadores, situação em que não é possível deter métricas de previsão seguras sobre o futuro do empreendimento e, conseqüentemente de sua rentabilidade. Ora, a inovação poderá ou não conquistar o mercado, de modo que na maioria dos casos inexistem perspectivas muito claras para identificar qual será o futuro do empreendimento.

Assim, as incertezas e riscos existentes na atuação empresarial de uma *startup* são facetas intrínsecas ao seu modelo de negócios, além de fatores específicos que as diferenciam de empreendimentos ordinários. Em verdade, “a maioria das ferramentas da administração geral não são projetadas para florescer no solo adverso da extrema incerteza, no qual as *startups* vicejam” (RIES, 2012, p. 25).

Assim, para aqueles que atuam nessa seara, “o futuro é imprevisível, os clientes testemunham um conjunto crescente de alternativas, e o ritmo da mudança está sempre aumentando” (RIES, 2012, p. 25).

Dito isso, é principalmente de tal aspecto que surge um dos grandes problemas vivenciados pelos empreendedores que desejam validar e expandir o negócio de sua *startup*: a captação de recursos.

Isso porque o ambiente de insegurança torna inviável, via de regra, a tomada de crédito nas etapas iniciais do empreendimento (FEIGELSON; NYBO; FONSECA, 2018,

p. 67), ou seja, elas não conseguem crédito no mercado ou, quando conseguem, as taxas de juros são altíssimas, seja pela falta de confiança das instituições bancárias tradicionais em relação às novas tecnologias, seja em virtude dos riscos inerentes ao modelo líquido de negócios (mais imprevisíveis que os de empreendimentos comuns), seja em função da inexistência ou da presença de garantias baseadas tão somente em bens intangíveis.

Logo, com exceção de algumas linhas de crédito governamentais específicas e de outras instituições voltadas exclusivamente aos pequenos empreendimentos com base tecnológica, fato é que o mercado de crédito, altamente concentrado e pouco adaptado ao universo das *startups*, faz com que os investimentos iniciais nesse tipo de empresa se dêem com recursos do próprio empreendedor, de sua família ou amigos, na maioria dos casos (o que usualmente se denomina como 3 FFF's: *Family, Friends and Fools*).

Apenas quando a *startup* apresenta um nível de maturidade mais elevado, tanto em relação à manutenção financeira, rentabilidade, durabilidade e estabilidade, é que a captação de recursos se torna mais fácil.

Ocorre que, para alcançar tal fase de desenvolvimento, é necessário um longo percurso, o qual, sem investimentos iniciais sólidos e contínuos, é

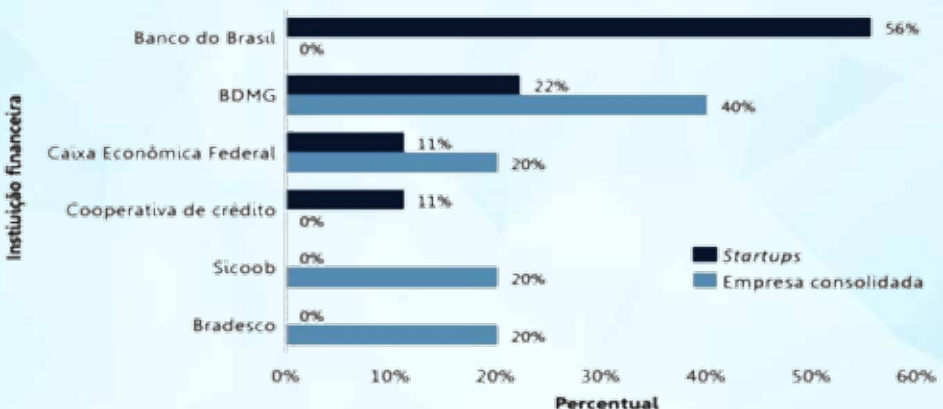
praticamente impossível de ser alcançado de forma exitosa, o que denota um tormentoso paradoxo para o empreendedor.

Com efeito, isso leva muitos empresários a buscar formas alternativas para a obtenção crédito, como o *crowdfunding* ou o *equity*. O primeiro delas busca o financiamento coletivo de um determinado projeto, ao passo que o segundo, utilizado com mais frequência, nada mais é do que a concessão de participação societária para terceiros em troca de investimentos financeiros ou *mentoring*, algo que a longo prazo pode engessar a empresa em função da alta exigência societária, a depender da quantidade de rodadas de investimento que ela precise ao longo de sua vida, ou mesmo em virtude da forma de liberação do valor: diminuta, progressiva e periódica, via de regra atrelada à uma conjunção de fatores e metas, inclusive contábeis e burocráticos, para sua concretização, o que em muitos casos não é bem visto pelo empreendedores diante do dinamismo do mercado.

Em pesquisa realizada a partir de iniciativa da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico, Ciência, Tecnologia e Ensino Superior de Minas Gerais, coordenada pelo HUB Minas Digital, a qual contou ainda com o apoio técnico e metodológico do Núcleo de Tecnologias de Gestão da Universidade Federal de Viçosa e da Rede Mineira de Inovação (2017, p. 28-33), verificou-se que, no âmbito do Estado de Minas Gerais, apenas 3% das *startups* receberam algum tipo de financiamento de instituições financeiras, percentagem extremamente pequena.

Dentre esse percentual de investimentos, contudo, 56% é advindo do Banco do Brasil, 22% do BDMG, 11% da Caixa Econômica Federal e 11% de Cooperativas de Crédito, conforme vislumbra-se do gráfico abaixo:

Gráfico 1: Instituição Financeira provedora dos recursos financeiros captados pelas empresas que receberam os recursos:



Fonte: Censo Mineiro de startups e demais empresas de base tecnológica (2017)

No universo da pesquisa, não é despidendo mencionar que apenas 28% das *startups* receberam algum tipo de aporte financeiro, percentual que evidencia, ainda que de modo oblíquo, a dificuldade das empresas em estágio inicial na captação de recursos (SECRETARIA DE ESTADO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO *et al*, 2017, p. 28-32).

No cenário nacional, de acordo com pesquisa realizada pela ACCENTURE e pela Associação Brasileira de Startups (2018, p. 32), há certo descontentamento do ecossistema empreendedor no que tange ao ambiente regulatório e ao acesso ao capital, apesar de que a grande maioria dos empreendedores acredita que o panorama irá melhorar até 2020.

Percebe-se, portanto, que o mercado de crédito nacional tradicional ainda não se adaptou ao universo nascente das *startups*, fato que prejudica o desenvolvimento de novas tecnologias que, em última análise, tem o condão de contribuir para o crescimento econômico do país.

### *3. A lei complementar nº 167/2017 e a pulverização da oferta de crédito: uma alternativa às startups*

Com o início de vigência da Lei Complementar nº 167, de 24 de abril de 2019, que criou a figura da Empresa Simples de Crédito (ESC), voltada ao atendimento de demandas de crédito de pequenos negócios, uma revolução no mercado de crédito nacional ocorrerá, com (possíveis) consequências positivas para as *startups*.

Isso, pois, a nova medida possibilitará qualquer indivíduo capaz de empreender a criação de uma empresa voltada à realização de operações de crédito direcionadas a microempreendedores individuais, microempresas e empresas de pequeno porte (NATIVIDADE; SILVA, 2019). O novo instituto, de forma panorâmica, pode ser entendido a partir das seguintes características:

1. *Em relação à Demarcação do Objeto Alvo do Contrato:* "Art. 1º (...) destina-se à realização de operações de empréstimo, de financiamento e de desconto de títulos de crédito, exclusivamente com recursos próprios (...)"; (II) *Em relação às Condições de Atuação das ESC's:* "Art. 5º Nas operações referidas no art. 1º desta Lei Complementar, devem ser observadas as seguintes condições: I - a remuneração da ESC somente pode ocorrer por meio de juros remuneratórios, vedada a cobrança de quaisquer outros encargos, mesmo sob a forma de tarifa; II - a formalização do contrato deve ser realizada por meio de instrumento próprio, cuja cópia deverá ser entregue à contraparte da operação; III - a movimentação dos recursos deve ser realizada exclusivamente mediante débito e crédito em contas de depósito de titularidade da ESC e da pessoa jurídica contraparte na operação.



§ 1º A ESC poderá utilizar o instituto da alienação fiduciária em suas operações de empréstimo, de financiamento e de desconto de títulos de crédito. § 2º A ESC deverá providenciar a anotação, em bancos de dados, de informações de adimplemento e de inadimplemento de seus clientes, na forma da legislação em vigor. § 3º É condição de validade das operações de que trata o caput deste artigo o registro delas em entidade registradora autorizada pelo Banco Central do Brasil ou pela Comissão de Valores Mobiliários, nos termos do art. 28 da Lei nº 12.810, de 15 de maio de 2013. § 4º Não se aplicam à ESC as limitações à cobrança de juros previstas no Decreto nº 22.626, de 7 de abril de 1933 (Lei da Usura), e no art. 591 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil)”; (III) *Em relação ao Tipo Societário a ser Adotado Pelas ESC’s*: “Art. 2º A ESC deve adotar a forma de empresa individual de responsabilidade limitada (Eireli), empresário individual ou sociedade limitada constituída exclusivamente por pessoas naturais e terá por objeto social exclusivo as atividades enumeradas no art. 1º desta Lei Complementar”; (IV) *Em relação ao Capital Social e ao Limite das Operações de Crédito*: “Art. 2º (...) § 2º O capital inicial da ESC e os posteriores aumentos de capital deverão ser realizados integralmente em moeda corrente. § 3º O valor total das operações de empréstimo, de financiamento e de desconto de títulos de crédito da ESC não poderá ser superior ao capital realizado”; (V) *Em relação à Zona de Atuação e à Participação em outras ESC’s*: “Art. 1º A Empresa Simples de Crédito (ESC), de âmbito municipal ou distrital, com atuação exclusivamente no Município de sua sede e em Municípios limítrofes, ou, quando for o caso, no Distrito Federal e em Municípios limítrofes (...)”; “Art. 2º (...) § 4º A mesma pessoa natural não poderá participar de mais de uma ESC, ainda que localizadas em Municípios distintos ou sob a forma de filial”; (VI) *Em relação à Definição quanto ao Nome Empresarial*: “Art. 2º (...) § 1º O nome empresarial de que trata o caput deste artigo conterà a expressão ‘Empresa Simples de Crédito’, e não poderá constar dele, ou de qualquer texto de divulgação de suas atividades, a expressão ‘banco’ ou outra expressão identificadora de instituição autorizada a funcionar pelo Banco Central do Brasil”; (VII) *Em relação à Delimitação Daqueles que Podem ser Tomadores de Empréstimo, Financiamento e Desconto de Títulos*: “Art. 1º A Empresa Simples de Crédito (ESC), de âmbito municipal ou distrital, com atuação exclusivamente no Município de sua sede e em Municípios limítrofes, ou, quando for o caso, no Distrito Federal e em Municípios limítrofes, destina-se à realização de operações de empréstimo, de financiamento e de desconto de títulos de crédito, exclusivamente com recursos próprios, tendo como contrapartes microempreendedores individuais, microempresas e empresas de pequeno porte, nos termos da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006 (Lei do Simples Nacional)”; (VIII) *Em relação ao Limite de Receita*: “Art. 4º

A receita bruta anual da ESC não poderá exceder o limite de receita bruta para Empresa de Pequeno Porte (EPP) definido na Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006 (Lei do Simples Nacional). Parágrafo único. Considera-se receita bruta, para fins do disposto no *caput* deste artigo, a remuneração auferida pela ESC com a cobrança de juros, inclusive quando cobertos pela venda do valor do bem objeto de alienação fiduciária”; (IX) *Em relação às Vedações Legais*: “Art. 3º É vedada à ESC a realização de: I - qualquer captação de recursos, em nome próprio ou de terceiros, sob pena de enquadramento no crime previsto no art. 16 da Lei nº 7.492, de 16 de junho de 1986 (Lei dos Crimes contra o Sistema Financeiro Nacional); e II - operações de crédito, na qualidade de credora, com entidades integrantes da administração pública direta, indireta e fundacional de qualquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios” (VERÇOSA, 2019).

Da análise da novel legislação, então, infere-se um claro objetivo de pulverizar a oferta de crédito para pequenos negócios, isto é, ela visa a criação de um novo mercado de crédito, diferente do sistema financeiro hegemônico no país, de modo que seja aberto espaço para o suprimento da demanda de capital dos pequenos empreendedores, medida que poderá gerar impactos positivos no universo das *startups* – especialmente diante da real possibilidade de obtenção de crédito nos estágios primitivos do empreendimento, o que incentivará não só o nascimento de novas empresas, mas também propiciará sua continuidade e regular desenvolvimento, em atenção ao princípio da preservação da empresa.

Dentre as regras estabelecidas na lei, destaque-se ainda a limitação de atuação da ESC ao âmbito municipal ou distrital, com abrangência no Município de sua sede e em Municípios limítrofes.

Com isso, além da diminuição da concentração bancária, a expectativa é que as ESC's proporcionem uma progressiva diminuição da taxa de juros média do mercado para pequenos negócios e *startups*, bem como injetem cerca de R\$ 20 bilhões por ano na economia. Atualmente, pouco mais de dois meses após a entrada em vigor da legislação, o país já conta com cerca de 25 ESC's (PUPO, 2019), movimentando mais de R\$ 10 milhões no mercado de empréstimo, financiamento e desconto de títulos de crédito. Espera-se, em verdade, que trezentas novas ESC's sejam criadas em todo o país até o fim do ano.

Não restam dúvidas de que a intenção do legislador foi também impactar o universo das *startups*, até mesmo porque, a partir de uma análise lógica (MAXIMILIANO, 2011, p. 100), vê-se que a legislação comentada também introduziu outro novel instituto voltado para esse mercado, qual seja o “Inova Simples”, um regime empresarial simplificado que visa conferir às *startups* tratamento legal especial a partir da criação de incentivos direcionados.

Isso tudo se deve ao fato de que, mesmo diante dos altos riscos, o mercado de *startups* tem se consolidado no Brasil e no mundo como um importante alicerce do desenvolvimento econômico, em várias vertentes, inaugurando novas tecnologias e quebrando paradigmas, como destaca Edgar Vidigal de Andrade Reis (2018, p. 14):

Em que pese envolvam um elevado grau de risco, uma quantidade relevante de empreendimentos vêm sendo realizados na forma de *startups* ao redor do mundo, principalmente por sua forma enxuta, baixo investimento inicial e possibilidade de rápido crescimento. A opção feita por tantos empreendedores pela constituição de *startups* só é viável por haver também uma significativa quantidade de investidores que, seduzidos pelos inúmeros casos de sucesso (como as estrangeiras Google, Facebook, Instagram, GoPro, Waze e Uber, e as nacionais 99 e Nubank, entre tantas outras) e pela possibilidade real de multiplicação dos valores investidos, têm demonstrado interesse em aportar recursos nesse tipo de negócios.

Por todas as razões expostas, conclui-se que as ESC's poderão impactar positivamente o universo das *startups*, principalmente por meio do estímulo à oferta de crédito mais esparsa e barata, a qual tem grande utilidade no estágio inicial das empresas, permitindo a fuga de concentrações do mercado financeiro hegemônico e possibilitando o contínuo desenvolvimento empresarial e consequentemente da economia e do próprio país.

#### 4. Conclusão

Ao final do trabalho, constatou-se, em linhas gerais, o que são *startups* e quais são as suas principais características. Além disso, também explicou-se o que são as novas Empresas Simples de Crédito ("ESC's"), criadas pela Lei Complementar nº 167, de 24 de abril de 2019, e qual é a sua finalidade e, principalmente, qual é seu (possível) efeito prático sobre o mercado das *startups*.

Nesse cenário, verificou-se que com a introdução das ESC's uma revolução no mercado de crédito brasileiro está em curso, o que poderá afetar diretamente, de forma positiva, as *startups*.

Isso porque, como demonstrado, as ESC's visam aumentar a oferta de crédito para pequenos negócios, com a maior pulverização e competição no mercado de crédito, tendo o condão de suprir uma das principais demandas dos empreendedores de *startups*, que é justamente a captação de recursos nos estágios iniciais do empreendimento.

De toda sorte, concluiu-se que a alteração legislativa poderá solucionar as (pequenas) demandas de capital por parte das *startups*, antes faticamente impossibilitadas de obter recursos junto às instituições financeiras tradicionais, haja vista suas nuances, possibilitando e promovendo o desenvolvimento empresarial do setor e, por conseguinte, de toda economia.

## Referências bibliográficas

- ACCENTURE; ABSTARTUPS. *O Momento da Startup Brasileira e o Futuro do Ecossistema de Inovação: Radiografia do Ecossistema Brasileiro de Startups*. 2018. Disponível em: <https://abstartups.com.br/PDF/radiografia-startups-brasileiras.pdf>. Acesso em 30.09.2019.
- FEIGELSON, Bruno; NYBO, Erik Fontenele; FONSECA, Victor Cabral. *Direito das Startups*. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.
- MAXIMILIANO, Carlos. *Hermenêutica e Aplicação do Direito*. 20ª Edição. Rio de Janeiro. Forense, 2011.
- NATIVIDADE, João Pedro Kostin F. de; SILVA, Luiz Augusto da. *Empresa Simples de Crédito: notas iniciais à Lei Complementar nº 167/2019*. JOTA. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/empresa-simples-de-credito-notas-iniciais-a-lei-complementar-no-167-2019-19052019>. Acesso em: 03.08.2019.
- PUPO, Amanda. *Legislação Cria o 'Banqueiro Individual'*. Estadão. Economia e Negócios. Disponível em: <https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,legislacao-cria-o-banqueiro-individual,70002852987>. Acesso em: 04.08.2019.
- REIS, Edgar Vidigal de Andrade. *Startups: Análise de Estruturas Societárias e de Investimentos no Brasil*. São Paulo: Almedina, 2018.
- RIES, Eric. *A Startup Enxuta: Como os Empreendedores Atuais Utilizam a Inovação Contínua para Criar Empresas Extremamente Bem-Sucedidas*. Rio de Janeiro: LeYa, 2012.
- SECRETARIA DE ESTADO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, CIÊNCIA, TECNOLOGIA E ENSINO SUPERIOR DE MINAS GERAIS; HUB MINAS DIGITAL; NÚCLEO DE TECNOLOGIAS DE GESTÃO DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE
- VIÇOSA; REDE MINEIRA DE INOVAÇÃO. *Censo Mineiro de Startups e Demais Empresas de Base Tecnológica*. Disponível em: <http://repos.simi.org.br/Relat%C3%B3rio%20Censo%20-%202001-12-2017.pdf>. Acesso em: 30.09.2019.
- TEIXEIRA, Tarcisio; LOPES, Alan Moreira (coord.). *Startups e Inovação: Direito no empreendedorismo (entrepreneurship Law)*. São Paulo: Manole, 2017.
- VERÇOSA, Haroldo Malheiros Duclerc. *A Empresa Simples de Crédito – ESC: nova modalidade disfarçada de instituição financeira*. Migalhas. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/dePeso/16,MI301439,21048A+Empresa+Simples+de+Credito+ESC+nova+modalidade+disfarçada+de>. Acesso em: 04.08.2019.

# 4ª Revolução industrial e o direito à desconexão do trabalho: uma análise sob a perspectiva dos altos empregados

*Fernanda de Ávila Sbampato*

**Resumo:** Analisando historicamente a influência das tecnologias nas relações humanas, o presente artigo investiga as alterações nas relações laborais oriundas da 4ª Revolução Industrial sob a ótica dos altos empregados com previsão no artigo 62, inciso II da CLT. Nesse contexto, analisa-se a desconexão do trabalho enquanto direito não positivado que surgiu de um processo de hermenêutica interpretativa. Problematisa-se se nesse cenário é possível - ou sequer almejado - o direito à desconexão do trabalho dos altos empregados. Não se pretende uma análise conclusiva da questão, mas atentar os operadores do direito para a necessidade cada vez mais latente de que a proteção dos altos empregados perpassa mais pela interpretação dos direitos à luz das normas do direito civil e menos pela legislação estritamente trabalhista.

**Palavras-Chave:** Quarta revolução industrial; Direito à desconexão; Altos empregados.

## *1. Introdução*

É sabido que o avanço tecnológico tem desencadeado profundas alterações econômicas, políticas e sociais e que as tecnologias estão permanentemente em contato com Direito. Atualmente vivenciamos a 4ª Revolução Industrial da história e observamos no dia a dia como a automatização da produção tem alterado profundamente o mercado de trabalho e a forma como os indivíduos se relacionam com ele e nele.

Há décadas já se popularizou a noção de que o trabalho deixou de ser apenas fonte de subsistência para ser alçado a um dos principais elementos da construção da dignidade e reconhecimento dos indivíduos em sociedade. Nesse contexto, cada vez mais as vidas profissionais e pessoais se misturam.

A situação, contudo, tem se intensificado e problematizado com os avanços tecnológicos oriundos da 4ª Revolução Industrial. Em razão de inúmeros fatores – como a automatização da mão de obra e redução de postos de empregos; conectividade da produção e do trabalho; empoderamento dos altos empregados; e mudança na mentalidade do próprio proletariado – o Direito do Trabalho tem se preocupado com duas vertentes principais.



A primeira versa sobre a eliminação de postos de emprego em razão da substituição da mão de obra humana pelas máquinas. A segunda se preocupa em analisar como os empregados estão cada vez mais conectados ao trabalho.

O tema problema que se pretende analisar por ora relaciona ambas as vertentes. Jorge Luiz Souto Maior, pela primeira vez ao tratar da (des)conexão no Brasil ainda em 2003, afirmou:

De todo moda, impera, culturalmente, a ideia do trabalho como fator dignificante da pessoa humana e como elemento de socialização do indivíduo, tornando-se um grande desafio falar em direito ao não-trabalho, ainda mais sob o prisma da efetiva proteção jurídica deste bem". (SOUTO MAIOR, 2003, p.3)

IA partir desse marco o artigo pauta-se na vertente jurídico teórica, tendo por base, além de previsões legislativas, principalmente análises de posicionamentos doutrinários.

O objetivo do presente estudo é realizar uma abordagem acerca da simbiose entre tecnologia e trabalho, especialmente suas consequências no fortalecimento do papel e na mudança de mentalidade dos altos empregados e problematizar questões como: no atual cenário dos altos empregados o direito à desconexão do trabalho é possível – ou sequer almejado pelos próprios?

Aborda-se a evolução histórica das revoluções industriais, relacionando com o surgimento e consolidação da figura dos empregados com poder de mando e gestão no mercado de trabalho para então relacionar os avanços tecnológicos, o empoderamento e mudança na mentalidade dessa classe e a conectividade entre trabalho e vida pessoal.

Dezenas de trabalhos acadêmicos alarmam para o aumento do trabalho além da jornada e a conexão dos empregados ao labor na era digital. A análise da situação, contudo, exige cautela. Certamente a solução não pode ser a mesma adotada no século XIX pelo movimento ludista. Declarar guerra ao desenvolvimento tecnológico e a interconexão das relações simplesmente não é uma opção.

## *2. Revolução industrial e o surgimento do alto empregado*

A simbiose entre tecnologia e trabalho não é novidade aos que se dedicam aos estudos econômicos, jurídicos ou mesmo políticos. As inovações tecnológicas mais profundas desencadearam as revoluções industriais ocorridas durante os últimos séculos da história.

Sem prejuízo das diversas consequências que os progressos tecnológicos implicam na sociedade, dentre elas os novos comportamentos sociais e

modelos políticos, as revoluções industriais desencadearam mudanças significativas no modelo de produção e na forma de estruturação entre capital e trabalho, bem como na mentalidade dos próprios empregados.

O primeiro grande momento disruptivo teve início no final século XVIII (1760/1780) com o surgimento da máquina a vapor, no que hoje chamamos de Primeira Revolução Industrial. A utilização do fogo como forma de gerar vapor, energia e movimento foi o que propiciou o surgimento das grandes fábricas e ferrovias, revolucionando o sistema de transporte da época, principalmente a obtenção de matérias primas e o escoamento de cargas. A alteração fundamental no modo de produção e na sua razão de ser alterou não só a produção em si, mas gerou reflexos sociais e econômicos:

Assiste-se pois à passagem da manufatura para a maquinofatura. Estaria aí a natureza da Revolução Industrial, que poderia ter seu esquema completado com a produção em série, em grande escala, para um consumidor indeterminado. Enquanto antes se produzia para um certo mercado, constituído por pessoas conhecidas, agora se produz para um mercado anônimo (...). O capitalismo propriamente dito é decorrência da grande indústria, desenvolvendo-se, pois há cerca de duzentos anos. (IGLESIAS, 1986, p. 49)

Somente nesse período é que se passou a pensar o Direito do Trabalho propriamente dito, pois com a crise do feudalismo e a expulsão dos servos das glebas passou-se a utilizar a mão de obra livre e assalariada nas fábricas. (DELGADO, 2016. p. 83).

Foi nesse período também que a aglomeração do proletariado nos centros industriais fez nascer a consciência de classe. E em razão da própria necessidade de coordenar grande número de trabalhadores e pelo início das reivindicações por melhores condições de trabalho se fez necessária a instituição de uma nova forma de controle nas fábricas, surgindo a figura do capataz. A presença do capataz no ambiente fabril, atuando efetivamente como *longa manus* do empregador, garantia a manutenção da produção e da ordem local, embora o próprio dono ainda se fizesse presente nos galpões das fábricas.

Embora o estudo do direito normalmente tenha por estratégia metodológica o foco eurocêntrico, é válido frisar que no Brasil o processo de transição de uma econômica exclusivamente agrária para o setor industrial começou a acontecer somente cerca de um século depois, por volta do final do século XIX. Mas é no século XX que o processo se consolida. Assim, não é à toa que a década de 30 representa, concomitantemente, o início do processo de industrialização (que somente se consolidaria no governo de Juscelino Kubitschek) e o marco de surgimento do Direito do Trabalho.

Cerca de 50 anos depois da consolidação das grandes fábricas na realidade europeia, no início do século XX (1870/1910) o surgimento da energia elétrica possibilitou que as fábricas surgidas no século anterior pudessem operar na forma de produção em massa. Nesse contexto desenvolveu-se a segunda revolução tecnológica:

A segunda revolução tecnológica, também chamada de Segunda Revolução Industrial, ocorreu cerca de um século depois – na metade final do século XIX, portanto – e é simbolizada pela substituição da energia a vapor pelo petróleo e pela eletricidade como fontes energéticas básicas e pelo advento da linha de montagem, que favoreceu a produção em massa.

Essas novas fontes energéticas propiciaram às empresas, à medida que iam se adaptando, um potencial muito superior ao proporcionado pela energia a vapor, expandindo consideravelmente a capacidade produtiva dos países que mais rapidamente se integraram nesse paradigma. Foi a pronta capacidade de se integrar à mudança que permitiu que os Estados Unidos assumissem a hegemonia geopolítica mundial, vindo a Alemanha a seguir. (MACHADO, 2016)

Mais tarde, ainda no século XX (1950/1969), com o fim da 2ª Guerra Mundial teve início o que hoje se cunhou de Terceira Revolução Industrial. A época foi marcada pelo início de processo de popularização dos recursos informáticos e sistemas de telecomunicações mais sofisticados, com surgimento dos computadores e da internet, utilizados pelas potências nacionais incipientemente, mas de forma decisiva no curso da segunda grande guerra.

Entre 1945 e 1970, durante o pós 2ª Guerra Mundial, vivenciou-se a era de ouro do capitalismo, período no qual o crescimento econômico e o chamado pleno emprego eram realidades nas potenciais ocidentais. É nesse período que a figura do antes denominado capataz ganha força e poder. O crescimento econômico era tão pulsante que o dono do empreendimento precisou descentralizar a tomada de decisões. O interesse do dono passa a ser focado em objetivos macros (como obtenção de novos negócios, abertura de filiais, extensão internacional, novos públicos-alvo e etc.) sendo crucial a existência de um empregado com autonomia para decisões que, embora de suma importância, devam ser tomadas rotineiramente. O empregado com poder de mando, passou, aos poucos, a ser detentor também de parte da gestão da atividade empresária.

No Brasil, somente em 1985 foi alterada a Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT) editada por Getúlio Vargas em 1943 para excepcionar os gerentes das previsões relativas ao regime de jornada de trabalho, conceituando-os como “os que investidos de mandato, em forma legal, exerçam encargos de gestão,

e, pelo padrão mais elevado de vencimentos, se diferenciem aos demais empregados”. Posteriormente, em 1994, a redação do dispositivo foi alterada, passando-se a considerar, sob a perspectiva legal, altos empregados como “os gerentes, assim considerados os exercentes de cargos de gestão, aos quais se equiparam (...) os diretores e chefes de departamento ou filial”. Desde 1994, portanto, o conceito de alto empregado permanece praticamente inalterado na legislação pátria, a despeito das alterações na realidade prática.

## 2.1 A 4ª Revolução Industrial e seus Impactos

Desde 2016 em pauta como um dos temas principais do Fórum Econômico Mundial, organização internacional que anualmente reúne os principais líderes políticos e econômicos na cidade de Davos, na Suécia, para discutir questões relacionadas à globalização e crescimento econômico, foi cunhada a expressão “4ª Revolução Industrial”.

Em seu livro “A Quarta Revolução Industrial” (2016), o fundador e atual presidente do Fórum, Klaus Schwab, menciona que alguns acadêmicos e profissionais consideram que as atuais inovações são apenas o prosseguimento natural da Terceira Revolução Industrial. No entanto, ainda segundo o engenheiro e economista, três seriam as razões para caracterizar um novo momento disruptivo, dentre eles: a velocidade, evolução em ritmo exponencial e não mais linear; amplitude e profundidade, vez que a revolução digital é apenas a base e há muitas mudanças radicais ocorrendo simultaneamente; e o impacto sistêmico entre setores e países (SCHAWB, 2016, p. 30). De fato, o que chama a atenção nesse momento atual é a rapidez com que as transformações surgem e se consolidam na sociedade.

Esse momento disruptivo é marcado principalmente pelo aprimoramento da inteligência artificial e da robótica, mas também pelo fortalecimento da internet das coisas, nano e biotecnologia etc. Nesse cenário, a 4ª Revolução Industrial consiste na integração dos já existentes processos industriais com tecnologia artificial de ponta, digitalizando e aprimorando os métodos já existentes.

Em outras palavras, a Quarta Revolução Industrial caracteriza-se primordialmente pela automatização total das fábricas através da computadorização em nuvem e da internet das coisas. Os processos digitais em desenvolvimento serão capazes não só de executar tarefas, como ocorre hoje, mas de efetivamente tomar decisões relacionadas a cadeia de produção. Em resumo, o ponto chave dessa revolução é a conexão entre o mundo cibernético e digital com o tangível, as coisas e as pessoas. É uma mudança de paradigma, o surgimento de uma nova visão produtiva, não

apenas mais uma etapa do desenvolvimento tecnológico, como alguns autores mais relutantes ainda tentam sustentar.

Como não poderia deixar de ser, e como se observou na seara trabalhista em todo grande momento disruptivo da história, passa a se questionar as alterações manifestadas nas mais diversas relações de trabalho. Soa contraditório que revoluções, que normalmente surgem com intuito de melhorar a condição social de um grupo, precarizem e flexibilizem condições laborais em detrimento de uma economia que beneficie apenas uma parcela da população, como menciona Marcelo Oliveira Rocha:

Está em curso a ideia de que para programar uma economia que atenda aos padrões da quarta revolução industrial é preciso precarizar o trabalho e flexibilizar os direitos do trabalhador, o que pode, a princípio, gerar contradição, na medida em que as revoluções tendem a melhorar a situação social e cultural de uma sociedade, e não a agravar as condições laborais. Nesses termos, o acesso à tecnologia acabaria beneficiando apenas uma parcela da população, com base nas diretrizes que são projetadas graças a um desaperfeiçoamento nas condições de recrutamento, impregnadas por uma incerteza permanente nos postos de trabalho e pela destruição do salário (ROCHA, 2018, p.13).

Nesse cenário, inovam-se as formas de produção, o relacionamento com o público- alvo, de organização de pessoal, de insumo, etc. Inova-se também o Direito do Trabalho.

### *3. O fortalecimento da figura do alto empregado*

O Direito do Trabalho é um ramo tão influenciado pelas mudanças tecnológicas que alguns chegam a defender que “poderia entender-se como uma característica permanente deste ramo do Direito” (MOREIRA, 2018, p.191). Sempre se alarmou que as novas tecnologias automatizam processos e reduzem os postos de trabalho que envolvem serviços manuais e repetitivos. Em visão otimista sobre o tema, preleciona Jorge Luiz Souto Maior:

A tecnologia, a despeito de diminuir a penosidade do trabalho, pode acabar reduzindo postos de trabalho e até eliminando alguns tipo de serviços manuais mas isto não será, para a sociedade, um mal se o efeito benéfico que a automação possa trazer para a produção, para os consumidores e para a economia, possa refletir também no acréscimo da rede de proteção social (seguro-desemprego e benefícios previdenciários). Recorde-se, ademais, que a própria tecnologia pode gerar novas exigências



em termos de trabalho e neste sentido a proteção social adequada consiste em fornecer à mão-de-obra possibilidades em termos de “inovação”, “deslocamento”, “reabsorção”, e de “requalificação profissional”. (SOUTO MAIOR, 2003, p. 4)

Soma-se a isso o fato de que quanto mais se aprimora a tecnologia disponível mais se valoriza a mão de obra humana qualificada (LORENZETTI, 2002, p. 21), pois o trabalho manual e/ou repetitivo passa a ser feito por máquinas. Somente o trabalhador qualificado detém conhecimento para continuar o processo de aperfeiçoamento tecnológico que mantém a empresa competitiva no mercado.

O profissional que permanece no mercado, portanto, é aquele altamente qualificado e propositivo, capaz de gerenciar e traduzir dados para solucionar problemas inéditos e propor melhorias, compreendendo a real importância de suas atribuições. Se o problema é disruptivo o gestor precisa ser igualmente disruptivo e criativo.

Em 2017 foi lançada plataforma<sup>1</sup> pela Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI) em parceria com o Governo Federal e o Ministério da Indústria, Comércio e Serviços prevendo uma Agenda Brasileira para a Indústria 4.0, inspirada na Agenda Europeia para a Economia Colaborativa de 2016. O objetivo é elaborar uma proposta nacional sobre temas como aumento da competitividade das empresas brasileiras, mudanças na estrutura das cadeias produtivas, um novo mercado de trabalho, fábricas do futuro, massificação do uso de tecnologias digitais, startups, dentre outros. No plano do mercado de trabalho o projeto demonstra preocupação com os postos de trabalho, pontuando a necessidade de projetos de “mapeamento de competências, entendimento das demandas de mercado, requalificação de trabalhadores e preparação das novas gerações para o mundo 4.0”.

É nesse cenário que se fortalece o papel e a importância dos altos empregados nos empreendimentos atuais.

### 3.1 Conceito e Regulamentação dos Altos Empregados

Maurício Godinho Delgado (2016, p. 382), leciona que o alto empregado é aquele que exerce cargo de confiança na alta hierarquia administrativa da empresa devido à natureza e prerrogativas de suas funções, com poderes de decisão nos interesses empresariais e representação do empregador. Em outras palavras, é aquele que possui autonomia na gestão da empresa, filial ou setor (CASSAR, Vólia Bomfim, 2014, p. 299).

<sup>1</sup> Disponível em <http://www.industria40.gov.br/>

Por gozarem de prerrogativas como maior prestígio social, perspectivas de crescimento e benefícios econômicos, os altos empregados se distinguem do restante da classe trabalhadora.

O centro – grupo que diminui cada vez mais segundo as notícias de ambos lados do Atlântico – se compõe de empregados “em tempo integral, condição permanente e posição essencial para o futuro de longo prazo da organização”. Gozando de maior segurança no emprego, boas perspectivas de promoção e de reciclagem, e de uma pensão, um seguro e outras vantagens indiretas relativamente generosas, esse grupo deve atender à expectativa de ser adaptável, flexível e, se necessário, geograficamente móvel. (HARVEY, David, 2007, pag. 114)

É sabido que a realidade dos altos empregados não se confunde com os demais trabalhadores. O próprio sentimento de pertencimento a uma categoria laboral é atenuado, já que os altos empregados comumente não se alinham com a consciência de classe dos trabalhadores de sua própria classe. Tais características, contudo, não são suficientes para afastar por completo a condição de empregados, porquanto existente a subordinação ao dono do empreendimento, ainda que reduzida.

A razão de ser do Direito do Trabalho sempre foi a proteção da parte hipossuficiente da relação de emprego, sendo seu foco histórico o empregado diretamente subordinado. Embora tal protecionismo se preserve, estamos diante de um novo cenário permeado por avanços tecnológicos, alteração na forma de produção e mudanças de mentalidade que exigem ajustes dessa rede de proteção.

O ordenamento jurídico brasileiro se atenta para essa necessidade. Tanto é assim, que quanto maior a confiança investida no empregado mais poder de mando e gestão lhe é conferido e menores as proteções trabalhistas legais (BOMFIM, 2014, p. 299). Na medida em que a subordinação jurídica é mitigada o ordenamento justrabalhista flexibiliza, ainda que de maneira tímida, os direitos e deveres inerentes às relações de emprego quando se tratam de altos empregados.

A qualificação e a importância do alto empregado na 4ª Revolução Industrial propicia a ascensão da autonomia e da liberdade contratual em detrimento da clássica subordinação prevista no texto celetista de 1943. Aos poucos, parece-nos possível pensar que em vez de novas formas de subordinação estamos diante do surgimento de verdadeiro espírito de cooperação.

Historicamente, dentre as flexibilizações podemos citar o não enquadramento às normas relativas à duração do trabalho (art. 62, II da CLT) e a possibilidade de transferência do local de trabalho (art. 469 §1º da CLT). Após, o constituinte reformista atento às constantes mudanças nas relações

laborais cuidou, já em 2004, de ampliar a competência material da Justiça do Trabalho para abranger relações de trabalho *lato sensu*, e não apenas relações empregatícias no bojo das quais se personifica a subordinação.

Mais recentemente, podemos citar também o artigo 444, parágrafo único da CLT alterado pela Lei n. 13.467/17 – reforma trabalhista – que embora não verse exclusivamente acerca dos empregados com poderes de mando e gestão, muito possivelmente acaba os abrangendo ao dispor sobre a preponderância do negociado sobre o legislado, ainda que individualmente, para os chamados “empregados hipersuficientes”:

Assim, em 2017, reconhecendo que certos empregados com papel estratégico na empresa em muito se distanciam do conceito clássico de empregado, o artigo 444 da CLT contemplou regulamentação que se aproxima muito mais das normas do direito civil, considerando ajustes pautados na liberdade contratual e na boa fé do que da legislação trabalhista, muitas das vezes exacerbadamente protecionista, principalmente para tais empregados.

Como já dito, a intenção do legislador reformista de conferir papel central à negociação não se limita somente aos altos empregados. O artigo 611-A introduzido pela Lei nº 13.467/17 estabelece que as negociações coletivas podem estipular as condições de trabalho aplicáveis às relações individuais e que essas têm prevalência sobre a lei quando dispuserem sobre uma gama de direitos arrolados no dispositivo, ainda que não seja para criação de normas expressamente mais benéficas ao trabalhador, como era limitado antes.

Essa possibilidade de prevalência da negociação coletiva sobre o direito legislado aproxima o direito do trabalho ao direito digital no sentido de que ambos possuem traços de direito consuetudinário, vinculando-se aos costumes de determinada classe de trabalhadores ou da sociedade em geral.

Assim, se o problema está em criar novas regras que atendam aos interesses da 4ª Revolução Industrial e do alto empregado sem agravar demasiadamente os trabalhadores, a solução perpassa necessariamente pelas convenções coletivas enquanto meio de flexibilizar o tratamento do direito do trabalho às particularidades de cada área de produção.

De todo modo, o que se verifica hoje das relações laborais é que os empregados com esse perfil assumem para si obrigações e compromissos, dentro e fora do local de trabalho, que antes não eram exigidos ou sequer imaginados. Não se exige do alto empregado 4.0 somente o cumprimento das ordens expressamente dirigidas a ele, mas se espera autonomia para implementação de melhorias e desenvolvimento da empresa. E a interconexão propiciada pela tecnologia tem papel crucial nisso.

## 4. O direito à desconexão do trabalho

O direito à desconexão do trabalho surgiu de um processo de hermenêutica interpretativa, inexistindo no Brasil qualquer posituação legal de seus termos, contornos e limites. Embora alguns países já tenham ao menos tentado regular a matéria, como na França, onde desde 2017 foi positivado o direito à desconexão do trabalho, no Brasil a consolidação desse direito é fruto de puro ativismo judicial na interpretação principiológica e à luz de direitos constitucionais, como a saúde física e psíquica do trabalhador<sup>2</sup>, direito ao lazer e etc.

Tal direito traduz a noção de que fora da jornada de trabalho o empregado deve estar resguardado do chamado de seu superior, desvinculando-se por completo de suas atividades laborais para dedicar-se aos seus interesses estritamente pessoais e familiares. Sob tal ótica, Fagner César Lobo Monteiro, conceitua o direito à desconexão:

O direito à desconexão do trabalho é o direito a se desconectar das atividades laborais ao término de uma jornada de trabalho, é direito a descansar, a não trabalhar, a trabalhar menos, a trabalhar dentro da jornada previamente estabelecida com o patrão, usufruindo efetivamente das horas de lazer e repouso, para revitalização das energias para o dia seguinte de labuta, é direito à limitação da jornada de trabalho, gozando das horas inter e intrajornadas, do tempo livre, a fim de ter uma vida normal fora do ambiente de trabalho. (MONTEIRO, 2018)

Traduz, também, uma obrigação de não fazer por parte do empregador, qual seja de abster-se de contatar o empregado nos períodos destinados ao descanso, sejam eles intervalos intra e interjornada ou mesmo períodos de repouso semanais remunerados, férias ou licenças. Nesse sentido, João Leal Amado defende a existência do “dever de não conexão patronal” (AMADO, 2018, p.263).

A proteção jurídica conferida pelo direito ao trabalho voltada para a verdadeira vigilância constante, inclusive com retaliações caso o empregado não esteja à disposição. Muito mais que uma limitação pura e simples da jornada garante o direito do empregado a não estar à disposição do trabalho 24 horas por dia. Sobre a extensão desse direito, Vólia Bomfim Cassar explica:

Portanto, o direito à desconexão ou ao não trabalho perpassa por quatro elementos: o estresse enfrentado pelo trabalhador por ter que se manter o tempo todo atualizado, causando, além

<sup>2</sup> O direito à saúde física e psíquica está previsto no art. 7º, XXII da CRFB, no Capítulo V, Título II da CLT, em Convenções da OIT e principalmente em atos administrativos do Executivo.

da fadiga mental, em alguns casos, o vício (doença relacionada ao trabalho); o direito ao descanso sem reflexos do trabalho (reposição das energias e higiene mental); o direito à privacidade e intimidade; direito a trabalhar menos, ou ao limite de trabalho (direito à saúde). (CASSAR, 2010, p.162)

Pelas questões anteriormente expostas, conclui-se que só é possível pensar tal direito após a popularização das tecnologias de comunicação na era digital. Antes disso, ao deixar o local de trabalho as formas de contatar o empregador eram restritas e por isso mesmo somente utilizadas quando estritamente necessário.

Fácil entender, portanto, a ausência de positivação do tema quando do advento da CLT. Ora, o direito à desconexão está estritamente ligado aos avanços tecnológicos recentes.

## *5. Trabalho enquanto direito social e o alto empregado*

Como se sabe, nos séculos passados a nobreza era a classe mais alta da aristocracia social e nela estavam aqueles homens que não precisavam ou sequer deviam trabalhar. Isso, pois o trabalho era visto como degradante e por isso deixado a cargo dos servos.

Com o passar do tempo, o trabalho manual transformou-se cada vez mais no trabalho intelectual, de produção e inovação e o trabalho deixou de ser apenas fonte de dinheiro. Já no século XVIII Benjamin Franklin proclamou que "O trabalho dignifica o homem". No cenário atual essa afirmação faz cada vez mais sentido e o trabalho passa a ser visto como forma de contribuir com a sociedade, gerar conteúdo, inovação e crescimento.

Em 1988 pela primeira vez no ordenamento jurídico brasileiro o trabalho foi alçado pela constituição como fundamento da República (artigo 1º, inciso IV) e direito social (artigo 6º). A respeito da transformação da visão da sociedade no que se refere ao trabalho e valorização deste, a lição de Amauri Mascaro Nascimento é esclarecedora:

Substituiu-o o labor mecânico e rotineiro, que não desenvolve a inteligência. O homem, contudo, foi encontrando os meios para seu desenvolvimento pessoal e social, de forma mais ou menos estandarizada. Deixado de lado seu aspectos negativos, o trabalho passou a oferecer ao trabalhador possibilidades maiores de uma vida condigna. Além disso, passou a ser maior dominador das várias situações que a vida invariavelmente lhe coloca à frente. A fábrica, com suas variedades e especializações, produziu também



uma divisão do trabalho para facilitar a produção. O trabalho passa a ser uma honra ao mesmo tempo em que se confere segurança ao homem que trabalha. Já não é mais castigo, nem apenas necessidade passageira. Começa a ficar em jogo o bem-estar do trabalhador, seguido do de sua família. Passa a ser exigência social, pelo bem que faz também à sociedade, e, por tudo isso, passa a ser um direito-dever, porque não só individualmente ele é importante, mas, sobretudo, no seio da família e da comunidade de que faz parte. O trabalho deixou para trás todas as maledicências que o impregnavam para adquirir status social, pelo que pode contribuir para melhorar o nível de vida. (NASCIMENTO, 2014, p.44)

O avanço de um trabalho cada vez mais integrado, conectado, flexível e tecnológico deu início a uma mudança de valores do próprio trabalhador. O trabalho não é separado do trabalhador, e o trabalhador não é separado do homem que atua nas outras inúmeras searas humanas.

Diante da nova face das relações laborais o estudo do direito do trabalho não pode focar somente na redução de postos de trabalhos em razão da automatização da produção, como muito se observa. É preciso analisar as consequências de médio e longo prazo quanto a necessidade de equilibrar a pós-integração homem-máquina-trabalho com o direito à desconexão do trabalho. Nas palavras de Rogéria Gladys Sales Guerra:

O trabalhador pós-moderno, independentemente da atividade que realize, não consegue se desvincular do trabalho, tanto porque necessita dele para sobreviver, quanto pelo fato de que o labor lhe confere a sensação de estar fazendo algo útil para a sociedade. Tal situação é agravada quando o empregado, mesmo nos momentos reservados para descanso por lei, continua conectado ao trabalho (GUERRA, 2013, p.117)

Se antes acreditava-se que a tecnologia reduziria as horas de trabalho e aumentaria o tempo destinado ao descanso, hoje se percebe o contrário. O trabalho está na nuvem e nos celulares o tempo todo, sejam nos intervalos intra ou interjornada, finais de semana ou férias. O trabalho agora não é restrito à sede da empresa, é portátil. Em qualquer lugar a qualquer hora se torna, na verdade, o em todo lugar e a toda hora.

Infelizmente ou felizmente, não se pode manter intocáveis as relações e as normas que as protegem quando a realidade propiciada pelo desenvolvimento tecnológico e pela mudança de mentalidade da classe trabalhadora já não é mais a mesma.

Nesse contexto de trabalho interconectado, ao alcance do trabalhador a todo momento e fortalecimento da figura do alto empregado, é importante

compreender que o direito à desconexão em muitos aspectos não é uma realidade possível 100% das vezes para esse escalão. O que separa trabalho de vida pessoal passa a ser uma linha muito tênue, senão inexistente.

Mais ainda, é possível pensar que muitas vezes sequer é almejado por esses empregados. Se diante da noção cada vez mais enraizada de trabalho como fonte de dignidade humana é difícil falar em proteção jurídica do direito de não trabalhar (SOUTO MAIOR, 2003, p.3) para os trabalhadores do alto escalão a situação é ainda mais delicada.

Se o alto empregado tivesse a real faculdade de desligar-se por completo de suas atividades laborais com o tempo sem dúvidas perderia espaço no cenário estratégico da empresa. Em um cenário hipotético em que todos os altos empregados se comportem dessa maneira as decisões voltariam a se centralizar nos presidentes, vice-presidente e diretoria empresarial, ruindo toda a estrutura de gestores, chefes de filiais, gerentes e demais altos empregados que hoje conhecemos, o que, certamente, não é o propósito de nenhum desses trabalhadores. Se por um lado os cargos de chefia exercidos nas empresas asseguram inúmeras vantagens salariais, sociais e benefícios diversos, por outro, existe um preço a se pagar, por mais cruel que esse pensamento possa soar em um primeiro momento. Em outras palavras, é a própria conexão com o trabalho que assegura a esses empregados o alto escalão da empresa. Negar essa possibilidade não só prejudica o desenvolvimento empresarial e crescimento econômico como coloca em cheque os privilégios dessas pessoas.

Esses profissionais exemplificam a visão de que trabalhar uma jornada limitada a oito horas por dia ou quarenta e quatro horas semanais há muito não é mais sinônimo de sucesso profissional (ROCHA, 2018, p.15). Obrigá-los a se desconectarem seria uma intervenção estatal desnecessária e paternalista?

A ideia de manter-se conectado a disposição do empregado mostra-se internalizada na mente dos altos empregados, conferindo um cunho de voluntariedade na assunção de tais responsabilidades que nunca se viu antes no mercado de trabalho. No mundo globalizado o tempo é bem de capital e a moeda de troca e o alto empregado deve estar disponível ao seu empregador o tempo todo.

## 6. Conclusão

Diante da problematização levada a efeito, pretende-se começar a discutir o tema do direito à desconexão do trabalho na distinta realidade daqueles empregados que se aproximam muito mais do próprio empregador do que da classe labora a que pertencem.

Não se pretende uma análise conclusiva da questão, mas chamar a atenção para o fato de que não se pode tratar desiguais como iguais, não se pode tratar o alto escalão da classe trabalhadora com o mesmo protecionismo conferido aos demais, sob pena, inclusive, de minar alguns dos benefícios que só lhes são conferidos em razão da menor proteção.

Não conseguimos prever exatamente o que vai acontecer. As relações de trabalho predominantes dessa nova era estão longe de serem explicadas com base em definições tradicionais. O Direito do Trabalho, aqui analisado sob a ótica dos aplicadores e intérpretes do direito, tanto magistrados quanto doutrinadores, precisa se ajustar para permitir que as empresas e altos empregados continuem a se adaptar às mudanças trazidas pela 4ª Revolução Industrial, dentre elas o fortalecimento da figura dos funcionários estratégicos.

É preciso compreender e desenvolver a ideia de que no cenário atual o alto empregado – propositivo e inovador – exerce papel estratégico na administração empresarial, exigindo, se não regulamentação específica, interpretação que se dê muito mais à luz das normas do direito civil, considerando ajustes contratuais pautados na liberdade negocial e boa-fé, do que da legislação trabalhista. Estender-lhes irrestritamente um direito à desconexão do trabalho pode significar, na realidade, a derrocada da própria razão de ser de suas funções.

## *Referências bibliográficas*

- AGUIAR, Antonio Carlos. *Eu, o robô e o trabalho em mutação: antes, agora e depois*. In: \_\_\_\_\_. *Direito do trabalho 2.0: digital e disruptivo*. São Paulo, SP: LTr, 2018.
- ÁLVAREZ CUESTA, Henar. *Estrategias laborales em la indústria 4.0*. In: *El futuro del trabajo vs. el trabajo del futuro: implicaciones laborales de la industria 4.0*. A Coruña: Colex, 2017. p. 75-148.
- AMADO, João Leal. *Tempo de trabalho e tempo de vida: sobre o direito à desconexão profissional*. *Revista do Tribunal Regional do Trabalho da 15ª Região*, n. 52, 2018
- ANTUNES, Ricardo. *A explosão do novo proletariado de serviços*. In: *O privilégio da servidão: o novo proletariado de serviços na era digital*. 1. ed., São Paulo: Boitempo, 2018.
- BENEVIDES, Sara. *Nascimento e renascimento do direito do trabalho: lições da história do movimento de trabalhadores no contexto do capitalismo*. São Paulo: LTr, 2013.
- BOMFIM, Volia. *Direito do trabalho*. 9. ed.rev e atual. São Paulo: GEN/Método, 2014.

- CASSAR, Vólia Bomfim. *Reflexos do avanço da tecnologia e da globalização nas relações de trabalho: novas profissões e métodos de execução de trabalho*. Parte II. Revista do Tribunal Regional do Trabalho da 1ª Região, Rio de Janeiro, jul.-dez./2010. 2010.
- CAVALCANTE, Jouberto de Quadros Pessoa. *A sociedade, a tecnologia e seus impactos nos meios de produção: uma discussão sobre o desemprego tecnológico*. Revista LTr : legislação do trabalho, São Paulo, v. 82, n. 7, p. 796-812, jul. 2018.
- CAVALCANTE, Jouberto de Quadros Pessoa. *O sistema de proteção jurídica do emprego frente às inovações tecnológicas: uma proposta de proteção sistêmica*. In:—. Sociedade, tecnologia e a luta pelo emprego. São Paulo, SP: LTr, 2018 p. 99-124.
- DELGADO, Maurício Godinho. *Curso de Direito do Trabalho*. 13 ed/15ed. São Paulo: LTR, 2014/2016.
- FERRARI, Irany. *História do trabalho, do direito do trabalho e da justiça do trabalho / Irany Ferrari, Amauri Mascaro Nascimento, Ives Gandra da Silva Martins Filho*. – 3 ed. – São Paulo : LTr, 2011.
- GUERRA, Rogéria Gladys. *O contrato de trabalho e o novo conceito de subordinação jurídica nas atuais relações de trabalho*. Revista eletrônica do TRT da 6ª Região. Recife, PE, V. 23, n.40, p. 104-119, 2013. Disponível em <https://hdl.handle.net/20.500.12178/102978>
- HARFF, Rafael Neves. *Direito à desconexão: estudo comparado do direito brasileiro com o direito francês*. Revista eletrônica: acórdãos, sentenças, ementas, artigos e informações, Porto Alegre, RS, v. 13, n. 205, p. 53-74, jul. 2017. Disponível em <https://hdl.handle.net/20.500.12178/110510> (acesso em 09/06/2019)
- HARVEY, David. *Condição pós-moderna*. Tradução de Adail Ubirajara Sobral e Maria Stela Gonçalves.16. ed. São Paulo: Edições Loyola, 2007.
- LORENZETTI, R. L., *Tratado de los contratos*. In GERHARDT, R.C., Relação de emprego, internet e futuro: uma perspectiva crítica em âmbito brasileiro. 1 ed. São Paulo: LTR, 2002
- MANNRICH, Nelson, 1947- *Futuro do direito do trabalho, no Brasil e no mundo*. Revista LTr : legislação do trabalho, São Paulo, v. 81, n. 11, p. 1287-1300, nov. 2017.
- MONTEIRO, Fagner César Lobo. *O direito à desconexão como direito fundamental do trabalhador*. Publicação: 08/2018. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/68226/o-direito-a-desconexao-como-direito-fundamental-do-trabalhador>. Acesso em 06/08/2019
- MOREIRA, Teresa Coelho. *Algumas questões sobre trabalho 4.0*. In: MEDEIROS, Benizete Ramos de (coord.). O mundo do trabalho em movimento e as recentes alterações legislativas: um olhar luso-brasileiro. São Paulo: LTr, 2018.
- NASCIMENTO, Amauri Mascaro; NASCIMENTO, Sônia Mascaro. *Curso de direito do trabalho: história e teoria geral do direito do trabalho: relações individuais e coletivas do trabalho* – 29 ed. – São Paulo; Ed. Saraiva, 2014.
- ROCHA, Marcelo Oliveira. *Indústria 4.0 no Brasil: aspectos trabalhistas*. In: ZAVANELLA, Fabiano; ROCHA, Marcelo Oliveira. O primeiro ano de vigência da Lei n.

13.467/2017 (reforma trabalhista): reflexões e aspectos práticos. São Paulo: Ltr, 2018.

RONCATI, João; SILVA, Mhileizer T. A.; MADEIRA, Felipe. *O desafio dos empregos na quarta revolução industrial*. In: SILVA, Elcio B. (coord.) et al. *Automação e sociedade: quarta revolução industrial, um olhar para o Brasil*. Rio de Janeiro: Brasport, 2018. cap. 13, p. 211-225.

SCHWAB, Klaus. *A quarta revolução industrial*. São Paulo: Edipro, 2016.



# Advogado 4.0?: As influências das tecnologias de informação e comunicação no trabalho advocatício

Frederico Cordeiro Martins

Priscila Reis dos Santos

**Resumo:** Aborda-se, objetivamente, as influências das tecnologias de informação e comunicação no trabalho advocatício. Analisa como estas inserem a advocacia na revolução digital que provoca transformações disruptivas baseadas na lógica econômica da informação e do conhecimento. Apresenta-se o tema-problema: *Como os artigos científicos relatam as transformações sofridas pela advocacia diante das mudanças que as TIC têm provocado na sociedade?* Optou-se pela pesquisa bibliográfica, qualitativa, viabilizada por revisão narrativa de literatura. Tem-se que novas funções, inéditos modelos laborais e exigências por habilidades renovadas etc, representam um desafio aos que laboram na área. No trabalho, o advogado defronta-se com *cripto, lawtech, visual law, fintech, future law*. Considera-se que não há, nos textos revisados, resposta única e conclusiva para o tema-problema. Não obstante, a revisão narrativa trouxe um debate fundamental que, dado o momento atual, se torna mais relevante.

**Palavras-chave:** Advogado 4.0. Advocacia digital. Tecnologias da informação e da comunicação. Direito.

## 1. Introdução

Os avanços tecnológicos impõem, aos trabalhadores de todas as áreas, uma profunda revisão em suas práticas, competências ou habilitações. As inovações – disruptivas, incrementais ou sustentadoras –, esmaecem as fronteiras antes distintas entre campos de atuação. *Apps*, IOT, IA, siglas que há uma década eram desconhecidas pela maioria dos profissionais, decretam mudanças na formação técnico-acadêmica, afetando até mesmo a regulamentação de profissões outrora distantes do ambiente tecnológico. Neste cenário, os mais futuristas apontam que muitas das ocupações atuais serão extintas nas próximas décadas e advocacia tem, frequentemente, figurado dentre aquelas que sofrerão avultadas transformações.

Para os operadores do direito esta nova realidade se infunde com especial emergência. Se há aproximadamente seis décadas, o jurista uruguaio Juan Eduardo Couture Etcheverry (1904- 1956), ao redigir *Os mandamentos do*

*advogado*<sup>1</sup>, asseverava que “no dia em que teu filho te pedir conselhos sobre seu destino ou futuro, consideres uma honra para ti propor-lhe que se faça advogado.”; o cenário atualmente exigiria uma hesitação, uma reflexão e, decerto, uma recomendação adicional: *Se faça advogado digital*.

Contudo, as emergências ditadas pelas tecnologias da informação e da comunicação (TIC) não impedem que a trajetória de diversos advogados brasileiros seja marcada pela prescrição de Etcheverry (1999), mostrando ser este um ofício do qual as pessoas sempre se orgulharam e, inclusive, ainda tratam de recomendá-lo aos seus sucessores. A importância do Direito, como área de atuação, supera a extensão desse mandamento. A advocacia é considerada uma das profissões mais antiga da humanidade e sempre conquistou o protagonismo na história das sociedades modernas e democráticas. No Brasil o advogado é considerado, pela Constituição Federal, como agente indispensável à administração da justiça.

De acordo com Neves (2018), os advogados salvaram o mundo protegendo o homem de seu maior inimigo (os próprios homens) através do estabelecimento de regras que permitiram o convívio social, desenvolvimento de meios para a solução de conflitos, conceberam valores fundamentais e os incorporaram ao conceito de Estado. Enfim, organizaram a sociedade de maneira a possibilitar o surgimento da democracia, as garantias fundamentais do ser humano, o fortalecimento das instituições políticas e a criação de regras para acautelar a segurança social. Em suma, destaca Neves (2018), os advogados sempre possibilitaram à humanidade os elementos necessários de combate ao despotismo e à tirania.

Contudo, o que representa o advogado nos dias atuais? Como a sociedade contemporânea, com perfil fluído, dinâmico, tecnológico e integrado, reputa esse antigo profissional? Os advogados continuarão salvando o mundo ou, na esteira de avanços nas tecnologias da informação e da comunicação, se tornarão menos relevantes? Como as mudanças, observadas na última década, impactaram nas atividades dos advogados? Uma síntese destas questões – *Como os artigos científicos relatam as transformações sofridas pela advocacia diante das mudanças que as TIC têm provocado na sociedade?* – desponta-se como tema-problema do presente estudo.

Acredita-se que esta questão-problema e as outras indagações projetam o advogado no cerne de uma discussão que teve início por volta de 1998, ano em que o escritor escocês Richard Susskind apresentou, no livro *The future of*

<sup>1</sup> Obra traduzida para diversos idiomas, inclusive o português, publicada no Brasil por S.A. Fabris Editor, Porto Alegre, em 1999.

*law*<sup>2</sup>, uma nova perspectiva para a área jurídica. As ideias que, há pouco mais de duas décadas, foram recebidas com certo descrédito pela comunidade jurídica, revelaram-se consistentes e catapultaram a publicação a condição de *best-seller*. Posteriormente, com outras obras<sup>3</sup>, o autor direcionou-se seus estudos especificamente aos advogados, chegando inclusive a apresentar questionamentos a respeito da extinção da profissão.

Tais questionamentos também emergem a partir de apontamentos do livro *Modernidade líquida*, de Bauman (1999), e coadunam com os argumentos contidos na obra *Quarta revolução industrial*, Schwab (2019). Estes e outros ensaios revelam um quadro de incertezas quanto ao futuro da advocacia e, nele, assoma a premência de questionar *se* ou *como* esta profissão pode (e deve) ser inovadora e disruptiva conforme apregoado por Christensen (1997).

Talvez a dificuldade, neste ponto de mutação, resida no fato de, em seu campo, a advocacia ocupar-se de difusos interesses alheios. O compromisso<sup>4</sup> do advogado brasileiro precipuamente manifestado em cerimônias colocação de grau país afora, ilustra a extensão das possibilidades e das responsabilidades de sua atuação laboral. O *mister* da profissão é social. Por tal motivo, os advogados devem atentar-se também às mudanças no comportamento dos seres humanos e das instituições. As relações políticas e sociais não são mais as mesmas, especialmente em razão das tecnologias, dos sistemas de informação e conhecimento que despontaram nas últimas décadas. As relações de/com o trabalho e as profissões ganharam inéditos contornos. Novos e múltiplos arranjos familiares, na realidade contemporânea, superaram a conformação tradicional e patriarcal do que noutro tempo se entendia por *família*. As empresas passaram a preencher mais os espaços virtuais que os físicos, os ativos físicos se tornaram menos essenciais que as marcas, os dados são mais rentáveis que o petróleo. A informação e o conhecimento são mais fluidos e dinâmicos. Trata-se de um mundo singular e desafiador para os que laboram na área do Direito. No espaço do trabalho, o advogado defronta-se com uma realidade permeada por expressões correntes como *cripto*, *sandbox*, *lawtech*, *visual law*, *agile*, *fintech*, *future law*.

Além de dominar uma linguagem estranha a sua especialidade, os profissionais do Direito, a exemplo daqueles de outras áreas tradicionais como

<sup>2</sup> SUSSKIND, Richard. *The future of law: facing the challenges of information technology*. Oxford: Clarendon Press, 1998.

<sup>3</sup> SUSSKIND, Richard. *The end of lawyers?: rethinking the nature of legal services*. Oxford: Oxford University Press, 2010. SUSSKIND, Richard. *Tomorrow's lawyers: an introduction to your future*. Oxford: Oxford University Press, 2017.

<sup>4</sup> CONSELHO FEDERAL DA ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL. Regulamento geral do estatuto da advocacia e da OAB. Disponível em: <<https://www.oabmg.org.br/areas/institucional/doc/regulamento-geral2018.pdf>>. Acesso em: 18 jun. 2019.

a Medicina e a Contabilidade, precisam adquirir competências que superam as acadêmicas, para isto torna-se basilar que sejam mais assertivos, colaborativos e flexíveis. Assim, os operadores do Direito devem exercer as suas atividades se apropriando cada vez mais dos elementos tecnológicos que surgem, não apenas a fim de preservar a expressividade da função “salvadora de mundo”, mas para fomentar a criação ou consolidação da *advocacia digital*, conhecida também como *advocacia 4.0* (MALDONADO *et al.*, 2019) ou *advocacia do amanhã* (FEIGELSON *et al.*, 2019).

Ante o exposto, tem-se que as novas funções, os inéditos modelos de trabalho, a exigência por habilidades renovadas e estruturas modificadas, bem como o repto de trilhar caminhos nunca antes utilizados por esta importante profissão, fazem parte do contexto deste estudo que, justificado no cenário já delineado, abreviadamente visa analisar o exercício advocatício no revolucionário do mercado digital. Para tanto, objetiva-se, através de uma revisão bibliográfica, encontrar evidências científicas das influências das tecnologias de informação e comunicação na advocatura, a fim de apontar, em conformidade com outros textos científicos, quais elementos hoje estão e quais poderão, no futuro breve, influir no desempenho da ocupação do advogado.

## 1.1 Metodologia

Para consecução do objetivo de identificar, neste artigo, as contribuições científicas relativas aos destinos da advocacia diante das mudanças que as TIC têm provocado na sociedade, optou-se pelo método de pesquisa bibliográfica, qualitativa, viabilizada por meio de revisão narrativa de literatura. Para Mendes-da-Silva (2019), a revisão narrativa aborda, usualmente, uma ou mais questões e, diferentemente das revisões sistemáticas, os critérios de seleção para inclusão dos artigos podem ou não estar especificados explicitamente pelos pesquisadores. Coerentemente com a pretensão desta investigação, Mendes-da-Silva (2019) esclarece que as revisões narrativas de literatura podem ser aplicadas para “debates gerais, discussão de trabalhos anteriores, e lacunas atuais no campo de conhecimento. Podem ainda trazer racionais para pesquisas futuras”.

Na revisão narrativa a identificação de *corpus* do conhecimento atinente ao objetivo e a sua análise possibilitam a obtenção de respostas. A clareza a respeito do percurso adotado, para Wendler (2012), permite gerar um arcabouço de informações que, futuramente, auxiliará outros pesquisadores, possibilitando-lhes a identificação dos métodos, conteúdos e tendências das publicações utilizadas. Neste sentido, esclarece-se que, para elaboração da pesquisa ora relatada, além da literatura clássica, foram mapeados artigos publicados em periódicos, levantados por procedimentos de busca estruturada nas bases *Academic Search Premier* e *Business Source*

*Elite* (ambas disponibilizadas pela *Ebsco*) e na *Scientific Electronic Library Online* (SciELO). A averiguação, nos referidos indexadores, ocorreu a partir de palavras-chave, combinadas com emprego de operadores lógicos, nos campos *título* e *assunto*. Foram excluídos, do produto, as dissertações, teses, textos duplicados, vídeos, imagens ou artigos que, após a leitura dos resumos, revelaram-se inadequados para a temática desta investigação.

Não houve delimitação temporal, mas selecionou-se apenas ensaios em português, inglês e espanhol, bem como aqueles cujos textos completos estivessem disponíveis. A pesquisa possibilitou, também, estabelecer uma base conceitual necessária para compreensão das influências das TIC na área de atuação dos operadores do Direito e como a advocacia, atualmente, se insere neste contexto. Os resultados encontrados apontam que ainda são incipientes os estudos específicos do tema e esta razão revela o caráter inovador e singular da pesquisa, configurando-se ainda como um chamamento para estudos futuros.

Ressalta-se que este escrito é parte de um estudo mais amplo que visa o aprofundamento da temática e a aferição das hipóteses levantadas para discussão acerca da advocacia no futuro, dos advogados do amanhã e seus processos de formação acadêmica. Acredita-se que, ao final da referida pesquisa, obter-se-á resultados inéditos como, por exemplo, a descrição de um perfil dos novos profissionais da advocacia e uma análise, sob a ótica de um mercado ávido por competências com foco nas TIC, dos projetos pedagógicos dos cursos de Direito. Entretanto, tais respostas atrelam-se ao desenvolvimento de outra etapa da investigação científica, enquanto os resultados e possíveis debates, decorrentes da atual revisão narrativa de literatura encontram-se dispostos a seção seguinte.

## 2. Resultados e discussão

Preliminarmente, nos processos de busca estruturada realizados nas bases de dados científicas, recuperou-se várias referências. Todavia, após a apreciação dos resultados por meio da leitura dos resumos objetivando selecionar os trabalhos que, além da correlação entre os termos, tivessem como foco a advocacia e sua relação com as TIC, o número de artigos a serem lidos reduziu-se. Restaram aqueles que, em geral, reiteram que a influência das tecnologias de informação e comunicação, em nossa sociedade, é indelével, não necessitando de uma aprofundada investigação científica para atestar o óbvio: tais recursos simplesmente fazem parte do cotidiano das pessoas e das organizações.



Indivíduos e empresas, em seus turnos, se diferenciam à medida que as tecnologias de informação e comunicação se apropriam e são capazes de quebrar paradigmas e romper mercados em nova lógica ditada pelo que Christensen (2012, p. 328) nomeou de “inovação de ruptura”.

As TIC, conforme Pinochet (2014) baseiam-se no estudo, no desenvolvimento e na prática de sistemas computacionais, na união de *software*, *hardware* e *peopleware*, apoiados por redes de comunicação. Estas tecnologias são responsáveis pelo início de uma nova dinâmica social, a *sociedade da informação*, e que representa uma resposta ao sistema capitalista tradicional de capacidade limitada de inovação Lastres e Ferraz (1999).

O surgimento e desenvolvimento das TIC têm transformado de forma significativa a maneira como as pessoas interagem, modificando também os processos produtivos, o trabalho, o *jeito de fazer* negócios, os processos educacionais, os serviços públicos, os hábitos de entretenimento e, neste contexto, o Direito não escapou incólume às mudanças, pois as suas diversas áreas (JIMÉNEZ; QUINTANA, 2017), como a advocacia, passaram, a partir da segunda década deste século, a discutir sobre a temática.

Susskind (1998) foi um dos responsáveis pelo início dos debates a respeito do futuro do mercado jurídico e de seus profissionais, em especial dos advogados. O autor expôs a impactante e desafiadora realidade da crise instaurada no setor que, com o advento das TIC, acarreta uma mudança no sentido da profissão. O exercício da advocacia passou a exigir, dos trabalhadores, novas habilidades para lidar com hodierno contexto social e as com as inauditas ferramentas de trabalho. Galvão (2019, p. 19) não isenta os advogados de protagonismo nas mudanças necessárias para a carreira, pois “embora o direito em si demore mais a atualizar-se, as tecnologias que servem como plataformas para o Direito são muito mais rápidas, exponenciais, e é dever do advogado antecipar-se a essa mudança tecnológica”.

Schwab (2019) destaca a drástica transformação que as tecnologias suscitam na natureza do trabalho e seus setores de ocupação, ressaltando que:

“Primeiro, há um efeito destrutivo que ocorre quando as rupturas alimentadas pela tecnologia e automação substituem o trabalho por capital, forçando os trabalhadores a ficar desempregados ou realocar suas habilidades em outros lugares. Em segundo lugar, o efeito destrutivo vem acompanhado por um efeito capitalizador, em que a demanda por novos bens e serviços aumenta e leva à criação de novas profissões, empresas e até mesmo indústrias.” (p. 675).

A advocacia é uma atividade profissional tradicionalíssima, cujas práticas sofreram raras mudanças ao longo dos tempos. Ainda nos dias atuais, mesmo diante de todo o avanço informacional da sociedade, poucas pessoas

reconhecem a advocacia como um negócio, caso da própria legislação que regulamenta a profissão e se apresenta bastante restritiva e conservadora.

No Brasil, conforme citam Vieira e Fonseca (2019), grande parte dos serviços prestados por advogados ou escritórios de advocatura é artesanal, o que significa dizer que executam tarefas que não dependem necessariamente de uma qualificação tão específica, com severas implicações tanto do ponto de vista do profissional, quanto de seu cliente, que acaba pagando mais que o serviço deveria custar. Além disso, os autores mencionam que os sistemas informatizados, na maioria dos casos, se limitam à edição de documentos e organização de arquivos, sempre com um nível elevado de interação humana.

Neste contexto, gerar inovação de ruptura representa o maior dos reptos para a sobrevivência da advocacia em uma sociedade na qual a informação governa o mundo pelo viés econômico. A revolução disruptiva, necessária para promover a radical transformação na área, ainda parece ser uma mudança demasiadamente drástica no ambiente do Direito, fato que incita a refletir, como alertou Susskind (1998, p. 19), na sobrevivência destes profissionais. O desafio, para Galvão (2019), não deve centrar-se na automação das práticas jurídicas já estabelecidas, mas na criação de “novas práticas, jamais consideradas possíveis até então”.

Estas questões trazem consigo os obstáculos que também as escolas de Direito terão que enfrentar para que formem profissionais com perfil adequado a nova lógica informacional da sociedade e do mercado. Para Jiménez e Quintana (2017) os aparatos tecnológicos, as TIC com seus novos aplicativos e dispositivos móveis requerem uma atenção não apenas daqueles que exercem atividades advocatícias, mas principalmente das instituições de ensino e dos pesquisadores da área. Marcado (2016, p. 294), em um artigo que aborda a adoção de metodologias de ensino jurídico com uso de tecnologias da informação, defende que os docentes devem promover aulas que permitam, ao estudante de Direito, atualizar-se “em termos de conhecimento, informações e desenvolvimento de habilidades que os atuais padrões convencionais não oportunizam”. É preciso, argumentam os autores, atentar-se para a inércia que pode ser típica em uma profissão reconhecida por zelar pelas normas, regulamentos e práticas arcaicas, mas não pode inviabilizar a obtenção de benefícios oriundos dos avanços tecnológicos.

A formação do advogado, para Costa (2014, p. 170) transcende os limites da graduação. Ele argumenta que uma especialização interdisciplinar é, para a advocacia contemporânea, cogente. Alerta também, o ensaísta, que as instituições de vanguarda já têm exibido disciplinas voltadas para o aperfeiçoamento tecnológico na graduação dos futuros operadores do Direito. Assegura também que as inovações, como a estruturação de dados,

agilizam o trabalho do e conferem mais precisão às estratégias dos advogados, outorgando “um resultado mais confiável, com chances significativamente maiores de convencimento do juízo ou esclarecimento do cliente”.

Susskind (1998) relata que o futuro da tecnologia da informação (TI), na prática do advogado, é baseado no fornecimento de recursos facilitadores e na disponibilidade de informações jurídicas a clientes sem mediação de profissionais. Basicamente, Susskind (2017) discorre sobre o desafio do “*mais por menos*”, a liberalização da prática jurídica e a manipulação da tecnologia, tanto pela sua propagação social, quanto pela sua habilidade de lidar com ela. Levantamentos conduzidos por Susskind (2017) apontam que os advogados devem estar atentos e compreenderem as transformações que os cercam e que são necessárias ao desempenho de suas atividades.

Apesar de todo o pragmatismo de Susskind, há estudos que demonstram certo ceticismo na crença de que as TIC são uma panaceia jurídica. Neste sentido, Greenebaum (1999) destaca que “a prática legal no futuro continuará sendo uma mistura de facilitação, reparação e salvamento, e os clientes continuarão precisando e se beneficiando do conselho dos advogados.” (p. 207). Também com ares de advertência, Henderson (2014) assevera que “Os advogados de amanhã apresentam um mero microcosmo (e leve) de um problema com apostas muito mais altas que afeta virtualmente todos aqui e no exterior.”. O mais interessante que se nota, na visão de Henderson (2014), é que, talvez a solução dos problemas advindos desta sociedade “altamente globalizada e atomizada” imponha a posposição de seus próprios interesses.

### 3. Considerações finais

Inicialmente a presente pesquisa buscava encontrar, em autores referenciados nas bases científicas de dados, evidências acerca do futuro da advocacia, especialmente nos relatos a respeito das transformações sofridas pela advocacia diante das mudanças que as TIC têm provocado na sociedade global. Por considerar a existência de movimentos globalizados de transformação do Direito, típicos da nova sociedade pautada na quarta revolução industrial cujas características são a velocidade, amplitude e profundidade, transformações completas de sistemas, rupturas alimentadas pela tecnologia, substituição do trabalho por capital, criação de demandas por novos bens, serviços, profissionais e empresas (Bauman, 1999), considera-se que não há, nos artigos mapeados, uma resposta única e conclusiva, para o

tema-problema. Não obstante, a revisão narrativa ora apresentada trouxe um debate fundamental por si só e que, considerando-se o momento atual, se torna ainda mais relevante.

No entanto, foi possível encontrar pontos de vista equidistantes e também, questões inicialmente não pretendidas, especialmente no que diz respeito ao ensino de Direito, o que, os levantamentos apontam, tem sido uma preocupação de diversos pesquisadores.

Os estudos, variados, apresentam aspectos que demonstram a falência ou declínio do mercado jurídico e outros que o colocam em uma perspectiva futurista com prescrições positivas.

Alguns acreditam em um caminho que aproxime o advogado do cliente e, este, por sua vez, mais abeirado do sistema jurídico tornar-se-á progressivamente independente e resolutivo. Assim, o cliente obterá acesso mais amplo à justiça e, até que não cresça o nível de especialização necessária para atendê-lo, alcançará custos mais baixos. Porém, na perspectiva de tais autores, quando o cliente demandar maior perícia profissional, arcará com um maior custo do serviço de advocacia.

Considera-se também que são objetos de vários estudos, observados nesta pesquisa, as maneiras de como os advogados interagem com os sistemas de informação e comunicação, ferramentas que deveriam ser empregadas para facilitar o trabalho em processos burocráticos e até mesmo os intelectuais, como AI, *Big Data*, IOT, 3D e realidade virtual.

Por fim, nota-se a escassez de estudos concernentes à atuação do advogado, como especialista em questões que envolvam as novas TIC, a exemplo dos problemas de privacidade pelo uso de drones, impressões 3D para fins ilícitos, cibersegurança, legalidade de contratos em *blockchain*, criptomoedas, perícia forense, relações de trabalho e direitos do consumidor.

Destaca-se que foram, de fato, encontradas evidências, nos textos científicos, acerca do futuro da advocacia diante das mudanças que as TIC produzem na sociedade. Além disso, o mais intrigante é que há pesquisadores que continuam apostando que este não é o fim da advocacia e que este profissional ainda pode continuar salvando o mundo como já o fez em outras épocas.

Quanto aos limites do texto, além daqueles impostos pela incipiência da pesquisa, tem-se que uma questão que merece discussão adicional refere-se aos limites para atuação estrangeira no mercado brasileiro.

Ao fim, instigados pelo interesse em tantas questões presentes nos textos que compuseram esta revisão, propõe-se a continuidade do estudo com um maior nível de detalhamento em relação aos temas aqui abordados.



## Referências bibliográficas

- BAUMAN, Zygmunt. *Modernidade líquida*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editora, 1999.
- CHRISTENSEN, Clayton M. *O dilema da inovação: quando as tecnologias levam empresas ao fracasso*. São Paulo: M. Books, 2012.
- COSTA, Pedro Belchior. Advocacia contemporânea em inovação e tecnologia. In: FORTES, Pedro Rubim Borges (Org.). *Cadernos FGV Direito Rio: educação e direito*, v. 10. Rio de Janeiro: FGV, 2014.
- ETCHEVERRY, Juan Eduardo Couture. *Os mandamentos do advogado*. Porto Alegre: S.A. Fabris Editor, 1999.
- FEIGELSON, Bruno; BECKER, Daniel; RAVAGNANI, Giovanni. (Coord.). *O advogado do amanhã: estudos em homenagem ao professor Richard Susskind*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019.
- GALVÃO, Helder. Arranjos alternativos e modelo freemium. In: FEIGELSON, Bruno; BECKER, Daniel; RAVAGNANI, Giovanni. (Coord.). *O advogado do amanhã: estudos em homenagem ao professor Richard Susskind*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019.
- GREENENBAUM, Edwin H. Is the medium the message? A discussion of Susskind's the future of law. *International Journal of the Legal Profession*. v. 6, n. 2. Disponível em: <<http://web.b.ebscohost.com/ehost/search/basic?vid=0&sid=55601408-2103-4b7f-8785-c4860368389d%40pdc-v-sessmgr02>>. Acesso em: 18 jun. 2019.
- Henderson, William D. Letting go of old ideas. *Michigan Law Review*. v. 112, n. 6, 2014. p. 1111-1131. Disponível em: <<http://web.b.ebscohost.com/ehost/search/basic?vid=0&sid=55601408-2103-4b7f-8785-c4860368389d%40pdc-v-sessmgr02>>. Acesso em: 18 jun. 2019.
- JIMÉNEZ, W. G.; QUINTANA, O. M. Derecho e internet: introducción a un campo emergente para la investigación y práctica jurídicas. *Revista Prolegómenos Derechos y Valores*, v. 20, n. 40, 2017, p. 43-61. Disponível em: <<https://revistas.unimilitar.edu.co/index.php/dere>>. Acesso em: 23 mai. 2019.
- KERR PINHEIRO, Marta Macedo. Estado informacional, implicações para as políticas de informação e de inteligência no limiar do século XXI. *Varia História*, Belo Horizonte, vol. 28, n. 47, p. 61-77, 2012.
- LASTRES, H. M.M.; FERRAZ, J. C. Economia da informação, do conhecimento e do aprendizado. In: LASTRE, H. M. M., ALBAGLI, S. (Orgs). *Informação e globalização na era do conhecimento*. Rio de Janeiro: Campus, 1999.
- MALDONADO, Viviane Nóbrega; FEIGELSON, Bruno. *Advocacia 4.0*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019.
- MARCADO, L. P. Leopoldo. Metodologias de ensino com tecnologias da informação e comunicação no ensino jurídico. *Avaliação*, Campinas, v. 21, n. 1, p. 263-299, 2016.
- NEVES, José Roberto de Castro. *Como os advogados salvaram o mundo*. 2. ed. Rio de Janeiro: Nova Friburgo, 2018.



- PINOCHET, Luis Herman Contreras. *Tecnologia da informação e comunicação*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014.
- SCHWAB, Klaus. *A quarta revolução industrial*. Tradução Daniel Moreira Miranda. São Paulo: Edipro, 2019.
- SUSSKIND, Richard. *The end of lawyers?: rethinking the nature of legal services*. Oxford: Oxford University Press, 2008.
- SUSSKIND, Richard. *The future of law: facing the challenges of information technology*. Oxford: Claredon Press, 1998.
- SUSSKIND, Richard. *Tomorrows 's lawyers: an introduction to your future*. Oxford: Oxford University Press, 2017.
- VIEIRA, Rodrigo de Campos; FONSECA, Vitor Cabral. Desafios da mudança: como escritórios de advocacia devem se transformar para manter sua importância em um mercado impactado pela tecnologia da informação. In: FEIGELSON, Bruno; BECKER, Daniel; RAVAGNANI, Giovanni. (Coord.). *O advogado do amanhã: estudos em homenagem ao professor Richard Susskind*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019.
- WENDLER, R. The maturity of maturity model research: a systematic mapping study. *Information and software technology*, v. 54, n. 12, p. 1317-1339, 2012. Disponível em: <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0950584912001334> . Acesso em: 02 de ago. 2019.

# A desindustrialização e o complexo industrial petrolífero brasileiro: uma análise do período 1995-2018

*Gabriela Borba Evangelista*

**Resumo:** Observa-se, analisando as curvas de produção de petróleo brasileiro, que há uma assimetria entre o volume exportado e o volume refinado, estando o primeiro em ascensão e o segundo em queda, o que demonstra que em lugar de produzir em território nacional produtos de maior valor agregado, com maior capacidade de transbordamento tecnológico, o país tem exportado matéria prima, de valor inferior, para ser manufaturado em outro país. A capacidade de produzir bens na qual se emprega uma maior complexidade tecnológica está diretamente relacionada com o seu nível de desenvolvimento de um país, o que faz com que um parque industrial complexo seja condição determinante, ainda que não seja bastante, para que uma nação supere sua condição de subdesenvolvida. Observa-se que o Brasil, que no início da década de 80, apresentava um complexo industrial relativamente avançado, que, no entanto, apresentou forte retração nos anos que se seguiram, tendo concluído diversos autores que a economia brasileira passa por um processo de desindustrialização. A indústria petrolífera demonstra estar alinhada a este processo, se voltando para uma tendência primário-exportadora.

**Palavras-chave:** Desindustrialização. Indústria do petróleo. Reprimarização. Política industrial.

## *1. Introdução*

O complexo industrial petrolífero não apenas garante o suprimento de energia, aspecto essencial para o desenvolvimento e soberania nacional, como também uma imensa gama de outros derivados, tendo alto poder germinativo em diversos setores industriais, produzindo insumo para produtos farmacêuticos, plásticos, tintas, solventes, óleos, lubrificantes e tantos outros subprodutos. Ademais, apresenta uma elevada capacidade de incorporar e desenvolver tecnologia nos seus processos produtivos (TORRES, 1997).

Trata-se, portanto de um setor que, além de assegurar a viabilidade de diversas outras indústrias, fornecendo insumos de forma contínua, é, em si mesmo, um polo de desenvolvimento de tecnologia e de incentivo a outros

empreendimentos de elevado grau de complexidade, a exemplo da indústria naval que atende ao setor de exploração e produção *offshore*.

Em razão de sua função estratégica, a indústria petrolífera recebeu investimentos prioritários por parte do governo brasileiro, essencial para executar e promover os objetivos traçados pelos planos econômicos formulados ao longo das décadas de 50 a 70, notadamente o Plano de Metas (1956-1961) e o II PND (1975-1979). O esforço industrializante alavancado por meio da iniciativa estatal fez com que mais de 30% do PIB brasileiro fosse resultado da transformação industrial no ano de 1980, tendo o país o oitavo maior parque industrial do mundo ao final da década de 70 (RIBEIRO, 2018). Atualmente, a participação da indústria no PIB se mostra muito inferior aos índices de quase 40 anos atrás, havendo indícios de desindustrialização da economia nacional (FEIJÓ, 2010).

Juntamente com a crise dos anos 80, instalou-se no país uma política liberalizante, de abertura ao capital externo e diminuição da atuação do Estado de forma direta na economia por meio de privatizações. A Petrobrás, empresa por meio da qual se exploravam as atividades da indústria petrolífera em regime de monopólio, também foi objeto de uma série de privatizações, perdendo o controle acionário de diversas subsidiárias estratégicas e, posteriormente, concorrendo com entes do setor privado ou estatais estrangeiras.

Pretende-se, analisando dados referentes à extração de petróleo e gás e produção de derivados, posicionar a indústria petrolífera no processo de desindustrialização brasileiro, especialmente avaliando a correlação entre importação de derivados, exportação de petróleo bruto, capacidade de refino e volume processado, considerando-se, para tanto, as peculiaridades do petróleo brasileiro. Será adotado o período entre 1995, ano em que a Emenda Constitucional flexibilizou o monopólio estatal e o ano de 2018, o último dos quais atualmente se tem dados consolidados.

Busca-se identificar ainda a relação entre os investimentos e políticas nacionais voltada para a indústria do petróleo nos resultados apresentados, bem como posicionar os programas de desenvolvimento nacionais (ou ausência destes) frente ao processo de desindustrialização verificado nas últimas décadas.

## *2. A retração da indústria no Brasil*

O Brasil, desde a sua formação como colônia portuguesa, encontrava-se inserido comercialmente no panorama internacional como um fornecedor de

*commodities*, alimentando o mercado mundial de madeira, açúcar, ouro, café, algodão, borracha, cacau e outros produtos de baixo valor agregado.

Apesar de se ter originado no final do século XX alguma estrutura industrial (RIBEIRO, 2018), apenas a partir da década de 1930 são implementadas políticas integradas direcionadas para a redução da dependência econômica da exportação de produtos primários (FONSECA, 2003) e, especialmente ao longo do período que compreende o pós Segunda Guerra mundial e a década de 70, políticas industriais alavancaram um acelerado processo de industrialização, embasado na substituição de importações e aumento de exportação de produtos manufaturados (RIBEIRO, 2018).

O Brasil chegou aos anos 80 com um robusto parque industrial, representando a indústria de transformação uma porcentagem superior a 30% de seu PIB (CANO, 2012). No entanto, nos quase quarenta anos que se seguiram, essa participação sofreu violenta redução, sequer representando esse setor 12% do Produto Interno Bruto brasileiro em 2018 (CNI, 2019). A retração da participação da indústria de transformação no PIB de um país é tida como um dos sintomas que indicam o processo de desindustrialização e o retorno a uma economia primária.

## 2.1 O conceito de desindustrialização

A desindustrialização, termo concebido como antagônico ao processo de industrialização, (este associado ao desenvolvimento econômico e tido como positivo), apresenta-se por este motivo como algo negativo a um olhar mais superficial. No entanto, não necessariamente

O processo de desindustrialização descrito por Robert Rowthorn e Ramana Ramaswamy em países desenvolvidos no clássico artigo intitulado "*Growth, Trade, and Deindustrialization*" tem como mais evidente característica a persistente queda da participação do emprego na indústria de transformação (ROWTHORN, 1998).

No entanto, os autores concluem que a redução do emprego neste setor não se trata necessariamente de um diagnóstico negativo da economia, uma vez que reflete o aumento da produtividade no setor de manufaturas, que tem maior capacidade de absorver tecnologias do que o setor de serviços, que passam a ser um polo de atração de empregos (ROWTHORN, 1998).

Os autores afastam a tese de que a redução do trabalho na indústria de transformação nos países centrais seria determinada pelas relações de comércio Norte-Sul: enquanto no primeiro grupo são produzidos e exportados bens de alto valor agregado e nos quais é empregada alta tecnologia e trabalho especializado, o grupo de países periféricos, onde os salários são mais

baixos, passam a produzir e exportar produtos manufaturados de menor valor agregado. Apesar de avaliar como não significativa essa relação comercial, os autores reconhecem alguma influência deste elemento na desindustrialização do primeiro mundo (ROWTHORN, 1998).

Tregenna atualiza este conceito, estabelecendo que a redução da participação do trabalho na indústria de transformação não implica necessariamente no processo de desindustrialização, sugerindo que o processo de desindustrialização esteja vinculado a uma contínua a redução da participação indústria de transformação nos postos de trabalho quanto no PIB (TREGENNA, 2009).

Ao deter-se sobre o termo “desindustrialização” é possível depreender que a mera redução da participação da indústria de transformação em determinado indicador Bruto de um país não é característica determinante para que se faça um diagnóstico negativo sobre os rumos econômicos tomados. Treguenna alerta que é possível distinguir a desindustrialização “positiva” e a “negativa”, sendo a primeira identificada como o processo natural de uma economia já desenvolvida, na qual foi atingido o pleno emprego, em que os postos de trabalho que deixam de existir no setor industrial são refletidos no aumento de vagas no setor de serviços, conforme previsto por Rowthorn e Ramaswamy.

A desindustrialização “negativa”, por sua vez, é identificada em países em desenvolvimento e revelam a perda de postos de trabalho na indústria de transformação e uma redução da participação desse setor no PIB, revelando uma incapacidade de acompanhar tecnologicamente os avanços do mercado mundial<sup>1</sup>.

## 2.2 O abandono de políticas econômicas e a retração da indústria brasileira

Ao longo da década de 80 e especialmente a partir da década de 90 foram abandonadas as políticas econômicas, dentre as quais às de fomento e coordenação da indústria. O último programa que buscou integrar vários setores foi o II Plano Nacional de Desenvolvimento, encerrado em 1979 (RIBEIRO, 2018).

Apenas em 2003 foram retomados os planos de incentivos, a exemplo da Política Industrial Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE), reforçada pela

<sup>1</sup>Treguenna alerta que o diagnóstico sobre o progresso (ou regresso) dos setores industriais e o diagnóstico afirmativo sobre um processo de desindustrialização, seja ele positivo ou negativo, deve se debruçar sobre as particularidades de cada país, sendo essas apenas as linhas gerais da análise feita pela autora.



Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP), em 2008. O incentivo à indústria foi continuado ao longo da segunda década dos anos 2000 com o Plano Brasil Maior (2011-2012). Tais investimentos, no entanto, não foram capazes de reverter a retração da participação da indústria de transformação no PIB, que em 2014 apresentava uma porcentagem inferior ao ano de 1947 (RIBEIRO, 2018), havendo uma leve recuperação do setor nos anos que se seguiram<sup>2</sup> (CNI, 2019).

A participação da indústria de transformação no mercado de trabalho brasileiro também apresenta resultados em declínio nos últimos anos. Enquanto em 2007 17,8% dos empregados brasileiros ocupavam postos no setor, em 2017 essa parcela caiu para 14,6% (CNI, 2019). A retração também foi refletida na massa salarial, que em 2007 tinha uma participação de 17,7% referente à indústria de transformação, passando para 14% uma década depois (CNI, 2019).

Percebe-se, portanto, que a participação do setor mais dinâmico da economia e com maior capacidade de absorver tecnologias e promover inovações segue em queda, tanto no que se refere aos seus impactos sobre o PIB nacional quanto aos postos de trabalho e remuneração, revelando uma forte tendência à desindustrialização.

### *3. O complexo petrolífero nacional*

O complexo industrial petrolífero do Brasil, que se desenvolveu massivamente em razão de investimentos estatais diretos a partir da criação da Petrobrás, sofreu sensíveis mudanças a partir da década de 90, quando relevantes subsidiárias da empresa que atuavam nos ramos de petroquímica e fertilizantes foram incluídas no Programa Nacional de Desestatização<sup>3</sup>. Na mesma década, o monopólio das atividades do setor, estabelecido pela lei 2.004/1953 e elevado a status constitucional pelo texto original da CF de 1988, foi flexibilizado, permitindo a atuação de atores privados em todas as etapas da cadeia, da exploração à distribuição.

<sup>2</sup> Em 1947 a participação da indústria de transformação em relação ao PIB brasileiro era de 11,9%, sendo esta percentual de 10,9% em 2014. Em 2018 a participação subiu para 11,3%, ainda abaixo dos índices registrados 70 anos antes.

<sup>3</sup> Empresas que integravam o sistema da PETROQUISA (Petrobrás Química S.A.) e PETROFÉRTIL (Petrobrás Fertilizantes S.A) tiveram a participação da União reduzidas ou vendidas em sua integralidade, a exemplo da PQU (Petroquímica União S.A.), Copersul (Companhia Petroquímica do Sul), Ultrafértil e Fosfértil (CARVALHO, 2001).

### 3.1 O nascimento da indústria do petróleo no Brasil

Bercovici entende que não existiu voluntarismo na política nacional do petróleo, que desde a década de 30 se arquitetava a partir da nacionalização do subsolo, sendo ela concebida e estruturada em torno do projeto de industrialização nacional (BERCOVICI, 2011). A indústria brasileira, extremamente incipiente, necessitava de um esforço integrado e coordenado para o desenvolvimento de setores estratégicos, garantindo o fornecimento de energia e matéria prima.

A indústria petrolífera tem como característica a necessidade de integração entre suas cadeias de produção e de vultosos investimentos, estando exposta à volatilidade geopolítica dos preços internacionais de petróleo, o que demanda um nível de organização, planejamento e constantes investimentos que dificilmente são observados em outros setores.

Essa conjuntura revela que uma indústria nacional não se estabeleceria de forma espontânea, como de fato não ocorreu até a década de 50, quando, após anos de discussão entre os congressistas, que se dividiam entre legar ao capital privado estrangeiro a exploração de hidrocarbonetos fluidos no país e nacionalizar a indústria, optou-se por instituir um monopólio estatal executada por uma empresa de capital misto.

Constituída por meio do Decreto 35.308 de 02 de abril de 1954, a Petrobras possuía a missão de atender aos anseios da opinião pública, do meio político e da economia brasileira, enfrentando como grande problema inicial a falta de mão de obra especializada para empreender as atividades necessárias, especialmente no desenvolvimento de planos de pesquisa e de controle das atividades de exploração. Havia uma expectativa de que grandes reservas de petróleo fossem descobertas, recebendo a empresa vultosos recursos para investimento na cadeia *upstream* da indústria petrolífera (DIAS, 1993).

A Petrobras mostrou-se uma empresa bem-sucedida, superando as projeções dos governos militares ao completar sua verticalização interna ainda no início da década de 70 e buscado liderança no setor petroquímico por meio da subsidiária Petroquisa, avançando no mercado com a conglomeração e internacionalização das suas atividades. No ano de 1982, a empresa ocupava a vigésima posição entre as maiores empresas do mundo.

No início da década de 80, as crises do Petróleo de 1979-1980 e dos Juros (1981) trouxe dificuldades para o desenvolvimento de expansão de grandes projetos para o setor petrolífero, especialmente a produção de termoplásticos e borrachas sintéticas do setor petroquímico, que viu o mercado interno retrair demanda. Na década seguinte, uma recessão econômica de escala global mantinha o mercado internacional desaquecido, ao passo que petroquímicas

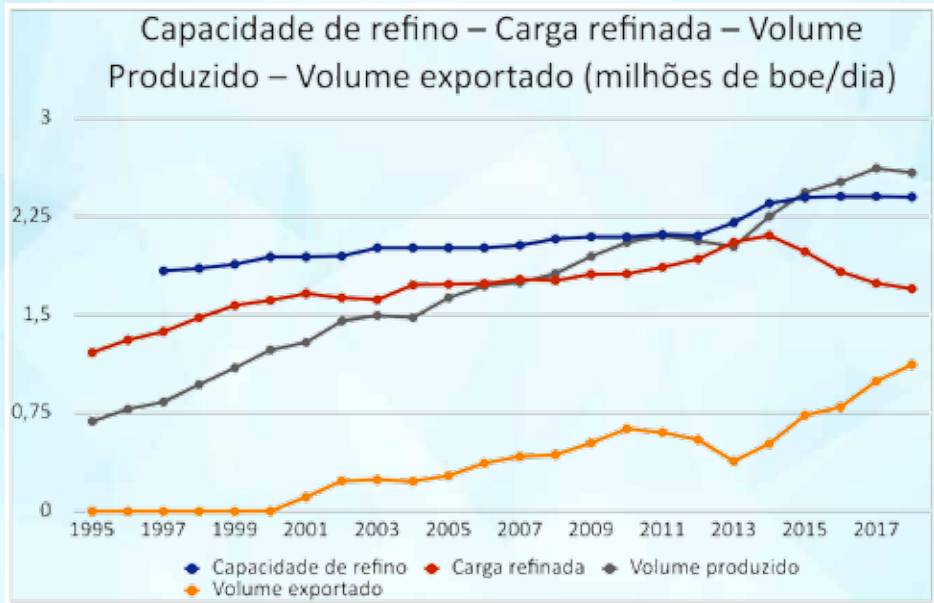
asiáticas que haviam iniciado suas operações aumentaram a oferta, o que pressionou ainda mais os preços dos derivados (TORRES, 1997).

### 3.2 A reprimarização da indústria petrolífera nacional

Ao longo da década 90, houve uma redução da participação estatal na indústria petrolífera, havendo uma significativa venda de ativos. A produção de petróleo manteve a curva ascendente mesmo após a aprovação da Emenda Constitucional 9/95, com anos de leve queda. O volume de produtos refinados apresentou uma curva ascendente até o ano de 2014, estando em queda desde então. A capacidade de refino, ainda que de forma muito sutil, experimentou crescimento, sendo ele expressivo no ano de 2013 e 2014, após os investimentos feitos na Refinaria de Paulínia (REPLAN).

A exportação de petróleo cru, que antes do ano de 2000 pouco substancial, apresenta um crescimento proporcional ao aumento da produção, com leve queda no ano de 2013, destoando em 2018, quando a produção total de petróleo no Brasil apresentou leve queda, enquanto as exportações mantiveram-se em alta.

4



<sup>4</sup> Gráfico de elaboração própria com base nos relatórios anuais de 2019, 2018 e 2004 produzidos pela ANP. Não estão disponíveis as informações acerca da capacidade de refino dos anos de 1996 e 1995.

Observa-se, nas curvas de desenvolvimento que as atividades de produção de produtos de maior valor agregado se encontram em declínio, enquanto a exportação de petróleo cru se encontra em ascensão.

Ainda, em adição aos dados já apresentados e reforçando a tendência de retorno às exportações de baixo valor agregado na indústria do petróleo, verifica-se que em 2007 o percentual de derivados de petróleo e biocombustíveis representava 15% do valor adicionado na indústria de transformação, sendo o setor de participação mais significativa. Em 2017, a participação foi reduzida para 11%, passando a ser o segundo em importância nessa métrica, superada pela indústria de alimentos, que, naquele ano representaram 19% do valor adicionado na indústria de transformação (CNI, 2019).

#### 4. Conclusão

A indústria petrolífera nacional se desenvolveu em um contexto de promoção de políticas integradas e programação econômica que envolveram diversos órgãos e empresas, sendo um setor estratégico de fornecimento de energia elementar para o país, além de garantir o fornecimento de matérias primas estratégicas para várias outras indústrias.

Ademais, mesmo em seu setor *upstream*, que consiste fundamentalmente em uma atividade extrativista, promove uma demanda interindustrial, posto que demandam altos investimentos em tecnologia e infraestrutura especialmente pelo fato de que a exploração e produção de petróleo e gás são realizadas em águas profundas, onde estão localizadas as maiores reservas brasileiras.

Diagnosticou-se, por meio da análise do volume de barris de óleo refinado exportados, avaliando-se, ainda, a quantidade de petróleo produzido e a capacidade nacional de refino que há um aumento do volume de óleo cru exportado que vem se aproximando da curva de produção, enquanto o volume refinado está em queda, ainda que a capacidade de refino se mantenha estável, apesar que não demonstrar avanços no que se refira ao aumento da capacidade de carga.

Este cenário dá indícios de que se passou a exportar petróleo em lugar de refinar a carga explorada em território nacional, o que promoveria ganhos em curto e médio prazo, posto que a venda de produtos de baixo valor agregado não depende do investimento em plantas de refino, novas técnicas e modernização da produção, que, necessariamente demandam tempo de retorno dos investimentos vertidos.

Essa indicação se mostra em um caminho contrário aos esforços necessários para superar a condição de país em desenvolvimento, uma vez que o modelo capitalista premia aquele que tem condições de dominar tecnologicamente o mercado, aquele que afasta a concorrência pela especialidade e superioridade de seus produtos. O Brasil se posicionando como um fornecedor de *commodities* e produtos de baixo valor agregado para o mercado internacional, abandonando projetos integrados de desenvolvimento, estará sempre à margem do sistema-mundo e à mercê das políticas econômicas das nações centrais.

O abandono de políticas industrializantes e que busquem nacionalizar as etapas da produção de petróleo, como é o caso das cláusulas de conteúdo local, limitam o país, que, assim como as demais nações latino americanas, teve sua industrialização deflagrada tardiamente, a uma visão imediatista, consumindo um recurso natural finito sem aproveitar-se dele para promover um desenvolvimento duradouro, baseado na tecnologia e inovação.

### *Referências bibliográficas*

- ANP – AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS. *Anuário estatístico brasileiro do petróleo, gás natural e biocombustíveis*. Rio de Janeiro, 2019. Disponível em: <<http://www.anp.gov.br/publicacoes/anuario-estatistico/>>. Acesso em: 12 agosto. 2019.
- \_\_\_\_\_. *Anuário estatístico brasileiro do petróleo, gás natural e biocombustíveis*. Rio de Janeiro, 2018. Disponível em: <<http://www.anp.gov.br/publicacoes/anuario-estatistico/>>. Acesso em: 12 agosto. 2019.
- \_\_\_\_\_. *Anuário estatístico brasileiro do petróleo, gás natural e biocombustíveis*. Rio de Janeiro, 2004. Disponível em: <<http://www.anp.gov.br/publicacoes/anuario-estatistico/>>. Acesso em: 12 agosto. 2019.
- BERCOVICI, Gilberto. Direito Econômico do Petróleo e dos Recursos Minerais. São Paulo: Quartier Latin, 2011.
- BNDES SETORIAL. Rio de Janeiro: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, 1995 -. Semestral. v. 24. n. 48. set. 2018.
- CANO, Wilson. A desindustrialização no Brasil. Texto para discussão nº 200, IE/ UNICAMP, jan. 2012.
- CARVALHO, Marco. Privatização, dívida e déficit públicos no Brasil. Texto para Discussão 847. Rio de Janeiro: IPEA, 2001.
- CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA. *A Indústria em Números: Outubro/2019*. Disponível em: <[https://bucket-gw-cni-static-cms-si.s3.amazonaws.com/media/filer\\_public/94/98/9498cf67-08c2-4494-b10a-314c0381d1c9/industria\\_numeros\\_outubro2019\\_v1.pdf](https://bucket-gw-cni-static-cms-si.s3.amazonaws.com/media/filer_public/94/98/9498cf67-08c2-4494-b10a-314c0381d1c9/industria_numeros_outubro2019_v1.pdf)>. Acesso em: 12 out. 2019.



- DIAS, José Luciano de Mattos; QUAGLINO, Ana Maria; A questão do Petróleo no Brasil: uma história da PETROBRAS. Rio de Janeiro: CPDOC: PETROBRAS, 1993.
- FEIJÓ, Carmem A. OREIRO, José Luis. Desindustrialização: Causas, efeitos e o caso brasileiro. *Revista de Economia Política*, vol 30, nº 2 (118), pp. 219-232, abril-junho/2010.
- FONSECA, Pedro Cezar Dutra. Sobre a Intencionalidade da Política Industrializante do Brasil na Década de 30. *Revista de Economia Política*, vol. 23. nº 1. (89), pp. 133-148, Jan-mar/2003.
- RIBEIRO, Márcio Luiz Ribeiro; COSTA, Luciano de Souza. O processo de industrialização e as políticas industriais no Brasil. *Revista Orbis Latina*, vol.8, nº 2, Foz do Iguaçu, Julho – Dezembro de 2018, pp. 216-229. Disponível em em: <https://revistas.unila.edu.br/orbis/article/view/1380/1371>. Acesso em 28 de mar. 2019.
- ROWTHORN, Robert; RAMASWANY, Ramana (1999). Growth, Trade and Deindustrialization. *IMF Staff Papers*, Vol. 46, N.1. Washington, 1998.
- TORRES, Eduardo Mc Mannis. A evolução da indústria petroquímica brasileira. *Quím. Nova*, São Paulo, v. 20, n. spe, p. 49-54, Dec. 1997.
- TREGENNA, Fiona. Characterizing deindustrialization: an analysis of changes in manufacturing employment and output internationally. *Cambridge Journal of Economics*, Vol. 33. pp. 433-466, maio/2009.

# O impacto econômico-financeiro no desenvolvimento dos municípios em virtude da ausência de repasses constitucionais pelo estado de minas gerais

*Gabriela Santana Torga*

*Lorena Ribeiro de Carvalho Sousa*

**Resumo:** O presente artigo tem como escopo analisar o impacto econômico-financeiro no desenvolvimento dos municípios mineiros. Partindo de um procedimento metodológico consistente na revisão bibliográfica, análise de legislação vigente e estudo casuístico, tem-se como tema-problema se a ausência ou retenção indevida de valores oriundos de repartição tributária (direta e indireta) aos Municípios Mineiros, durante o período de 2015 a 2018, pelo Estado de Minas Gerais põe em risco o seu desenvolvimento. A proposta de desenvolver um estudo sobre a temática origina-se de um contexto de crise econômica que assola o cenário brasileiro, provocando retenções indevidas por parte dos entes dotados de maior competência em face do ente municipal, dotado de menor expressão. Para tanto, o objeto da pesquisa recaiu sobre a análise do pacto federativo, da repartição tributária dos Estados para com os Municípios e, ainda, de um estudo casuístico da situação vivenciada pelos entes municipais, no período correlato. Via de consequência, a mora quanto às transferências da quota-parte de ICMS, IPVA e FUNDEB pertencentes aos municípios mineiros acentuam as desigualdades econômicas entre os entes federativos e colocam em risco ao desenvolvimento de políticas públicas no âmbito municipal.

**Palavras-chave:** Pacto Federativo; Repartição Tributária; Entes federativos.

## 1. Introdução

Com a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil em 1988 surgiu-se um novo modelo regente: o princípio da descentralização política-administrativa, pondo a cabo uma era de centralização oriunda do regime militar.

A partir da instituição do pacto federativo, como preceitua o art. 18 da CRFB/88, reconheceu-se a criação de entes com personalidade jurídica, dotados de competência legislativa, administrativa e tributária.

Não obstante essa repartição de competências, o objeto de problematização do presente ensaio recai sobre as competências tributárias de cada ente da federação, permitindo sob esse viés o desenvolvimento de Estados e principalmente de Municípios por meio das fontes derivadas, bem como da chamada repartição tributária.

Em um contexto de crise econômica-financeira, vislumbra-se no cenário brasileiro retenções indevidas por parte dos entes dotados de maior competência (União e Estado) em face do ente de menor expressão: os municípios; acentuando, via de consequência, as desigualdades econômicas entre os entes federativos.

Partindo de um procedimento metodológico consistente na revisão bibliográfica, análise de legislação vigente e estudo casuístico, busca a presente pesquisa interrogar se a ausência ou retenção indevida de valores oriundos de repartição tributária (direta e indireta) aos Municípios Mineiros, durante o período de 2015 a 2018, pelo Estado de Minas Gerais põe em risco o seu desenvolvimento.

Para testar a hipótese de que a ausência de repasses constitucionais pelo ente estadual gera impacto econômico-financeiro no desenvolvimento dos municípios mineiros, em um primeiro momento, foram delineadas considerações teóricas acerca do pacto federativo e da teoria da descentralização, supedâneo para cogitarmos as competências tributárias traçadas pela Constituição de 1988.

Em um segundo momento, discorreu-se, especificamente, sobre repartição tributária, centrando-se no estudo das hipóteses de repartição tributária de receitas dos Estados para com os Municípios, sobretudo quanto à repartição da quota-parte de ICMS, IPVA e Fundos.

Por fim, visou-se a analisar – de forma casuística – o impacto econômico-financeiro no desenvolvimento dos entes municipais mineiros advindos da desobediência dos prazos constitucionais de transferência de valores constitucionais pelo Estado de Minas Gerais, no período compreendido entre 2015 e 2018.

Em conclusão à temática, confirmou-se a hipótese levantada no sentido de que a ausência de repasses constitucionais (ICMS, IPVA e FUNDEB) impacta diretamente a gestão econômica-financeira dos municípios mineiros, colocando em risco o desenvolvimento de políticas públicas essenciais à população. Certamente o presente ensaio não se pretendeu esgotar a temática, mas espera-se que propicie uma reflexão crítica sobre o tema ora apresentado.

## *2. Pacto federativo e a teoria da descentralização*

O advento da ordem democrática marcou o cenário brasileiro com grandes mudanças, fundamentalmente no que tange ao contexto econômico. Essa reestruturação ocorreu em virtude dos próprios constituintes que na elaboração da Constituição da República Federativa de 1988 rejeitaram a

centralização que vigorava no regime militar, em contrapartida a concepção de um pacto federativo.

Este novo modelo que rege o país, por seu turno, funda-se no princípio da descentralização política-administrativa, o qual consiste na criação de entes com personalidade jurídica que possuem competência legislativa, administrativa e tributária dentro de seu âmbito territorial, como preceitua a Carta Magna no art. 18<sup>1</sup>.

Nessa esteira, compreende-se que o sistema vigente reconheceu os Estados membros e Municípios como partes de uma federação, dotando-lhes de recursos monetários, bem como permitindo-lhes de dispor de seus próprios tributos, respeitando os limites de competências constitucionais. Não obstante, ainda enquadrou a patente disposição dentro das limitações materiais ao poder de reformar, sendo categoricamente vedado qualquer ato que tende a aboli-la a par do art. 60, §4º, I CRFB/88<sup>2</sup>.

A despeito dos respectivos efeitos, pode-se conceber que a teoria da descentralização fiscal delineou um conjunto de competências tributárias para cada ente da federação (ALEXANDRE, 2017), permitindo sob esse viés o desenvolvimento de Estados e principalmente de Municípios por meio das fontes derivadas, bem como da chamada repartição tributária.

Por desígnio, reforça-se a importância do panorama em vigor em relação ao direito tributário com a seguinte passagem ilustrada por Derzi atualizando as lições de Baleeiro:

É evidente que, no Direito Tributário, a questão assume dupla importância, envolvendo tanto o fortalecimento político, quanto o financeiro. Ao conferir maior renda tributária a Estados, Distrito Federal e Municípios, quer pela participação de um ente estatal na arrecadação de outro, quer pela participação em fundos de redistribuição, quer pela atribuição mais lata de competência tributária, a Constituição dotou-os de maior autonomia política, legislativa e financeira. Sem dúvida, especialmente o crescer da autonomia política jurídica do Estado Federal é que configura fruto e reflexo de um ser democrático de direito. (BALEIRO; DERZI, 1999)

Com efeito, se torna imperioso frisar ainda que as desigualdades econômicas entre os entes tornam imprópria a distribuição de receitas

<sup>1</sup> Art. 18, CRFB/88. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição. (BRASIL, 1988).

<sup>2</sup> § 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:  
I - a forma federativa de Estado;

com base unicamente na atribuição constitucional de competências. Deste modo, em atenção à evidente concentração de receitas aos cofres da União, o constituinte estabeleceu a repartição do produto da arrecadação de tributos, o qual se pode dar em sua forma direta<sup>3</sup> ou indireta<sup>4</sup>, seja qual for, fato é que a consolidação de um Estado Democrático de Direito se sustenta em um arranjo fragmentador de responsabilidades e de direitos que devem ser estritamente observados para que se obtenha uma efetiva prática das concepções federativas.

### 3. Da repartição tributária

Como instituído pela Constituição da República o Estado Brasileiro é formado pela União, 26 (vinte e seis) Estados, Distrito Federal e 5.570 (cinco mil, quinhentos e setenta) Municípios, sendo taxativamente atribuído a todos as suas competências quanto à criação de tributos. Segundo disposição na Seção VI, Capítulo I, há modalidades diferentes de participação dos Estados, do Distrito Federal e Municípios na receita tributária da União e de participação dos Municípios na receita tributária dos Estados.

Em relação ao critério utilizado na repartição das receitas tributárias tem-se como finalidade assegurar recursos financeiros as entidades regionais e locais para o pleno desempenho de suas atribuições. Neste ponto, cabe esclarecer que os entes de maior graduação partilharão o produto da respectiva arrecadação com os entes de menor graduação. De acordo com Neves e Júnior:

Ela permite que entes com baixa capacidade fiscal e frágil estrutura participem da arrecadação de tributos gerados em territórios mais prósperos, o que nivela os serviços públicos à disposição de cada cidadão independentemente de onde eles estejam [...], assegurando autonomia àqueles entes e realizando democracia e isonomia. (GOMES *apud* NEVES; JÚNIOR, 2018).

Constata-se, pois, que a repartição tributária opera como instrumento que permite a entrada de recursos nos cofres dos entes como se deles fossem

<sup>3</sup> A repartição direta é realizada pelo ente político que, sem intermediação, apropria-se da receita mediante transferência tributária ou diretamente pelo ente dotado de competência para arrecadação do tributo. (SANTANA, 2017).

<sup>4</sup> Já a repartição indireta pressupõe a existência de um fundo de participação ou fundo compensatório, os quais realizam a divisão do produto da arrecadação entre os respectivos beneficiários, segundo critérios previamente estabelecidos pela lei. (SANTANA, 2017).



originariamente, sendo por certo que a União, à título de exemplificação, detentora da mais expressiva competência e conseqüente arrecadação, só os registra para fins contábeis, não havendo o que se dizer em qualquer concepção de propriedade sobre os tributos abrangidos pela respectiva disposição constitucional.

Oportunamente, impera salientar que a respectiva ideia só se estende aos impostos<sup>5</sup> e a uma exclusiva contribuição<sup>6</sup>, qual seja a CIDE- Combustíveis, considerando que as taxas e contribuições de melhorias possuem natureza contraprestacional e por certo não se vocacionam ao exposto.

Por desígnio, compreende-se que é através do sistema de repartição de receitas que Estados e Municípios alcançam suas autonomias, e conseqüentemente concretizam os fundamentos que permitiram o advento do federalismo vigente. Não obstante, se torna imperioso frisar ainda que o mecanismo proporciona a efetivação do princípio da dignidade humana, na medida em que se reflete em um volume maior de políticas públicas a sociedade em geral.

A partir de todo o exposto, se verifica que a CRFB/88 prevê a primeira modalidade de repartição nos art. 157, I e 158, I, referindo-se à destinação de tributos aos Estados e Distrito Federal, bem como aos Municípios, nesta ordem respectivamente.

No que tange à segunda modalidade, presente nos artigos 157, II, 158, II, III, IV e 159, III, da CRFB/88), há incidência recai sobre mais de um ente, ou seja, a repartição ocorre em porcentagem já estabelecida pelo constituinte, e diferentemente da primeira a titularidade não pertence de forma exclusiva ao tributante.

Pois bem, em relação a terceira modalidade de participação, conhecida como participação nos fundos, regulada pelo art. 159, confere-se que a entidade beneficiada possui uma expectativa de receber a quantidade que lhe pertence.

Nas palavras de Kiyoshi Harada:

Nas duas primeiras modalidades, previstas nos arts. 157 e 158, as receitas *pertencem* às entidades aí contempladas nos exatos limites da determinação constitucional. A Carta Magna utiliza a expressão *pertencem aos*. Nas hipóteses dos arts. 157, I, e art. 158, I, as entidades beneficiadas apropriam-se diretamente das verbas que lhes pertencem. Nas demais hipóteses, as entidades políticas tributantes *devolvem o quantum* respectivo às entidades

<sup>5</sup> Impostos excluídos da repartição: IPTU, ITBI, ISS, ITCMD, II, IE, Imposto sobre Grandes Fortunas, IOF, e Impostos extraordinários.

<sup>6</sup> As contribuições possuem natureza finalística, sendo a CIDE- Combustível interpretada pela sistemática de repartições como exclusiva.

beneficiadas porque a elas *pertence de direito*, e pode ser exigido judicialmente (...) O emprego de vocábulos diferentes pertencem e entregarão, por si só, está a distinguir as duas modalidades inconfundíveis de repartição de receitas tributárias. *Essa distinção não é meramente acadêmica. Tem efetivo alcance prático a medida em que várias leis infraconstitucionais emprestam efeitos jurídicos diferenciados às receitas oriundas desta ou daquela modalidade de participação no produto de arrecadação de impostos.* (HARADA, 2017).

Vê-se assim, que independente da modalidade perquirida pelo ente para recebimento de capital, qualquer ato que retrate um óbice a concepção de repartição de receitas apresenta-se na verdade como um aparato subversivo ao Estado Democrático de Direito, fundamentalmente por impor aos entes condições de desequilíbrio fiscal e de desenvolvimento, ideologia esta antagônica ao próprio pacto federativo.

#### *4. Da Repartição tributária de receitas dos Estados para com os Municípios*

No âmbito dos tributos que incidem na repartição tributária dos Estados para com o Municípios, encontram-se o IPVA, IPI, bem como o ICMS. Nesse primeiro momento, cabe inclusive esclarecer a respectiva divisão estabelecida pelo constituinte para fins de compreensão acerca da repercussão financeira na esfera orçamentária.

Conforme se observa no art. 158, III da CRFB/88, aos Municípios pertencem 50% do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre a propriedade de veículos automotores licenciados em seus territórios (IPVA).

Por seu turno, o art. 159, §3º apregoa que 25% do montante que a União repassa aos Estados à título do IPI (repassado 10% da totalidade) será enviada aos municípios, bem como, o ICMS (art. 158, IV, CRFB/88) também incidirá na mesma proporção aos cofres públicos do respectivo ente a qual faça parte.

Não obstante, sob a ótica da contribuição CIDE- Combustíveis vislumbra-se um caminho semelhante ao IPI, na medida em que primeiro a União divide 29% aos Estado e Distrito Federal, e estes repassam a quantia de 25% aos municípios.

Em relação a própria fundamentalidade do regime mencionado, constata-se que a Carta Magna cuidou por apregoar no art. 160<sup>7</sup> uma imposição expressa aos entes que pretendem retê- los, ou restringirem a sua entrega,

<sup>7</sup> Art. 160, CRFB/88. É vedada a retenção ou qualquer restrição à entrega e ao emprego dos recursos atribuídos, nesta seção, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, neles compreendidos adicionais e acréscimos relativos a impostos.

o que se mostra como uma clara norma de posicionamento a favor da autonomia dos entes de menor grau e de seu consequente desenvolvimento.

Na mesma esteira, o Supremo Tribunal Federal também já cuidou por assentar à disposição, sob pena de violação ao pacto federativo:

EMENTA: CONSTITUCIONAL. ICMS. REPARTIÇÃO DE RENDAS TRIBUTÁRIAS. PRODEC. PROGRAMA DE INCENTIVO FISCAL DE SANTA CATARINA. RETENÇÃO, PELO ESTADO, DE PARTE DA PARCELA PERTENCENTE AOS MUNICÍPIOS. INCONSTITUCIONALIDADE. RE 2 Supremo Tribunal Federal Documento assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. ARE 904572 / PE DESPROVIDO. I - *A parcela do imposto estadual sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, a que se refere o art. 158, IV, da Carta Magna pertence de pleno direito aos Municípios.* II - *O repasse da quota constitucionalmente devida aos Municípios não pode sujeitar-se à condição prevista em programa de benefício fiscal de âmbito estadual.* III - *Limitação que configura indevida interferência do Estado no sistema constitucional de repartição de receitas tributárias.* IV - Recurso extraordinário desprovido (RE 572.762-RG/SC, Relator o Ministro Ricardo Lewandowski, Plenário, DJ 5.9.2008).

Vejamos assim que o constituinte quando da elaboração da Carta Magna cuidou de forma cautelosa por determinar o percentual a ser distribuído a cada ente, de modo que pudesse proporcionar a ascensão de um Estado Democrático de Direito com base em um cenário mais colaborativo, bem como concretizando bases de desenvolvimento e melhorias sociais.

De mesmo modo, ainda apregoou observância extrema à referida concepção sob pena de infringência a autonomia federativa, reforçando mais uma vez a importância de se conceber e efetivar um ambiente harmônico não só entre os entes, mas fundamentalmente à sociedade que goza de setores custeados com a verba repassada.

#### 4.1 Da Repartição indireta de receitas

Além da repartição tributária de receitas, dentro do ordenamento jurídico brasileiro, há previsão de transferências indiretas promovidas da União para os Estados, como também dos Estados para os Municípios, de modo que, para o objeto em estudo no presente ensaio, serão delineadas algumas considerações sobre o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB).

Originalmente, o Fundo de Participação dos Municípios foi instituído por meio da Emenda Constitucional n. 18/1965, quando ainda em vigência a Constituição da República de 1946. Referida Emenda Constitucional, posteriormente, foi regulamentada pelo Código Tributário Nacional (Lei 5.172/1966), que tratava, em seus artigos 82 a 91, sobre o critério de distribuição baseado no coeficiente populacional (número de habitantes) de cada município.

Atualmente, o FPM<sup>8</sup> é disciplinado no art. 159, I, b e d, da Constituição Federal<sup>9</sup> de 1988. Constatam das aludidas disposições que 23,5% da arrecadação, pela União, de imposto de renda e imposto sobre produtos industrializados destinados ao Fundo.

Em termos conceituais, este fundo é definido como “uma transferência redistributiva, paga pela União a todos os municípios do país. Ela é de uso incondicional, obrigatória e sem contrapartida”. (MENDES; MIRANDA; COSIO, 2008, p. 30).

Os recursos destinados ao FPM estão definidos em três partes, quais sejam: 10% são entregues a municípios que são capitais; 86,4% são enviados aos municípios não-capitais e 3,6% constituem reserva para suplementar municípios mais populosos. Explicando a divisão dos recursos do FPM, dissertam Mendes, Miranda e Cosio:

Essa divisão decorre de processos de barganha ocorridos ao longo de toda a existência do FPM, que não cabe aqui relatar. A sua lógica geral é: a) a parcela I (FPM – Capitais) visa limitar o montante absorvido pelas capitais de estado, consideradas cidades mais desenvolvidas e, portanto, mais capazes de financiar suas próprias despesas; b) a parcela II (FPM-Interior) é dividida de acordo com a população, em fórmula a ser descrita adiante; c) a parcela III (FPM-Reserva) foi criada para atenuar a desvantagem dos municípios mais populosos, em função de viés existente no cálculo da parcela II (MENDES; MIRANDA; COSIO, 2008, p. 30-31).

Em paralelo ao Fundo de Participação dos Municípios, a Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996, que alterou os artigos 34, 208, 211

<sup>8</sup> Apenas a título elucidativo, cumpre esclarecer que a denominação “Fundo de Participação dos Municípios” foi instituída pela Constituição de 1967, promulgada durante o regime militar, com forte orientação fiscal centralizadora (MENDES; MIRANDA; COSIO, 2008).

<sup>9</sup> Art. 159, CRFB/88. A União entregará:

I - do produto da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados, 49% (quarenta e nove por cento), na seguinte forma:

(...)

b) vinte e dois inteiros e cinco décimos por cento ao Fundo de Participação dos Municípios; (...)

d) um por cento ao Fundo de Participação dos Municípios, que será entregue no primeiro decêndio do mês de dezembro de cada ano;

e 212 da CRFB/88 e artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, instituiu o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF, de modo a dar azo ao disposto no art. 212 da Constituição de 1988, no tocante ao sistema nacional de educação.

Constituiu-se como fonte precípua de recursos do FUNDEF a dedução de 15% nos repasses destinados ao Fundo de Participação dos Estados e dos Municípios, assim como a parcela de ICMS do IPI-Exportação, nos moldes do que preceituava a Lei n. 9.424, de 24 de dezembro de 1996.

A Emenda Constitucional n. 53, de 19 de dezembro de 2006 transformou o FUNDEF em FUNDEB (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação) e, ainda, maximizou a vinculação de receitas de impostos e transferências constitucionais para 20%, possibilitando o uso de recursos em toda educação básica (e não apenas ao ensino fundamental). Esta mesma Emenda Constitucional estabeleceu o prazo de quatorze anos – desde a sua promulgação – para sua vigência, cujo termo final operar-se-á ao fim de 2020.

Hodiernamente, o FUNDEB é regulamentado pela Lei n. 11.494, de 20 de junho de 2007 e dada a sua natureza contábil, é formado com recursos provenientes das três esferas do governo (Federal, Estadual e Municipal). A sua função essencial nada mais é do que, com auxílio dos agentes financeiros do Fundo (Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal) recolher, e, simultaneamente, distribuir recursos, que devem ser aplicados de maneira exclusiva no âmbito da educação.

Destaca-se que a distribuição de recursos por meio do FUNDEB é promovida levando em consideração o número de alunos da educação básica, em atenção aos dados do derradeiro Censo Escolar, computando-se os alunos matriculados em atuação prioritária (artigo 211, CRFB/88).

É preciso consignar que o FUNDEB é – no contexto atual – a maior fonte de financiamento público, garantido o acesso à educação básica pela população. Isso significa dizer que este fundo é responsável por assegurar o desenvolvimento social e econômico da sociedade brasileira e de transformação educacional de crianças e adolescentes, abrangendo educação infantil, creches, pré-escola, ensino fundamental e médio.

Certo é que os fundos são relevantes para possibilitar o custeio e financiamento de políticas públicas inerentes ao desenvolvimento econômico-social do país e, em especial, dos Municípios. De sobremaneira a instituição do FUNDEB possibilita a ascensão qualitativa da educação pública no Brasil, que não pode ser olvidada pelos gestores públicos, sob a justificativa de crise.

E especificamente quanto aos impactos diretos ocasionados pela ausência de repasses a título de repartição tributária direta (ICMS e IPVA) e



indireta (Fundos), serão traçadas algumas considerações partindo-se de uma análise casuística de diversos casos vivenciados pelo Estado de Minas Gerais e Municípios Mineiros.

## *5. Análise casuística da ausência de repasse de ICMS, IPVA e FUNDEB pelo estado e o impacto no desenvolvimento dos municípios mineiros*

Como exposto nos tópicos anteriores, por força constitucional e da legislação vigente é dever dos entes estaduais a transferência obrigatória de parcelas, como o ICMS, IPVA e FUNDEB, aos municípios, à medida que os montantes forem arrecadados.

Partindo para uma análise casuística acerca do tema-problema levantado, é preciso delinear as especificidades atinentes à crise fiscal-econômica que assola o Estado de Minas Gerais, desde o ano de 2015, e que acabou por acarretar atrasos consideráveis dos repasses obrigatórios aos municípios.

As retenções indevidas pelo ente estadual provocaram o ajuizamento de centenas de demandas perante o Judiciário e, também, o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, levando à discussão jurídica o impacto econômico-financeiro aos municípios mineiros.

Conforme Relatório de Auditoria de Conformidade, elaborado pela Diretoria de Controle Externo do TCE-MG, em 29 de junho de 2018, nos autos da representação nº 1031613, constatou-se uma situação de desequilíbrio nas finanças públicas em virtude da elaboração e execução do Orçamento Público Deficitário no Estado de Minas Gerais, durante os exercícios de 2015 a 2018.

O Relatório de Auditoria de Conformidade ainda apresentou dados referentes aos atrasos nos repasses a título de ICMS, IPVA e FUNDEB aos municípios mineiros pelo Governo Estadual:

Além disso, ficou constatado que, em decorrência dos atrasos nos repasses aos municípios, o Governo Mineiro teve que arcar, no período de arrecadação de 08/07/2017 a 28/02/2018, com o pagamento de juros e correção monetária de ICMS, no montante de R\$9.289.457,88. Verifica-se que, em 22/05/2018, o saldo devedor a pagar de encargos financeiros já totalizava R\$16.391.586,52, conforme informado pelo próprio Governo.

Admitiu, ainda o Governo do Estado, estar em débito com o IPVA, no total de R\$53.032.001,72 até a data de 09/05/2018, sendo, R\$45.455.270,25 a título de juros de mora e R\$7.576.731,47, referentes a atualização monetária.

(...) Cumpre ainda destacar informação prestada pela SEF/MG quanto ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), em razão da gravidade da questão, relativas a existência de parcelas em atraso, denotando inobservância do apregoado nos artigos 6º e 205 da Constituição Federal, o que impacta sobremaneira o direito à educação conferido a todos os cidadãos brasileiros (MINAS GERAIS, 2018).

O retardo nos repasses constitucionais pelo ente estadual impactou diretamente às finanças municipais. Especificamente quanto aos valores que não foram depositados nas contas do FUNDEB, pelo Estado de Minas Gerais, diversos municípios tiveram que custear, com recursos de seu caixa geral, a remuneração de profissionais do magistério da educação básica, além de outras despesas consideradas de manutenção e desenvolvimento de ensino, as quais deveriam ser custeadas pelos recursos do FUNDEB.

Diferentemente do que ocorre com outras verbas e repasses (voluntários ou obrigatórios), a receita oriunda das exações repartidas que não pertencem ao ente que a arrecada não podem lhe servir como fonte de receita. Para fins contábeis e fiscais, é como se referido montante seque ingressasse nos cofres públicos do ente estadual.

Dentro desse contexto, a conduta perpetrada pelo Estado se mostrou incompatível com o sistema de repartição de receitas e implicou diretamente no desenvolvimento dos municípios mineiros.

A excepcionalidade dos atrasos e retenções de recursos a título de ICMS, IPVA e FUNDEB pelo governo estadual, além de contrariar às disposições legais regentes da matéria, condicionou os municípios a se valerem de recursos de fonte própria para pagamento de despesas empenhadas nas fontes relativas ao FUNDEB<sup>10</sup>, a título exemplificativo.

A atípica situação econômico-financeira vivenciada pelo Estado e seu impacto direto na gestão de recursos pelos municípios mineiros, levou ao Tribunal de Contas de Minas Gerais deliberar pela possibilidade (excepcionalíssima) dos entes municipais em transferir verbas do FUNDEB recebidas em atraso para a conta de origem dos recursos de outras fontes – desprovidas para pagamento de despesas que deveriam ser pagas com recursos do FUNDEB, nos termos da consulta n. 1047710, disponibilizada em 12 de dezembro de 2018:

<sup>10</sup> Cumpre registrar que o artigo 2º da Lei n. 11.494/2007, que rege o FUNDEB, dispõe sobre que as verbas obtidas através deste fundo não podem ser usadas de formas diversas que não sejam para “manutenção e desenvolvimento da educação básica pública e à valorização dos trabalhadores em educação, incluindo sua condigna remuneração” (BRASIL, 2007).

CONSULTA. MUNICÍPIO. RECURSO DO FUNDEB EM ATRASO PELO ESTADO DE MINAS GERAIS. EXCEPCIONALIDADE DA SITUAÇÃO. 1. Diante da excepcional situação vivida pelo Estado de Minas Gerais, é possível que o Município, desde que esteja devidamente justificado, transfira as verbas do FUNDEB recebidas em atraso do Estado de Minas Gerais para a conta de origem dos recursos de outras fontes que foram desprovidas para pagamento de despesas que deveriam ter sido geridas com os recursos do FUNDEB, vedada a utilização de recursos vinculados a convênios. 2. A reposição dos recursos do FUNDEB para as contas de origem do município que foram desprovidas deve ocorrer no exercício financeiro em que ocorrer a transferência dos recursos em atraso pelo Estado de Minas Gerais. (MINAS GERAIS, 2018).

Partindo-se da noção estabelecida pelo pacto federativo, dentre todos, o ente municipal acaba por se tornar o mais vulnerável em contextos de crise fiscal-econômica e arca, diretamente, com o prejuízo decorrente das violações das normas constitucionais e infraconstitucionais regentes da repartição de receitas. A consequência das retenções indevidas pelo Estado está interligada em ausência de investimentos em políticas públicas nos municípios, impactando diretamente o seu desenvolvimento.

Além do posicionamento técnico exarado pelo Tribunal de Contas mineiro, o Tribunal de Justiça de Minas Gerais também interveio na resolução do imbróglio jurídico resultante dos atrasos e retenções dos repasses constitucionais de ICMS, IPVA e FUNDEB.

Nas centenas de ações promovidas, o Judiciário mineiro reconheceu a obrigação do Estado em respeitar aos prazos legais de transferência das parcelas vincendas e a pagar os valores em atraso:

- Remessa necessária – obrigação de fazer – repasse de ICMS – Estado inadimplente – art. 158, da Constituição da República – direito do Município – prazo – Lei Complementar 63, de 1990 – descumprimento – correção e juros de mora – sentença confirmada.
1. Conforme disciplina a Constituição da República, pertencem aos Municípios vinte e cinco por cento da arrecadação do Estado relativo ao imposto ICMS.
  2. Aos Estados cumpre realizar o repasse da arrecadação de impostos aos Municípios, sob pena de bloqueio de verba, bem como incidência de juros e correção monetária. (MINAS GERAIS, 2019).

A celeuma jurídica acerca da ausência de repasses pelo Estado acabou por ser dirimida através de um acordo envolvendo CEJUSC, representantes legais do Estado de Minas Gerais e Municípios, Associação Mineira de Municípios,

contando com a adesão de quase a integralidade do 853 (oitocentos e cinquenta e três) municípios.

Dentre as cláusulas firmadas neste acordo, reconheceu-se o impacto no desenvolvimento econômico da municipalidade pela mora em realizar as transferências obrigatórias a título de ICMS, IPVA e FUNDEB.

Não obstante a resolução do conflito de forma conciliada, depreende-se do quadro fático-jurídico que os reflexos advindos deste contexto de crise não desaparecerão de modo instantâneo.

## *6. Conclusão*

Da exegese do presente trabalho, constata-se que o propósito apregoado pelo poder constituinte quanto à repartição tributária se mostra fundamental a consolidação de um Estado Democrático de Direito, na medida em que estabelece normas propiciadoras a um cenário de autonomia legislativa, administrativa e tributária dos entes da federação. Bem como, contribui de forma direta no desenvolvimento da sociedade face às inúmeras políticas públicas que se perpetuam em virtude da respectiva arrecadação.

Não obstante, compreende-se ainda a importância dos entes de se aterem a respectiva concepção federalista, mais precisamente União e Estados, os quais são responsáveis por repassarem as porcentagens constitucionais aos Municípios. Nesse diapasão, frisa-se a seguinte figura em razão de serem em sua grande maioria os principais efetivadores de medidas públicas, e em contrapartida os que menos usufruem em um fator quantitativo da arrecadação de tributos.

Conforme se pode observar, a repartição tributária permite exatamente que entes com baixa capacidade fiscal participem de forma integrativa do sistema de arrecadação, de modo que ocorra um nivelamento de estrutura e conseqüentemente de prestabilidade de serviços públicos aos cidadãos, concretizando na prática idealizações oriundas do pacto federativo.

Em consonância ao exposto, através do estudo casuístico restou evidenciado que em virtude da inobservância por parte o Estado de Minas Gerais quanto ao repasse não só dos tributos (ICMS, IPVA), mas fundamentalmente do FUNDEB, um panorama caótico se instaurou nos municípios.

Da detida análise, verifica-se que o impacto foi tão profundo nas contas públicas que o próprio Tribunal de Contas deliberou de forma excepcional a transferência das verbas do respectivo fundo para outras fontes, como forma de atenuar a situação precária dos cidadãos mineiros.

Por desígnio, o desenvolvimento dos municípios se apresenta sob essa ótica lesionado por um significativo lapso temporal, a propósito, sabe-se que o mencionado impacto econômico financeiro reflete em grandes estruturas essenciais a dignidade humana, as quais exigem um estudo detalhado, e que consequentemente também demandará maturidade por parte das autoridades e órgãos responsáveis a fim de reequilibrar a situação e por certo concretizar o chamado Estado Democrático de Direito.

## *Referências bibliográficas*

- ANDRADE, Luana de Oliveira. *A repartição das receitas tributárias*. Disponível em: [http://www.emerj.tjrj.jus.br/paginas/trabalhos\\_conclusao/1semestre2010/trabalhos\\_12010/luanandrade.pdf](http://www.emerj.tjrj.jus.br/paginas/trabalhos_conclusao/1semestre2010/trabalhos_12010/luanandrade.pdf). Acesso em: 10 ago. 2019.
- BALEEIRO, Aliomar; DERZI, Mizabel. *Direito Tributário Brasileiro*. 5ª Ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 1999.
- BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.
- BRASIL. *Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007*. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Brasília, DF: Presidência da República [2007]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/lei/l11494.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11494.htm). Acesso em: 01 ago. 2019.
- DIZ, Jamile Bergamaschine Mata. *A Lei de Responsabilidade Fiscal e o Pacto Federativo*. Disponível em: [http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao\\_e\\_divulgacao/doc\\_biblioteca/bibli\\_servicos\\_produtos/bibli\\_boletim/bibli\\_boi\\_2006/RDC\\_06\\_145.pdf](http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_boletim/bibli_boi_2006/RDC_06_145.pdf). Acesso em: 12 ago. 2019
- HARADA, Kiyoshi. *Direito Financeiro e Tributário*. 26ª ed. São Paulo: Editora Atlas, 2017.
- MENDES, Marcos; MIRANDA, Rogério Boueri; COSIO, Fernando Blanco. *Transferências intergovernamentais no Brasil: diagnóstico e proposta de reforma*. Consultoria Legislativa do Senado Federal: coordenação de estudos. 2008. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/id/882/4/R159-13.pdf>. Acesso em 15 ago. 2019
- MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. *Acórdão nº 1031613*. Representação face Governo do Estado de Minas Gerais, em decorrência suposta irregularidades no repasse do ICMS e do IPVA. Relator: Conselheiro José Alves Viana. Pleno. Fevereiro, 2018. Belo Horizonte: TCE-MG, 2018. Disponível em: <https://tcnotas.tce.mg.gov.br/tcjuris/Nota/BuscarArquivo/1753572>. Acesso em: 01 ago. 2019.
- MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. *Acórdão nº 1047710*. Consulta. Relator: Conselheiro Mauri Torres. Pleno. 19 dez. 2018. Belo Horizonte:



TCE-MG, 2018. Disponível em: <https://tcnotas.tce.mg.gov.br/tcjuris/Nota/BuscarArquivo/1757604>. Acesso em: 01 ago. 2019.

MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça de Minas Gerais. Apelação Cível nº 501461-62.2017.8.13.0105. Recorrente: Município de Periquito; Recorrido: Estado de Minas Gerais. 2ª Câmara Cível. Relator: Desembargador Marcelo Rodrigues, 29 mar. 2019. *Jurisprudência Mineira*. Disponível em: <http://www8.tjmg.jus.br/themis/verificaAssinatura.do?numVerificador=100001812849440012019347048>. Acesso em 03 ago. 2019.

NEVES, Ana Carolina de Carvalho; JÚNIOR, Paulo César de Carvalho Gomes. *Federalismo Fiscal, Repartição de Receitas Tributárias, Contribuições Especiais e DRU*: Apontando uma solução democrática que resulta na amenização da crise político-fiscal dos estados- membros e do Distrito Federal. Disponível em: <http://www.pge.ba.gov.br/arquivos/File/TESEDRU.pdf>. Acesso em: 11 ago. 2019.

SABBAG, Eduardo. *Manual de Direito Tributário*. 3ª ed. São Paulo: Editora Saraiva. 2011.

SANTANA, Wendenberg. *Repartição Constitucional de Receitas Tributárias*. Disponível em: <https://wendenbergsantana.jusbrasil.com.br/artigos/539513971/reparticao-constitucional-de-receitas-tributarias>. Acesso em: 11 ago. 2019.

SPILBORGHES, Alessandro. *Direito Tributário*. Salvador: Editora Juspodvm. 2012.

STF. RECURSO EXTRAORDINARIO: RE 572.762. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski. Brasília. DJ: 05/09/2008.

# Aspectos da “nova ingerência” do fundo monetário Internacional nos assuntos econômicos brasileiros após o pagamento antecipado da dívida externa brasileira em 2005

*Giordana Elizabeth Rogério da Silva  
Paula Iasmim Santos Pontes  
Alessandra Marchioni*

**Palavras-chave:** Dívida pública; Fundo Monetário Internacional; Pagamento Antecipado

## 1. Introdução

O endividamento público é um instrumento útil para consecução dos interesses sociais, pois permite o enxerte de verbas no Estado nas situações deficitárias (RAMOS FILHO, 2012). Contudo, atualmente a Dívida Pública tem afetado cerca de 40% do orçamento do Governo Federal, somente no que diz respeito ao pagamento de juros e amortizações, conforme expõe a Auditoria Cidadã da Dívida (2019). Outrossim, de acordo com dados divulgados pelo Governo Federal, a dívida bruta atingiu 70% do PIB brasileiro em 2018 e, conforme a metodologia utilizada pelo FMI, essa alcançou 80% do PIB (MINISTÉRIO DA FAZENDA, 2018).

Nessa perspectiva, a necessidade de estudos acerca do endividamento brasileiro mostra-se cada vez mais imprescindível. Sendo assim, o presente trabalho debruça-se nos sujeitos de direito internacional: Estado e Organismo Internacional, e sobre o instrumento de sua relação contratual, os empréstimos, com destaque para o pagamento antecipado da dívida pública externa brasileira perante o Fundo Monetário Internacional, em 2005.

Entende-se como Estado, segundo as perspectivas do Direito Internacional Público, um sujeito de direito internacional formado por território, povo e governo, sendo a soberania algo de extrema importância, havendo vedação à sua violação, sob pena de afetar os princípios da não-ingerência e da não-intervenção (MAZZUOLI, 2014). Enquanto que Organismos Internacionais, tais como o Fundo Monetário Internacional, o Banco Mundial e a Organização Mundial do Comércio, são considerados sujeitos de direito internacional

quando apresentam formação multilateral, isto é, são o resultado da união de vários Estados soberanos, além da necessidade de possuírem personalidade jurídica distinta da de seus formadores e de serem dotados de permanência, demonstrada a partir da existência de uma sede fixada em um território (DEL'OLMO, 2006).

A partir das conceituações supraditas, far-se-á uma narrativa nas mudanças de funções observadas ao longo da existência do Fundo Monetário Internacional, tomando como parâmetro as transformações nos padrões cambiais do mundo. Posteriormente, será feito um relato sobre a evolução da dívida pública brasileira, limitando-se ao período entre a década de 60 e os anos de 2005.

Nesta seara, o trabalho busca responder as seguintes indagações: por que o Brasil, mesmo após o pagamento antecipado de sua dívida externa com o FMI, continuou a se submeter às condicionalidades impostas pelo Organismo? O pagamento antecipado ao Fundo trouxe benefícios para a economia brasileira? Afinal, qual o papel exercido pelo Fundo Monetário no cenário internacional atualmente?

Frise-se que o trabalho se restringiu a verificar a antecipação do pagamento e a continuidade do cumprimento das condicionalidades, expressas mediante o cumprimento das diretrizes neoliberais, não tendo sido debatida a legalidade, legitimidade e constitucionalidade da dívida pública brasileira.

## *2. A Conferência de Bretton Woods e a criação do fundo monetário internacional (FMI)*

O padrão-ouro, também denominado padrão-fixo, determinou a estabilidade dos fluxos internacionais durante o período que antecedeu a década de 40. Este padrão determinava que a quantidade de moeda emitida deveria equivaler à quantidade de reservas nacionais em ouro. Em virtude disso, nesse período, os empréstimos eram limitados e garantidos na quantidade dos estoques de dinheiro cada país, o que também determinava a incidência de juros fixos sobre as dívidas (COELHO, 2012).

Com a eclosão da Primeira Guerra Mundial esse padrão monetário foi extinto, vindo a ser substituído por outro, apenas, com a Conferência de *Bretton Woods* (1944), momento responsável pela criação de um conjunto de instituições e normas que definiram os novos parâmetros financeiros mundiais (MOFFITT, 1984). Agora, o ouro passaria a ser atrelado ao dólar e, com base nesse parâmetro, se balizariam todas as demais moedas. A Conferência de

*Bretton Woods* teve como principal objetivo buscar meios de reestabelecer a economia dos países afetados com o confronto mundial, bem como estabilizar e assegurar as relações comerciais (DARDOT; LAVAL, 2016).

Dentre as instituições concebidas, destacam-se o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional. O Fundo Monetário Internacional (FMI)<sup>1</sup> tinha a função de equilibrar a balança econômica dos países, através da estabilização das taxas de câmbio e a concessão de empréstimos, enquanto que o Banco Mundial tinha o propósito de reconstruir as nações que sofreram em decorrência da Segunda Guerra Mundial<sup>2</sup>.

Enquanto o FMI debruçava-se sobre soluções relativas a questões de curto prazo e à estabilização macroeconômica, o Banco Mundial visava resolver os problemas de longo prazo e de cunho microeconômico. Apesar de possuírem distintas incumbências, suas funções estavam entrelaçadas, posto que o Banco Mundial somente poderia implementar suas ações num contexto de equilíbrio macroeconômico (COELHO, 2012).

Para levar a cabo seus objetivos, o Banco Mundial passou a vincular a sua participação apenas em países que também fossem signatários do FMI, estabelecendo as chamadas “condicionalidades cruzadas”, que eram expressas através de uma série de medidas e padrões de conduta que deveriam ser seguidas pelo tomador de empréstimos e financiamentos retirados destas Instituições. A partir desse conjunto de circunstâncias, estabeleceu-se um controle dos pagamentos das dívidas contraídas internacionalmente,

<sup>1</sup> Segundo o estatuto do FMI, no momento de sua criação eram suas atribuições: i) estabelecer uma instituição permanente que promova a cooperação, por consultas mútuas de seus membros, no âmbito monetário; ii) facilitar a expansão equilibrada do comércio internacional, contribuindo para a expansão dos níveis de emprego e da renda real como objetivos primários de política econômica; iii) promover a estabilidade cambial, procurando inibir depreciações competitivas; iv) eliminar possíveis obstáculos ao crescimento do comércio internacional, por meio da construção de um sistema de pagamentos internacional multilateral; v) prover estabilidade aos seus membros por meio de recursos, sob certas condições, para corrigir eventuais desequilíbrios no balanço de pagamentos; e vi) de acordo com o exposto, aplacar em termos de tempo e de intensidade possíveis desequilíbrios no balanço de pagamentos de seus membros.

<sup>2</sup> O Banco Mundial (Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento – BIRD) tem as seguintes atribuições:

i) promover o investimento privado externo, por meio de garantias ou participando com recursos, ou, quando o capital privado não estiver disponível, prover os recursos com meios próprios ou alavancados no mercado;

ii) promover o crescimento equilibrado do comércio internacional numa perspectiva de longo prazo, por meio do equilíbrio do balanço de pagamentos, estimulando o investimento internacional para o desenvolvimento da produtividade, dos meios de vida e das condições de trabalho dos territórios dos países membros.

coordenando a forma de atuação dos países-membros, como condição para novos fornecimentos de recursos (QUEIROZ, 1989).

A partir da década de 50, o sistema idealizado em *Bretton Woods* começaria a entrar em crise, em virtude do efeito bem-sucedido proporcionado pelos empréstimos ofertados pelos EUA aos países europeus, o que acabou por gerar desequilíbrios em sua economia interna (BELLUZZO, 1997).

Com o processo de reestabelecimento econômico e social dos países europeus a partir de 1950, os Estados Unidos se viram despreparados em manter a competitividade internacional e conservar a paridade entre sua moeda e ouro, levando ao desfazimento de quase todas as suas reservas minerais. Esse fato, combinado com os altos custos decorrentes da Guerra do Vietnã, culminou no desequilíbrio interno da economia estadunidense e impulsionou o colapso e o rompimento do padrão ouro-dólar, em 1971. Para além disso, as taxas de câmbio passaram a ser flexíveis, o que influenciou no aumento dos preços dos produtos internacionais, inclusive do petróleo dos anos seguintes (PULCHERIO, 2015. pp. 33-39).

Em 1979, os Estados Unidos procederiam a uma segunda mudança na estrutura do sistema financeira global, momento em que as taxas de juros incidentes sobre os empréstimos contraídos, aumentariam de forma exponencial<sup>3</sup>. Esse fato atingiu diretamente os países do Terceiro Mundo, em especial os da América Latina, tomadores de diversos empréstimos com o aquele país, principalmente na época que compreendeu a ditadura militar.

Em resposta a necessidade do pagamento das chamadas “dívidas incontestas”, a América Latina passou a adotar políticas-econômicas de corte neoliberal baseadas na: austeridade fiscal, liberalização dos mercados e privatização, todas essas medidas estavam presentes no receituário do Consenso de Washington, em 1989 (AIRES, 2003). Segundo a cartilha do Consenso de Washington, apenas com a estabilização monetária e com o pleno restabelecimento das leis do mercado seria possível a renegociação das dívidas públicas externas (ARRUDA; QUINTELA, 1999).

Assim, se o Banco Mundial e o FMI trabalhavam de forma conjunta, mesmo tendo funções diferentes. A partir de então, as Instituições passariam a aproximar-se ainda mais, por meio de uma confluência entre seus discursos e

<sup>3</sup> A crise nas taxas de juros internacionais foi proveniente da decisão unilateral estadunidense de aumentar as taxas de juros incidentes sobre os empréstimos internacionais, durante o governo Reagan, sendo um dos fatos condicionantes para a eclosão do Segundo Choque do Petróleo, que ocorreu em 1979. Enquanto em 1977 a prime-rate (espécie de taxa de juros oferecida pelos bancos como sendo a mais barata) era de 7,8%, em 1979 ela estava em 15,3%, chegando a atingir a marca de 21,5% em 1980 (GOLDEINSTEIN, 1986).



suas ações. “Esta aproximação, na perspectiva política dos EUA, resultava num aumento de eficácia por meio da instrumentalização institucional em direção ao enquadramento periférico aos programas de ajustamento” (COELHO, 2012).

Com o novo regime, o Banco Mundial alterou os instrumentos por meio dos quais concedia os financiamentos: reorientou os destinatários e ampliou a incidência da agenda microeconômica. Já o FMI aderiu a uma nova roupagem, no que concerne ao “princípio da supervisão”, previsto no seu estatuto, artigo IV, seção 3, que antes concedia ao Fundo a responsabilidade de supervisionar o sistema monetário internacional e monitorar o cumprimento de obrigações de empréstimo. Desde então, o FMI não mais precisaria vincular-se a princípios específicos, e sim adaptar-se processualmente, seguindo aos ditames inseridos na segunda emenda do estatuto do Fundo. Em consequência, o supracitado Organismo Internacional teve sua jurisdição legal aumentada. “Além disso, todas as consultas estão agora terminando com um resumo feito pelo diretor gerente, que depois de todas as alterações sugeridas pelos diretores torna-se uma declaração formal e legal do conselho” (PAULY, 1997).

Sendo assim, se entende que o Fundo Monetário Internacional já não atua apenas como uma Instituição que busca evitar o colapso econômico. Atualmente sua atuação apresenta uma ampla influência na política econômica interna dos países, não apenas em virtude da concessão de empréstimos, mas principalmente pelo fato de proceder como uma espécie de Agência de Classificação de Risco disfarçada, mediante a emissão de relatórios anuais.

Isto é, trata-se agora de uma instituição que tem por função: informar os investidores sobre economias estáveis para fins de investimento. Neste ínterim, mesmo que o país não necessite contrair créditos, caso queira receber investimento externo direto (IED), necessitará aplicar as diretrizes impostas pelo Fundo para obter uma “nota de classificação de risco” positiva.

### *3. Processo de endividamento brasileiro*

A prática de retirar empréstimo junto a Organismos Internacionais é recorrente na histórica econômica brasileira. Como consequência, ao longo dos anos foi possível vislumbrar um aumento substancial da dívida pública brasileira externa e interna. Nessa perspectiva, é imprescindível a descrição do processo de endividamento para, só então, ser analisada a situação central do presente trabalho, qual seja: o pagamento antecipado da dívida externa brasileira perante o FMI em 2005.

### 3.1 Definição de Dívida Pública

O Estado é sujeito de direito internacional, sendo-lhe reconhecida a representação externa e capacidade jurídica de contrair direitos e obrigações. Segundo a Constituição Federal brasileira<sup>4</sup>, o Estado possui como funções precípua a administração dos bens para a efetivação de direitos e garantias estabelecidos. Para o alcance desses objetivos, o Estado se vale da obtenção das denominadas receitas públicas.

Receita pública, no contexto orçamentário, é descrita como todo recebimento de recursos arrecadados pelo Estado com o intento de atender as despesas públicas, quais sejam, as despesas correntes, que são provenientes do custeamento dos serviços públicos prestados à sociedade, e as despesas de capital, que decorrem da realização de investimentos (RAMOS FILHO, 2012).

As receitas públicas advêm, dentre outros instrumentos, de todos os ingressos de recursos arrecadados pelo Estado através da carga tributária, das rendas das empresas públicas e das operações de crédito, oriundas de constituição de dívidas públicas, que são contraídas através de empréstimos e financiamentos.

Dívida pública é o conjunto de empréstimos contraídos pelo setor público, que é composto pela “administração direta, as autarquias e as fundações das três esferas de governo (federal, estadual e municipal) e suas respectivas empresas estatais, o Banco Central e o Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS)” (SILVA; CARVALHO; MEDEIROS, 2009); em face de instituições privadas ou públicas, organismos internacionais ou nacionais, empresas, pessoas físicas e até mesmo perante outros Estados, tendo como objetivo suprir o *deficit* orçamentário.

A dívida pública recebe diversas classificações e, a fim de subsidiar a interpretação do presente artigo, é necessário que sejam estabelecidos alguns conceitos. Sendo assim, entende-se por dívida líquida o conjunto de obrigações do setor público não-financeiro, que é formado pela dívida interna e externa, os compulsórios, as operações compromissadas e a base monetária. Já a dívida bruta é o resultado da soma de toda a dívida existente no setor público não-financeiro e do Banco Central com o sistema financeiro (SILVA; CARVALHO; MEDEIROS, 2009).

<sup>4</sup> Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

- I - construir uma sociedade livre, justa e solidária; II - garantir o desenvolvimento nacional;
- erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;
- promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

A dívida bruta, em face da origem, pode ser conceituada com interna e externa. São vários os critérios utilizados para a explicação de quando a dívida será interna ou externa. É possível caracterizá-la de acordo com a moeda em que é emitida – se for emitida na moeda corrente do país, será interna, já se for fixada com moeda estrangeira, a dívida será externa –. Para o FMI o critério a se levar em conta é o domicílio dos credores. Nesse sentido, quando os detentores da dívida residirem no país devedor, esta será considerada interna, já se forem domiciliados no exterior, a dívida será externa (SILVA; CARVALHO; MEDEIROS, 2009).

Quando a dívida pública é emitida através de títulos públicos, ela é considerada mobiliária. Já quando seu instrumento de capitalização for um contrato, a dívida é chamada de contratada. Frise-se que, atualmente, a dívida brasileira veiculada através de contratos é exclusivamente externa (TESOURO NACIONAL, 2018).

### 3.2 Processo de Endividamento Brasileiro entre os anos 60 e 80

A abundante liquidez econômica dos anos 50-60 incentivou um contínuo avanço do processo de endividamento dos Estados, em especial, dos países da América Latina, que inicialmente utilizaram esses valores para atender as suas despesas públicas. Em razão disso, as operações de crédito público brasileiro tiveram as primeiras elevações substanciais durante o período que compreendeu a ditadura militar.

Nesse contexto de bonança, nem mesmo o conflito árabe-israelense e o aumento de mais de 300% do preço do petróleo em 1973, impediu a contratação e a disponibilidade de empréstimos. Foi somente em 1979, com o Segundo Choque do Petróleo, motivado pela elevação das taxas de juros e da incerteza quanto à oferta do produto, que a concessão de empréstimos foi restringida, levando à chamada “crise da dívida externa” dos países em desenvolvimento, no início da década de 80 (LESSAR, 1989).

O Brasil ainda buscou a alternativa da absorção paulatina do endividamento, chegando ao ponto de tomar empréstimos com o mercado financeiro internacional, fazendo com que a dívida passasse ao vultoso volume de US\$ 80 bilhões. Essa medida alternativa prolongou-se até setembro de 1982, momento em que ocorreu a crise do mercado financeiro internacional, que levou o Brasil a tomar empréstimos junto ao Fundo Monetário Internacional (FMI) e, a partir de 1983, perante ao Tesouro Norte-Americano, ao *Bank for International Settlements* e junto a outros bancos privados internacionais (QUEIROZ, 1989).

Nesse momento, apesar da assunção de dívidas perante o FMI em 1982 (CERQUEIRA, 2003), o Brasil permanecia deficitário, adotando em 1983, o Programa para o Setor Externo, que consistia em cumprir os compromissos externos através do aumento da exportação e da diminuição da importação. Para lograr êxito, o Governo brasileiro fez diversos acordos com o FMI, por meio de cartas de intenção<sup>5</sup>, nas quais se comprometia a executar metas em sua economia interna.

Foi apenas em 1985 que se buscou uma solução a título plurianual, que circunscrevia o período de 1985-1991, com o novo intuito de reescalonar a dívida pública. Apesar disso, em 1986, as reservas internacionais brasileiras atingiram níveis alarmantes, principalmente pela decisão tomada pelo Governo de José Sarney, que buscava a independência interna, através da não retirada de novos empréstimos para com o FMI.

### 3.3 Processo de Endividamento Brasileiro durante os anos 90

Em função da “crise da dívida pública”, o secretário do Tesouro dos EUA, James Baker, elaborou uma proposta “conciliadora”, chamada de Plano Baker, a fim de garantir o pagamento da dívida junto aos credores, mediante o aumento o financiamento, combinado com o implemento de “políticas de ajustamento de curto prazo e reformas estruturais de sentido liberalizante” (BRESSER-PEREIRA, 1989).

Em decorrência dos resultados negativos do Plano Baker, em 1987, o Banco Central do Brasil e o Ministério da Fazenda decidiram promover uma “moratória da dívida externa”, isto é, a suspensão do pagamento dos juros que incidiam sobre a dívida de médio e longo prazos de toda a dívida externa brasileira, tanto a contraída perante bancos privados internacionais, quanto a que possuía perante o FMI (GONÇALVES; POMAR, 2000).

Em 1988, o país reviu sua posição política econômica, firmando novo acordo de empréstimo com bancos privados internacionais, solicitando a entrada de dinheiro novo, o reescalonamento das dívidas e a continuação da concessão de empréstimos de curto prazo, além da troca de cerca de US\$ 1 bilhão da dívida pública contratada por títulos mobiliários (CERQUEIRA, 1996). Em 1989, no entanto, ocorreu uma nova moratória, quando o Brasil

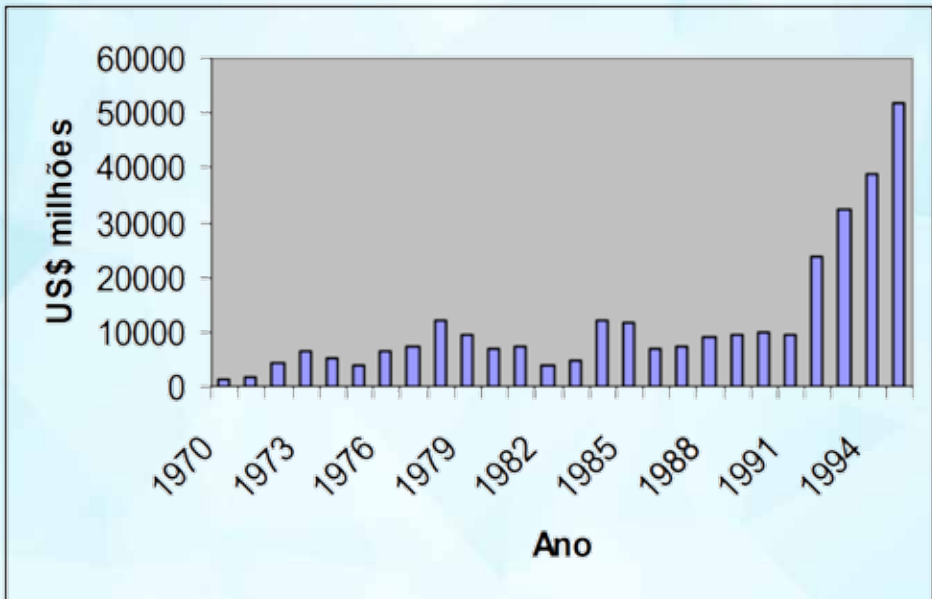
<sup>5</sup> Como a modalidade de empréstimo tomado pelo Brasil foi o chamado stand-by, já que as reservas brasileiras no Fundo não eram capazes de atingir a quota necessária para suprir os déficits, o Organismo apresentava uma série de condicionalidades para a concessão dos valores (SERRA, 2004).

deixou de arcar com seus compromissos com os credores privados (SILVA; CARVALHO; MEDEIROS, 2009).

Nesse contexto, uma proposta, apresentada por Nicholas Brady, então Secretário do Tesouro dos EUA, propunha a troca dos empréstimos anteriores por títulos (CERQUEIRA, 1996). Tais títulos foram chamados de *Brady Bonds* e serviriam como meio de negociação no mercado, além de trazerem consigo prazos mais extensos e um abrandamento no serviço da dívida. Frise-se que para a emissão dos bônus, o país que assinasse o acordo deveria cumprir uma série de condicionalidades na linha neoliberal, as quais seriam definidas pelo Fundo Monetário Internacional.

Diante do Plano Brady, o então presidente, Fernando Collor aderiu ao acordo internacional, que englobava investidores e credores internacionais, em especial os bancos privados, e em novembro de 1994 foram emitidos os primeiros *bradies* brasileiros, política assumida até os dias atuais.

Gráfico 1 – Demonstração do aumento da dívida pública entre 1970 e 1994



Fonte: Banco Central do Brasil.

Como pode ser observado no gráfico 1, a dívida pública brasileira cresceu assustadoramente entre os anos 70 e 90, chegando à US\$ 60.000.000. Em decorrência do aumento suntuoso da dívida e da continuidade das crises



fiscal, econômica e social, o governo elaborou o Plano Real, que possuía as seguintes metas: estabilidade econômica, combate à inflação e a estabilidade da moeda (SILVA; CARVALHO; MEDEIROS, 2009).

Diferente dos planos de reestruturação econômica implementados durante os anos de 1983 e 1994, o Plano Real logrou alguns benefícios, dentre os quais se destacam: a estabilidade econômica e a redução da inflação. Entretanto, houve um crescimento acelerado da dívida pública interna, porque nela ainda incidiam juros altos. Destaque-se que em 1995, a dívida pública interna alcançava dígitos ao redor de 43,5 bilhões, enquanto, em 1998 alçou ao patamar de R\$ 188,4 bilhões (CASTRO, 2016).

A situação brasileira foi agravada em razão das crises econômicas do Leste Asiático, em 1997, e pela crise econômica da Rússia, em 1998. Por causa disso, a política de sobrevalorização do câmbio deixou de ser seguida, a ponto de se estabelecer regimes de metas inflacionárias, de câmbio flutuante e superávit primário, seguidos até a atualidade.

### 3.4 Processo de Endividamento Brasileiro entre os anos 2000 e 2005

No início dos anos dois mil, a situação econômica brasileira insistia em apresentar taxas muito baixas de crescimento do PIB além do passivo externo de US\$ 450 bilhões (AIRES, 2003, pp. 310-319).

Em função do contexto da época, o então Presidente, Fernando Henrique Cardoso, assumiu um novo acordo perante o Fundo Monetário Internacional, desta vez com o valor de US\$ 50 bilhões. Para tanto, foi necessário que o Brasil se submetesse ao ajuste estrutural e à ingerência do Organismo sobre sua política econômica.

Em 2002, para além da instabilidade econômica, as incertezas política do ano eleitoral, aprofundaram a “crise do câmbio”<sup>6</sup>. Nesse ínterim, Luiz Inácio Lula da Silva foi eleito o novo presidente da República e continuou com a política fiscal e monetária realizada durante o Governo precedente e sendo ainda mais rigoroso no que se relacionava ao ajuste econômico (SILVA, 2007, pp. 198-209).

Esse ambiente político coincidiu com uma fase de expansão econômica mundial, que através do aumento dos preços das *commodities* internacionais e do ingresso de investimentos externos diretos, particularmente chineses,

<sup>6</sup> A crise do câmbio foi decorrência direta das incertezas no cenário político brasileiro, já que no ano de 2002 Luís Inácio Lula da Silva fora eleito o presidente do Brasil. Nessa perspectiva, por não saberem a linha econômica que iria ser implementada pelo novo Governo, o mercado internacional passou a atuar como mais receio perante o Brasil. Isso fez com que o dólar atingisse o valor de R\$ 4,058, além da bolsa de valores ter despencado 31,8%.

contribuiu para o crescimento econômico interno do país. Por causa disso, em 2005, foi iniciada uma operação de trocas voluntárias dos títulos *C-Bond* por um, com características semelhantes, chamado *A-Bond*<sup>7</sup>.

A partir deste mecanismo, o Brasil desmontou o estoque dos *Brady Bonds*, que foram extintos em 2006, além de ter realizado “diversas operações de pré-pagamento de dívida mobiliária federal externa, que remontaram a US\$ 35,7 bilhões. Já em relação à dívida contratual, o país antecipou o pagamento da dívida remanescente com o Clube de Paris no valor de US\$ 1,7 bilhão, bem como, ainda em 2005, realizou o pré-pagamento de sua dívida com o FMI, no valor de US\$ 20,4 bilhões.” (SILVA; CARVALHO; MEDEIROS, 2009, p. 77).

#### 4. *Transformação da dívida pública brasileira e o aprofundamento da intervenção do FMI na política econômica interna*

Os títulos chamados *A-Bonds* possuem uma diferença em relação aos antigos títulos que concediam o “direito de serem recomprados pelo Tesouro Nacional”, enquanto os novos títulos não outorgam mais essa possibilidade. Do ponto de vista financeiro, esse impedimento é benéfico, pois não prejudica a valorização do papel, no entanto, do ponto de vista da soberania estatal, esse entrave pode postergar o direito do país ser o único detentor de sua dívida pública interna, além de outros malefícios que serão abordados (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2010).

Para que essa operação fosse possível, levando em consideração o que preconiza o art. 52, inciso V e VII, da CF, foi necessária a edição da Resolução nº 20 de 2004 pelo Senado Federal permitindo que a União executasse o programa de emissão de títulos e de administração de passivos de responsabilidade do Tesouro Nacional no exterior.

Art. 2º As operações de emissão e de administração de passivos a que se refere o art. 1º têm as seguintes características:

<sup>7</sup> Os títulos *C-Bond* são o resultado dos *Brady Bonds*, títulos resultantes do acordo feito pelo Brasil em 1988, que serviram para capitalizar o país e para aumentar o prazo para o pagamento, diminuindo a taxa de juros incidente. Os *A-Bond* são o resultado da troca dos *C-Bond*, a fim de suprimir a existência da dívida com credores internacionais e transformar os títulos numa forma de pôr no mercado internacional a dívida interna brasileira. A maior diferença entre ambos é que os *A-Bond* não preveem cláusula de recompra pelos país devedor/emissor.

- montante da emissão e colocação dos títulos: até US\$75,000,000,000.00 (setenta e cinco bilhões de dólares norte-americanos), ou seu equivalente em outras moedas, colocados de uma só vez ou parceladamente;
- modalidade dos títulos: os títulos serão emitidos na forma nominativa ou ao portador, podendo, ou não, ser listados em bolsas de valores, conforme seja conveniente para sua comercialização;
- forma de colocação: mediante oferta internacional;
- prazo: a ser definido por ocasião das negociações;
- juros: a serem definidos, tanto em termos de taxas quanto de periodicidade de pagamento, por ocasião das negociações;
- destinação dos recursos: pagamento da Dívida Pública Federal (DPF), de responsabilidade do Tesouro Nacional. (grifo nosso)

O art. 2º, do dispositivo normativo, revela uma situação de instabilidade na economia interna brasileira, pois os prazos e os juros incidentes na emissão deste montante de títulos da dívida seriam decididos de acordo com os “padrões negociais”. Nesse ínterim, fica clara a opção dos legisladores pela submissão às “práticas comerciais privadas internacionais”, arredando o direito internacional de sua aplicação.

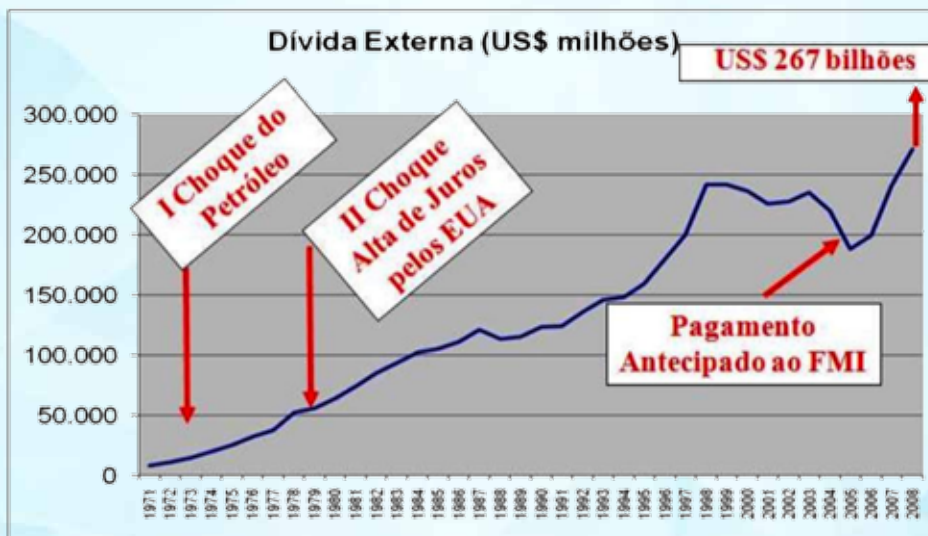
Em consequência, esse episódio acabou contribuindo para um incremento assustador na dívida pública brasileira, em função da emissão de títulos a uma taxa de juros que variavam de 8% a 12,75% ao ano, além da Taxa Selic<sup>8</sup>, que recaí em face da maior parte da dívida (porquê?), apresentou uma média de 19,13% em 2005. Além disso, “a valorização do real, frente ao dólar, garantiu aos títulos da dívida interna um rendimento de nada menos que 35% ao ano para os investidores estrangeiros” (FATTORELLI, 2012).

Portanto, na prática, “o Brasil antecipou e acelerou o endividamento em títulos da dívida externa ao custo de cerca de 10% ao ano em dólares, aumentou o endividamento interno ao custo real de 13% ao ano (sendo que os investidores externos ganharam 35%) e antecipou o pagamento das dívidas junto ao FMI, cujo custo era de apenas 4% ao ano” (FATTORELLI, 2012).

Para além disso, o país passou a contrair empréstimos com bancos privados internacionais e com o Banco Mundial. Portanto, não houve uma quitação da dívida, mas sim uma conversão da dívida externa em interna. Esses novos contratos de endividamento privados aumentaram a incidência de juros de 4%, valores administrados pelo FMI, para 19,5%, montante contratado junto aos bancos privados internacionais.

<sup>8</sup> A taxa selic é a média dos juros que o Brasil paga pelos empréstimos tomados com os bancos.

Gráfico 2 – Crescimento da Dívida Pública após o Pagamento antecipado ao FMI



Fonte: Banco Central. Elaboração: Assessoria da CPI da Dívida.

Nessa perspectiva, as decisões relativas à quitação junto ao FMI não significavam uma mudança nas políticas macroeconômicas brasileiras e nas relações com credores internacionais, apesar de ser uma séria violação à soberania estatal e um descumprimento direto às normas estipuladas na Convenção de Viena de 1986, principalmente no que tange à não-ingerência.

Sob o ponto de vista do sistema financeiro internacional, a submissão do Brasil ao ajuste estrutural difundido pelo Fundo Monetário Internacional pode ser explicada em razão da nova faceta assumida pelo Fundo ao longo do tempo. Como apontado anteriormente, atualmente o FMI atua não apenas como uma Instituição apta à concessão de empréstimos aos Estados endividados, mas também como uma “agência de classificação de risco” que fica à mercê da implementação das políticas econômicas financeiras, expressas através das condicionalidades, dos planos de ajuste estrutural e das “cartas de intenção”.

Sendo assim, o Estado brasileiro, mesmo após a quitação de suas dívidas perante o Fundo, necessita cumprir as prerrogativas dessa Instituição. Portanto, hodiernamente o Brasil precisa implementar as diretrizes do Organismo, para conservar a confiabilidade dos investidores internacionais, em quase nada contribuindo para a independência e a autonomia de uma nação soberana apta a gerenciar suas contas públicas.

## 5. Conclusões

Como pôde ficar claro, o foco do estudo foi a dívida pública brasileira, com destaque para a antecipação de seu pagamento no ano de 2005. Nesse contexto, fora apresentado o processo de evolução do endividamento brasileiro entre a década de 60 e os anos 2000, a fim de verificar a situação econômica vivenciada no cenário interno que conduziu ao evento em comento.

Para tanto, fora inevitável demonstrar as transformações sofridas pelo Fundo Monetário Internacional e, em consequência, dos padrões monetários mundiais. Tudo isso para que fosse possível explicar o porquê da continuidade da subserviência brasileira ao padrão de conduta imposto pelo Organismo Internacional, mesmo com a afronta direta à soberania nacional.

Nesse ínterim, foi possível constatar que, em virtude da existência de um sistema financeiro internacional, que acaba por afetar todos os Estados do mundo, o Brasil necessita apresentar-se de modo compatível com as diretrizes do sistema, sob pena de não ser competitivo no cenário internacional.

Desse modo, a antecipação do pagamento da dívida externa que o Brasil possuía perante o Fundo Monetário Internacional não apresentou bons resultados. Para além da manutenção da ingerência do Organismo na economia brasileira, houve um aumento assustador da dívida pública, já que os juros que incidiam na dívida perante o FMI giravam em torno de 4%, e a contraída perante os bancos internacionais chegavam a 19,5%.

Outrossim, os efeitos deletérios do pagamento ao Fundo e o aprofundamento da relação de dependência brasileira frente aos organismos e empresas internacionais, foram demonstrados indiretamente pelo FMI, no relatório expedido em 2018. Neste está sendo atestado que nos países subdesenvolvidos, a dívida bruta do governo geral chegou a 49% do PIB em 2017, e que deve subir para 51,2% em 2018. Em face do Brasil, o comprometimento estava em "84% do PIB em 2017, e é estimado em 87,3% em 2018. Apesar de que, pelos cálculos do Governo, a dívida está abaixo dos 80%. Mesmo assim, os números se mostram extremamente altos, o que afasta as alegações de que o adiantamento do pagamento da dívida, de algum modo, logrou efeitos positivos.

## *Referências bibliográficas*

BATISTA Jr., Paulo Nogueira; RANGEL, Armênio de Souza. A renegociação da dívida externa brasileira e o Plano Brady: avaliação de alguns dos principais resultados. Caderno Dívida Externa. São Paulo: Pedex/CESE, n. 7, 1994.



- BELLUZZO, L. Dinheiro e as transfigurações da riqueza. In: TAVARES, M. C., FIORI, J. L. Poder e dinheiro. Rio de Janeiro: Vozes, 1997.
- CÂMARA DOS DEPUTADOS, Brasil. Relatório Final: Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a investigar a dívida pública da União, Estados e Municípios, o pagamento de juros da mesma, os beneficiários destes pagamentos e o seu impacto nas políticas sociais e no desenvolvimento sustentável do País. Brasília, 2010.
- CANO, Wilson. Soberania e Política econômica na América Latina. São Paulo: Unesp, 2000.
- CERQUEIRA, Ceres Aires. Dívida Externa Brasileira-processo negocial 1983-1990. Brasília: Banco Central do Brasil, 2003.
- CHESNAIS, François. A Mundialização do Capital. Trad. Silvana Finzi Foá. São Paulo: Xamã, 1996. pp. 25-30.
- COELHO, Júlio César. Reformando as Instituições Financeiras Multilaterais (Passado e Presente): Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional. In: CINTRA, Marcos Antonio Macedo; GOMES, Keiti da Rocha. As transformações no sistema financeiro internacional. Brasília: Ipea, 2012.
- DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. A Nova Razão do Mundo – Ensaio Sobre a Sociedade Neoliberal. São Paulo: Boitempo Editorial, 2016.
- DEL'OLMO, Florisbal de Souza. Curso de Direito Internacional Público. 2ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2006.
- FURTADO, Celso. ABC da Dívida Externa. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.
- FATTORELLI, Maria Lucia. Contradição Inexplicável: Por quê o Governo Lula acelera endividamento caro e quita antecipadamente dívida bem mais barata? Disponível em: <https://auditoriacidada.org.br/conteudo/artigo-contradicao-inexplicavel-sobre-o-pagamento-antecipado-ao-fmi/>. Acesso em: 25/mai/2018.
- GONÇALVES, Reinaldo; POMAR, Valter. O Brasil Endividado: Como nossa dívida externa aumentou mais de 100 bilhões de dólares nos anos 90. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2000.
- LESSAR, Donald R. Fuga de Capital e a dívida do Terceiro Mundo. Trad. José Livio Dantas. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1989. pp. 179-198.
- MOFFITT, Michael. O dinheiro do mundo: de Bretton Woods à beira da insolvência. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1984.
- MAZZUOLI, Valério de Oliveira. Curso de Direito Internacional Público. 8 ed. São Paulo: Revistas dos Tribunais, 2014.
- QUEIROZ, C. H. Dívida externa brasileira: constitucionalidade e legalidade. Brasília, Imprensa Nacional, 1989.
- SILVA, Anderson Caputo; CARVALHO, Lena Oliveira de; MEDEIROS, Otavio Ladeira de. (orgs.) Dívida Pública: a experiência brasileira. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional: Banco Mundial, 2009. p. 77.

- PULCHERIO, Marcia Cristina Derré Torres Fernandes. O FMI e o sistema monetário e financeiro internacional: a interferência do poder estrutural americano. Dissertação (mestrado): Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Economia, Programa de Pós-Graduação em Economia Política Internacional, 2015.
- SERRANO, Franklin. Do ouro imóvel ao dólar flexível. In: FIORI, J. L. (Org.). O poder americano. Petrópolis: Vozes, 2004.
- SILVA, Cristiano Monteiro da. Imperialismo e Dívida Externa nos Governos de Fernando Henrique Cardoso e Lula. Revista Ponto e Vírgula. Vol. 2. 198-209, 2007.
- SOUZA, Vinícius Menandro Evangelista de. A Influência das Políticas Neoliberais do FMI ao Novo Regime de Insolvência Empresarial Brasileiro. Dissertação (mestrado): Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências Jurídicas, Curso de Pós-Graduação em Direito, 2007.
- TESOURO NACIONAL. O que é a dívida pública federal? Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/conceitos-basicos-faq>. Acesso em 14/maio/2018.

# Reconvencción en el arbitraje internacional como una garantía del estado sobre la deuda pública en inversiones extranjeras

*Gonzalo Federico Ubilla Fernández*

**Resumen:** El artículo pretende dar cuenta de la importancia de garantizar el instituto jurídico de la reconvencción en el marco de los procesos arbitrales internacionales entre inversores y Estados. La colisión entre los principios generales del debido proceso y las políticas gubernamentales guiadas a la recepción de inversiones extranjeras, mostrarán la compleja tesitura en la que se encuentran los Estados, y su posición de cara a su Deuda Pública, puntualmente bajo el paradigma de la deuda odiosa. Se abordarán cuestiones como los Tratados Bilaterales de Inversión, observando el ejemplo de Uruguay, la normativa internacional referente al arbitraje y la jurisprudencia arbitral sobre la reconvencción. La cuestión central será si es necesario proteger al Estado del derecho potestativo y exclusivo de legitimación activa para demandar que tienen los inversores privados, y especialmente si el garantizar la reconvencción produce un equilibrio entre las dos partes del proceso.

**Palabras clave:** Reconvencción; Arbitraje; Inversión; Deuda Pública; Tratado Bilateral de Inversión

## 1. Introducción

El presente trabajo se aboca a describir y explorar el instituto jurídico de la reconvencción en el marco del proceso arbitral de inversión, como un mecanismo para equilibrar la correlación de fuerzas entre Estados y multinacionales financieras que se dan en el ámbito de la adquisición de deuda pública.

La institución del arbitraje es tan antigua como el origen de la sociedad, así lo demuestran relatos griegos o pasajes bíblicos<sup>1</sup> donde los conflictos son resueltos por sabios o por autoridades investidas para resolver el asunto (una suerte de árbitros antiguos). Con el devenir progresivo del Derecho, el arbitraje fue revistiendo y adquiriendo toda una plétora de características y formas que lo asemejaban y distinguían del litigio o proceso jurisdiccional.

<sup>1</sup> A modo de ejemplo se puede ver el capítulo XXXI, versículos 35 a 37, del Génesis donde se decide poner una disputa en manos de terceros para que la resuelvan.

La autonomía de la voluntad de las partes opera como eje vertebral del arbitraje, las partes dan consentimiento para renunciar a la jurisdicción común, y someter las disputas o controversias al proceso arbitral. Esta renuncia se realiza en una convención o contrato, a través de la cláusula arbitral, generándose un contrato en sí mismo.

El arbitraje de inversión, centrandó más nuestra mirada, es el que opera entre un particular (inversor) y un Estado (receptor de la inversión). La relación entre partes contiene claros elementos de extranjería, esto hace que el arbitraje sea internacional. Además, en la actualidad los arbitrajes de inversión suelen basarse o verse regulados por los tratados multilaterales o bilaterales de inversión (TBI o BIT de sus siglas en inglés), la ley de inversión del Estado anfitrión o receptor (según disponga el arbitraje como protección de inversores extranjeros) y en algunos casos, contratos de inversión guiados por las costumbres del derecho internacional.

## *2. Instrumentalización e institucionalización de los tratados de inversión*

La adquisición de deuda pública o soberana (contraída por el Estado) suele materializarse en la implementación de esos fondos sobre proyectos o planes de desarrollo que cuentan con empresas ejecutoras o de gestión.

Se conjugan de esta manera varios aspectos por un lado las obligaciones del Estado (cometidos esenciales, servicios públicos y servicios sociales) que le son imperativos en relación a la población y su interés de crecimiento económico. Por otro lado, está el interés de ganancia y mejora de los beneficios por parte de estas empresas que ejecutan y gestionan los proyectos (suelen ser multinacionales). Por último, la vinculación suscitada entre el Estado como persona pública jurídica y la empresa como persona jurídica.

Ciertamente, la vinculación contractual entre el Estado y la empresa contiene características propias, de ahí que los usos y costumbres y las relaciones entre sujetos del Derecho Internacional Público (Estados, Organizaciones Intergubernamentales, entre otros) hayan cristalizado en la imagen de los Tratados de Inversión. La práctica se ha asentado en la firma y ratificación de tratados bilaterales y multilaterales de inversión, donde dos naciones generan un marco normativo que regulará las relaciones de sus inversores con la otra nación. Los mismos, con una mirada más macro sobre todas las relaciones de inversión que puedan darse entre los particulares de cada Estado con el otro Estado signatario, regulan elementos en una norma objetiva de derecho por lo que se posiciona por encima de cada contrato específico.

En la actualidad, a modo de ejemplo, Uruguay cuenta con una treintena<sup>2</sup> de TBI o APPA (Acuerdos para la Promoción y Protección recíprocas de las Inversiones) en los que se instrumentalizan todo un conjunto de medidas tendientes a proteger al inversor frente al Estado.

Las mencionadas medidas son las de “Trato Nacional” como en el art. 3 del TBI Uruguay-EEUU, la “Cláusula de la Nación más Favorecida” como es el caso del art. 4 del TBI Uruguay-España. Las “compensaciones por pérdidas” o medidas equivalentes para garantizar la ganancia como en el art. 5 del TBI Uruguay-Israel.

Asimismo, cabe destacar la amplia utilización de la prórroga de jurisdicción, como en el caso del art. 8 del TBI Uruguay-Francia. La tendencia ha sido incorporar cláusulas arbitrales, de tal forma que los inversores extranjeros ante algún conflicto (especialmente la expropiación, directa o indirecta) no estén sujetos a la jurisdicción del Estado receptor, y el diferendo se resuelva ante un tribunal arbitral. Presentando la situación de sujeción por parte del Estado, que sólo podrá ser demandado, y dando la opción (derecho potestativo) al inversor de acudir a la jurisdicción del Estado o al arbitraje. En caso de optar por esta segunda opción, vemos como el acuerdo arbitral, se ve institucionalizado con la imagen del Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI o ICSID de sus siglas en inglés).

El referido conjunto de medidas expresa un modelo<sup>3</sup> muy difundido del contenido de estos tratados. Se instrumentaliza de esta forma la sustanciación por medio de tratados de los elementos de los contratos de inversión que pudieran darse entre los inversores y los Estados.

Asimismo, corresponde tener presente que las inversiones que se están incentivando suelen materializarse a raíz de la adquisición de deuda pública por parte de los Estados. Bajo la figura de los empréstitos internacionales otorgados por el Fondo Monetario Internacional (Cartas de Intención) o el Banco Mundial (Planes de Ajuste Estructural), que son redirigidos a empresas que ejecutan o gestionan esos fondos con la intermediación de multinacionales financieras y crediticias.

<sup>2</sup> Enumeración por país y ley que ratifica el tratado: Alemania (Ley 16110); Armenia (Ley 18277); Australia (Ley 17573); Bélgica-Luxemburgo (Ley 16856); Canadá (Ley 17102); Chile (Ley 18855); China (Ley 16881); Corea (Ley 18825); Estados Unidos (Ley 17943); El Salvador (Ley 17627); España (Ley 16444); Finlandia (Ley 17759) Francia (Ley 16818); Hungría (Ley 16184); India (Ley 18873); Israel (Ley 17839); Italia (Ley 16857); Japón (Ley 19470); Malasia (Ley 17440); México (Ley 17501 y 17766); Países Bajos (Ley 16183); Panamá (Ley 17446); Polonia (Ley 16598); Portugal (Ley 17210); Reino Unido (Ley 16819); República Checa (17270); Rumania (Ley 16396); Suecia (Ley 17211); Suiza (Ley 16176); Venezuela (Ley 17441); Vietnam (Ley 18779).

<sup>3</sup> A modo de ejemplo: BIT Model (Departamento de Estado de EEUU) <https://www.state.gov/investment-affairs/bilateral-investment-treaties-and-related-agreements/>



En este sentido, la deuda pública presenta caracteres como eterna, impagable, odiosa e ilegítima. Alexander Sack (1927, p.157) postula la doctrina jurídica de la deuda odiosa:

“Si un poder despótico (estado de excepción<sup>4</sup>) contrae una deuda no para las necesidades y los intereses del Estado, sino para fortificar su régimen despótico, para reprimir a la población que los combate, etc., esta deuda es odiosa (...) Esta deuda no es obligatoria para la nación; es una deuda de régimen, personal del poder que la contrajo, y, en consecuencia, deja de tener validez cuando ese poder cae”.

Ciertamente, las obligaciones contractuales contraídas por durante un quiebre del Estado de Derecho<sup>5</sup> y de su continuidad constitucional, son pasibles de considerarse ilegítimas en cuanto a su forma (no revisten el proceso de sanción, promulgación y publicación que requiere la ley) e incluso por el fondo (cuando los motivos y finalidad de esos fondos son empleados para atentar contra la Constitución y las leyes, caso de los crímenes de lesa humanidad). Lo anterior se suma a las cuatro causas para calificar de ilegítima la deuda pública, según lo dispone el Informe del Parlamento Latinoamericano<sup>6</sup>: (i) vicios en la contratación que da origen a la deuda; (ii) incremento unilateral de las tipos de interés, producido en 1979 por la Reserva Federal; (iii) los acuerdos de Plan Brady, que obligan a los Estados a renegociar sus deudas, reconociendo en forma forzada deudas ilegítimas; (iv) los negociadores gubernamentales, renunciaban y pasaban a desempeñarse en las entidades financieras beneficiadas por esos acuerdos.

En definitiva, será muy relevante el control sobre la deuda pública que pueda ejercer el Estado. Instrumentos como auditar la deuda, cuestionar el origen de los fondos, o discernir entre deuda legítima e ilegítima puede ser sustancialmente importante, como ejemplo está el caso ecuatoriano. La reconversión deberá operar como herramienta para facilitar este tipo de cuestionamiento sobre la deuda e incluso el manejo de los fondos en el marco de los proyectos vinculados a las inversiones extranjeras.

<sup>4</sup> El concepto de poder despótico es asimilado a la teoría del estado de excepción elaborado por AGAMBEN, G. Estado de excepción. Págs. 23-70. Buenos Aires: Adriana Hidalgo Editora. 2007.

<sup>5</sup> En el caso uruguayo este quiebre ha sido reconocido y dispuesto en forma oficial, en la Ley 18596 de 2009, arts. 1 y 2. <http://www.impo.com.uy/bases/leyes/18596-2009>

<sup>6</sup> ESPECHE, M. Lecciones de la Crisis Argentina para los países de América Latina. XVI Reunión de la comisión de Asuntos Económicos y Deuda Externa. Acta 16. Parlamento Latinoamericano. 2002. <http://parlatino.org/pdf/comisiones/economicos/economicos-deuda-externa/acta-16.pdf>.

### 3. Reconvención

La reconvención se trata de un acto procesal de petición<sup>7</sup> mediante el cual el demandado deduce oportunamente contra el actor una acción propia, independiente o conexas con la acción que es materia de la demanda. Es así que el demandado acciona dentro del mismo proceso o juicio con el actor, de ahí que también se denomine contrademanda.

La doctrina se haya dividida sobre la autonomía de la reconvención, algunos autores hablan de que este instituto tiene vida procesal propia, y que opera como una acumulación de acciones o pretensiones que se substancian en el mismo juicio, recordando a Colombo<sup>8</sup> la acción y la reconvención solo comparten un vínculo ritual del proceso común. Por otro lado, tenemos la vertiente donde se exige que la reconvención refiera a la misma relación jurídica o conexas a la cuestión objeto de la demanda original. En este sentido, Alsina<sup>9</sup> puntualiza que la jurisprudencia ha limitado el ejercicio para evitar que ésta se convierta en un obstáculo a la normal tramitación y decisión de la demanda. Por último, encontramos la posición intermedia que subsume las causales de la reconvención acorde a la naturaleza del vínculo entre las partes, lo cual reduce la independencia o autonomía de la reconvención pero es más amplio que la pretensión contenga la misma naturaleza que la acción original.

El empleo de la reconvención en el proceso arbitral en general ha sido entendido como un instituto comprendido dentro del proceso, salvo acuerdo en contrario en la cláusula arbitral. Esta pretensión debe ser presentada y formulada ante el mismo órgano arbitral y en el mismo procedimiento que tramita la acción original, por lo que el tribunal arbitral tendrá competencia para decidir en la acción y la reconvención. El laudo arbitral contendrá dos pronunciamientos, el principal y el reconvencional, y no podrán ser contradictorios. Igualmente, en caso de que la reconvención sea considerada inadmitida o improponible, deberá dejarse constancia en el laudo.

Para el caso concreto del empleo de la reconvención dentro de un proceso arbitral de inversión, es de recibo la normativa del CIADI. En el Convenio<sup>10</sup>, en su artículo 46 dispone:

“Salvo acuerdo en contrario de las partes, el Tribunal deberá, a petición de una de ellas, resolver las demandas incidentales, adicionales o

<sup>7</sup> Teniendo en cuenta la clasificación de los actos procesales de COUTURE, 2014.

<sup>8</sup> COLOMBO, p. 760. 1964.

<sup>9</sup> ALSINA, 1963

<sup>10</sup> Convenio CIADI (texto original, capítulo 4) <http://icsidfiles.worldbank.org/icsid/icsid-staticfiles/basicdoc/parta-chap04.htm>

reconvencionales que se relacionen directamente con la diferencia, siempre que estén dentro de los límites del consentimiento de las partes y caigan además dentro de la jurisdicción del Centro.”

Del citado artículo desprendemos que las reconvencciones en los arbitrajes de inversiones deben cumplir tres condiciones, que surjan directamente de la materia objeto de la controversia, que estén dentro del alcance del consentimiento de las partes al arbitraje del CIADI, y que entre dentro de la jurisdicción de la institución, como circunscripto por el art 25 del Convenio.

#### *4. Principios generales del derecho y políticas gubernamentales*

el proceso arbitral en término de garantías procesales y de principios generales<sup>11</sup> se ve equiparado al proceso jurisdiccional común. Principios esenciales y que fundamentan la validez del proceso arbitral, ya que más allá de la renuncia a la jurisdicción común, las partes no realizan ningún tipo de transacción o renuncia a otro tipo de derecho indisponible o garantía.

El principio por antonomasia es el de igualdad, las partes en conflicto deben ser tratadas de forma igualitaria, teniendo ambas partes las mismas oportunidades de actuación dentro del proceso, sin que ninguno se encuentre en una situación de inferioridad (en la relación entre partes y de estas con el/los árbitro/s). Se adiciona el principio de Kompetenz- Kompetenz<sup>12</sup> por el cual el árbitro debe determinar su propia competencia, y fallar en base a lo alegado, probado y/o pretendido por las partes, de tal forma que pueda determinar su competencia en base a los derechos sustantivos y procesales que están en cuestión. También el principio de buena fe y lealtad procesal, se impone a las partes que deberán actuar ajustando su conducta a la justicia y al respeto recíproco, evitando acciones fraudulentas, maliciosas o dilatorias en el proceso o contra el proceso.

El Derecho y su interacción con la realidad social y político-económica nos arroja otra perspectiva desde este prisma. Siendo así que las políticas de Estado y de los actores económicos influyentes en materia de economía internacional, son fundamentales para ver el alcance efectivo de los principios generales mencionados, así como entender los intereses de los actores relevantes en materia de inversión extranjera.

<sup>11</sup> ABALI, A. Derecho Procesal. Tomo 1. Capítulo 6. Págs. 117-121. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria. 2008.

<sup>12</sup> Este principio es rector del arbitraje internacional, y lo vemos dispuesto en el art. 16 Ley Modelo UNCITRAL sobre arbitraje.

Los montos que implican los flujos monetarios en materia de economía internacional, expresados en la balanza de pagos como inversión extranjera directa, tienen un peso importante para los gobiernos. A modo de ejemplo se puede ver el “Proyecto Aratiri” en Uruguay sobre minería a cielo abierto con la empresa multinacional Zamin Ferrous (Reino Unido). El proyecto suponía sendas obras de infraestructura como la construcción de un puerto de aguas profundas de gran calado en el sur-este del país, y con la perspectiva que declaraba la web oficial de Presidencia<sup>13</sup> *“Zamin Ferrous se convertirá en la mayor empresa exportadora en el Uruguay y el mineral de hierro será el principal producto de exportación con un 17,4% del total, equivalente a 1.400 millones de dólares”*. Finalmente, el proyecto no se produce por diversos factores como el impacto ecológico de la mega minería a cielo abierto, y la empresa inversora demanda ante tribunal arbitral por “incumplimiento del Tratado para la Protección y Promoción de Inversiones de Gran Bretaña e Irlanda del Norte y la República Oriental del Uruguay”<sup>14</sup>, por la suma de 3.536 millones de dólares (un valor aproximado al 6% del PBI de Uruguay según datos de 2018).

Por esta razón, fortificar, asegurar y demostrar la solidez de una nación en materia de recepción de inversión extranjera, es clave en la pugna por conseguir mayores inversiones. Las políticas públicas orientan al Estado, de tal manera, que el inversor se sienta seguro, y reste riesgo a la inversión (al menos riesgo país). Algunas de las medidas destacables son: índices bajos de corrupción, estado de derecho afianzado y efectivo, continuidad política, seguridad jurídica, sistema bancario y financiero fuerte, entre otros.

Cabe destacar la situación del mito de que los tratados crean inversiones, por ejemplo el caso de Brasil. La Constitución de este país prohíbe expresamente este tipo de tratados, además los fallos jurisdiccionales revestirán la autoridad de cosa juzgada, siendo absolutamente inmodificables. En oposición a lo anterior, se trata de uno de los países que reciben más cantidad de Inversión Extranjera Directa, CEPAL (2016) *“Brasil, el país se mantuvo como el principal receptor de inversión extranjera directa, acumulando el 42% del monto total recibido por la región”*<sup>15</sup>. En consecuencia, la falta de tratados no es sinónimo a falta de inversiones.

<sup>13</sup> Presidencia de la República - <https://web.archive.org/web/20140102192240/http://www.presidencia.gub.uy/wps/wcm/connect/presidencia/portalpresidencia/comunicacion/comunicacionnoticias/puerto-aguas-profundas-acuerdo-gobierno-zamin-ferrous>

<sup>14</sup> Diario el Observador - <https://www.elobservador.com.uy/nota/aratiri-demando-a-uruguay-por-us-3-536-millones-vamos-a-triunfar-dijo-tabare-vazquez-20188813100>

<sup>15</sup> CEPAL – “La inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe”. Resumen Ejecutivo. Pág. 9 Párrafo 3. [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40213/7/S1600664\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40213/7/S1600664_es.pdf)

Correlativamente, con clara intención de proteger a los inversores se ha ido entendiendo que el tribunal arbitral deberá conocer sobre la conducta del Estado huésped frente al inversor extranjero. La acción quedaría solo bajo la potestad del inversor y función de revisar un trato justo y equitativo por parte del Estado receptor, la protección contra la expropiación, de tal forma que la reconversión no tendría lugar y el Estado estaría prácticamente en sujeción frente al inversor extranjero.

Los poderes exorbitantes que posee todo Estado, como el poder de imperio o la expropiación, deben ser mirados de cara a proteger derechos como la libre determinación de los pueblos y el efectivo cumplimiento de los derechos humanos de la población de ese país. Ciertamente, subsumir la actuación del Estado a la sola promoción de las inversiones extranjeras y el crecimiento económico, supone dejar en un segundo plano estos derechos. Dentro estos derechos fundamentales podemos destacar la protección al medio ambiente y el derecho a un medio ambiente sano, el derecho a la educación, el derecho a un trabajo digno, el derecho humano al agua potable, el derecho de acceso a la información, entre otros, en su mayoría consagrados en las Declaraciones Universales de Derechos Humanos y en la Agenda 2030 de Naciones Unidas.

La conciliación de ambas perspectivas, la de los principios generales y la de las políticas gubernamentales, resulta impracticable. Aunque, quizás es oportuno poner el foco sobre el proceso arbitral y no solo en lo que lo sustancia. Queda patentado que si el inversor opera como único actor y el Estado está sujeto y con la carga de defenderse, el principio de igualdad es negado. La asimetría del arbitraje es clara desde los TBI, pero debe entenderse que opera en contra del propio proceso y la soberanía del Estado en la protección de los derechos de su población. Si el proceso arbitral es presentado en forma menos garantista, con decisores que deben fallar en forma sesgada, todo termina arrojando un saldo que va en detrimento del proceso.

## *5. Normativa y casuística*

Mencionábamos más arriba el Convenio CIADI, y como la reconversión por parte del Estado en el arbitraje de inversión estaba prevista y era posible. A pesar de lo cual, la ocurrencia en la práctica ha sido ciertamente escasa debido a los requisitos que la norma prevé.

El arbitraje internacional tiene una suerte de faro que guía los distintos ordenamientos y nuevas legislaciones, y se trata de las reglas de la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (CNUDMI o



UNCITRAL de sus siglas en inglés). El Reglamento de la ley modelo de arbitraje<sup>16</sup> entiende, en su versión de 2010, artículo 21 (Contestación de la demanda):

*“En su contestación, o en una etapa ulterior de las actuaciones si el tribunal arbitral decidiese que, dadas las circunstancias, la demora era justificada, el demandado podrá formular una reconvencción o hacer valer una demanda a efectos de compensación, siempre y cuando el tribunal sea competente para conocer de ellas.”*

Es así que, el artículo 21, y también el 22, nos muestran un análisis menos exigente o estricto de la situación, de tal forma que la posibilidad de darse una contrademanda es mayor. Claramente es importante entender que esta normativa contempla su ámbito de aplicación sobre los arbitrajes devenidos de un contrato, pudiendo interpretarse extensivamente que incluye los arbitrajes de inversión.

La situación que nos muestra la casuística sobre el uso y/o aceptación de la reconvencción en arbitrajes de inversión, es como decíamos escasa. Pudiendo destacar:

Primero el caso *Saluka Investments B.V. vs. Czech Republic*, el cual encontró que la reconvencción podría darse si el acuerdo entre las partes tenía una redacción tal, que abarcara *“todas las disputas concernientes a la inversión”*, e incorporó las reglas UNCITRAL, que como hemos visto contemplan directamente la reconvencción. Sin embargo, en este caso concreto se dieron dos elementos que inhabilitaron la reconvencción y fue que el contrato estatal tenía su propia cláusula de resolución obligatoria de disputas y que solo podrían oírse reconvencciones que surgen directamente como consecuencia de que el demandante haya realizado una inversión, lo cual no se basa en el derecho general que da la ley aplicable a todo en el territorio checo.

Segundo el caso *Spyridon Rousallis vs. Romania* (regulado por el marco del TBI entre Grecia y Rumanía), el laudo resuelve que; *“las controversias entre un inversionista de una Parte Contratante y la otra Parte Contratante con respecto a una obligación de esta última en virtud de este acuerdo”*. Cuando los Estados Partes en un TBI continúen consintiendo... a la jurisdicción del CIADI, el componente de consentimiento del Artículo 46 es ipso facto importado en cualquier arbitraje del CIADI que un inversionista elige seguir *“siempre que el TBI en sí mismo no impida la reconvencción”*. El tribunal (Andrea Giardina y Bernard Hanotiau rechazan la jurisdicción sobre una fuerte disidencia de Michael Reisman) por lo que se resolvió que su jurisdicción estaba limitada a las acciones del inversor.

<sup>16</sup> Reglamento de Arbitraje de la CNUDMI (revisado en 2010) <https://www.uncitral.org/pdf/spanish/texts/arbitration/arb-rules-revised/arb-rules-revised-s.pdf>

En esta misma línea encontramos el caso Goetz vs. Burundi, razonando que al concluir el TBI, Burundi aceptaba que las disputas pudieran someterse al arbitraje del CIADI de acuerdo con las condiciones y procedimientos de la Convención, incluyendo que las reconvenções se evaluarían en las condiciones del artículo 46; al aceptar la oferta, Goetz a su vez consintió; por lo tanto, la jurisdicción existe independientemente de si el TBI contiene alguna disposición que afirme positivamente la jurisdicción sobre las reconvenções. En este caso el tribunal unánime en Goetz (Gilbert Guillaume, Jean-Denis Bredin y Ahmed El-Kosheri) defendió la jurisdicción sobre las reconvenções.

Otro caso que confirma la jurisdicción sobre una reconvenção por parte de un Estado es: Urbaser S.A. vs. Argentina, regulado por el TBI entre España y Argentina. Entendiendo que la solicitud de arbitraje puede ser promovida por cualquiera de las partes del contrato, sin distinciones, y que el TBI no restringe la jurisdicción del tribunal, permitiendo la reconvenção de Argentina.

Por último, cabe destacar el caso Burlington vs. Ecuador, donde el tribunal expresó ser el *“foro apropiado para la resolución final de las reconvenções que surjan de las inversiones realizadas por Burlington Resources y sus filiales en los Bloques 7 y 21, a fin de garantizar la máxima economía procesal y consistencia”*. El tribunal arbitral ha recordado que el Estado anfitrión podrá presentar una reconvenção ante arbitraje de inversión en contra del inversor extranjero, siempre y cuando las tres condiciones del artículo 46 de la Convención. Además, los requisitos de la Convención fueron despejados por un acuerdo expreso posterior a la controversia, entre las partes, para que las reconvenções fueran arbitrables.

Claramente hay numerosos laudos que desconocieron las reconvenções o las rechazaron, a modo de ejemplo, Alex Genin vs. Estonia (por encontrar la pretensión ajena a la causa original del proceso), Atlantic Triton Co. Ltd. vs. Guinea (rechazando la reconvenção de Guinea en función a los méritos).

A pesar de estos últimos casos apuntados, queda demostrado que la cuestión de la reconvenção es apremiante en diversos tribunales arbitrales y de intensa actualidad. Siendo así que se puede desprender como los árbitros cada vez más reconocen su jurisdicción o competencia sobre las reconvenções y someten las mismas a la Convención CIADI más allá del TBI correspondiente.

## 6. Consideraciones finales

La protección del negocio, inversión, debe operar sin restar validez, eficacia y eficiencia al proceso arbitral, ni a los derechos humanos de la población del

Estado receptor. La política gubernamental realiza los TBI en función de proteger al inversor, y para eso dirige los conflictos ante un foro como el tribunal arbitral. Si ya se le dieron las garantías suficientes al inversor sobre un proceso imparcial, justo e igualitario, generar una discriminación positiva, donde se le presenta como único actor posible y sin ser pasible de ser reconvenido, muestra una clara asimetría entre las partes en términos de garantías y derechos.

En la actualidad hemos visto varios países que se han retirado del foro CIADI, por diversas razones, claramente el potenciar la brecha existente entre el Estado y el inversor, alude a una inequidad estructural. Es así que el respeto de los principios generales debe darse indefectiblemente, lo cual no implica que vaya contra el negocio jurídico de la inversión, ya que el inversor cuenta con las mismas garantías y seguridades en el plano arbitral, solo que el Estado tendrá capacidad de accionar ante una malicia temeraria o figuras como la deuda ilegítima u odiosa.

Una solución alternativa reside, por supuesto, en el desarrollo del lenguaje del tratado expresamente para abordar la jurisdicción de reconvenición. Si los tribunales en el futuro, interpretando la Convención y los TBI, no permite de manera confiable que las reconveniciones de los Estados se resuelvan en un solo foro eficiente con reclamos de los inversionistas derivados de la misma materia, entonces los Estados a su debido tiempo podrán reformar el sistema para aclarar su intención de que esto ocurra. Pudiendo darse notas interpretativas sobre el texto del tratado existente, o negociaciones de disposiciones específicas sobre reconveniciones en nuevos tratados (algo que está empezando a gestarse). Todo esto hace referencia expresa a la posibilidad de reclamos del Estado contra los inversores por el incumplimiento de dichas obligaciones. En algunos modelos actualmente en revisión, el inversionista tendría que presentar, como condición previa a la presentación de sus propios reclamos, un instrumento que confirme su consentimiento previo a cualquier reconvenición que el Estado desee hacer valer.

## *Referencias bibliográficas*

### Obras Consultadas

ABAL, A. *Derecho Procesal*. Tomo 1. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria. 2008.

AGAMBEN, G. *Estado de excepción*. Buenos Aires: Adriana Hidalgo Editora. 2007.

ALSINA, H. *Tratado teórico práctico de derecho procesal, civil y comercial*. Vol. 3. Buenos Aires: Ediar. 1963.

- COLOMBO, C. *Código de procedimiento civil y comercial de la Capital, anotado y comentado*. Buenos Aires: Abeledo Perrot. 1964.
- COUTURE, E. *Fundamentos del derecho procesal civil*. Segunda parte. Buenos Aires: Euros. 2014.
- GONZÁLEZ MONTES, J. (Coord.) *Estudios sobre arbitraje: Los Temas Claves*. Montevideo: La Ley. 2008.
- JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA, E.; ARBUET, H.; PUCEIRO, R. *Derecho Internacional Público*. Tomo 1. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria. 2005.
- RICER, A. *Enciclopedia Jurídica OMEBA*. Concepto de Reconvención. Buenos Aires.
- SACK, A. *Les effets des transformations des Etats sur leurs dettes publiques et autres obligations financières*. Paris: Recueil Sirey. 1927.

## Artículos de Revistas

- ACERIS LEY LLC, *Contrademanda Estado de Arbitraje de Inversión*. Red de Abogados en el Arbitraje Internacional. Recuperado el 10 de agosto de 2019. <https://www.international-arbitration-attorney.com/es/state-counterclaim-investment-arbitration/>
- CHIMURIS, R. *Orientales, la Patria o el CIADI*: Tratado de Protección de Inversiones entre Uruguay y Estados Unidos. Revista digital "Rebelión". Recuperado el 02 de agosto de 2019. <http://www.rebelion.org/noticia.php?id=20154>
- ESPECHE, M. *Lecciones de la Crisis Argentina para los países de América Latina*. XVI Reunión de la comisión de Asuntos Económicos y Deuda Externa. Acta 16. Parlamento Latinoamericano. 2002. Recuperado el 20 de julio de 2019. <http://parlatino.org/pdf/comisiones/economicos/economicos-deuda-externa/acta-16.pdf>
- FRYDMAN, M. *La cesación de pagos de la deuda externa en Ecuador*: Estudios de Economía Política y Sistema Mundial. Revista de Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini. Edición 18. Buenos Aires. 2013. Recuperado el 06 de agosto de 2019. <https://www.centrocultural.coop/revista/18/la-cesacion-de-pagos-de-la-deuda-externa- en-ecuador#1sym>
- KALICKI, J. *Counterclaims by States in Investment Arbitration*: Investment Treaty News. International Institute for Sustainable Development. 2013. Recuperado el 05 de julio de 2019. <https://www.iisd.org/itn/es/2013/01/14/counterclaims-by-states-in-investment-arbitration-2/>
- NOSEDA, M. *Is there room for State counterclaims in treaty-based arbitration?*. Paris: Arbitration Academy. 2017. Recuperado el 10 de junio de 2019. [http://arbitrationacademy.org/wp-content/uploads/2017/12/Mateo-Nosedas\\_Winner.pdf](http://arbitrationacademy.org/wp-content/uploads/2017/12/Mateo-Nosedas_Winner.pdf)

# Triangularidad de la economía compartida, las tecnologías 4.0 Y los nuevos modelos de organización del trabajo

## *El Caso Concreto de la Subordinación de los Repartidores de Aplicaciones em Uruguay*

*Gonzalo Federico Ubilla Fernández*

**Palabras clave:** Economía compartida; Tecnología 4.0; Derecho del Trabajo; Aplicaciones; Repartidores.

### *1. Introducción*

El concepto de triangularidad, inspirado en la teoría de la inescindibilidad del Derecho Colectivo del Trabajo (desarrollado por De la Cueva) se aplica a los efectos de entender un fenómeno social, económico, político y jurídico como es la transformación de las relaciones laborales en la actualidad.

El presente trabajo se aboca a ver las aristas de varios fenómenos contemporáneos como la economía compartida, las tecnologías 4.0 y los nuevos modelos de organización del trabajo. El análisis transversal de estas figuras buscará entender dinámicas que se vienen dando y consagrando en las distintas sociedades y naciones a nivel mundial, los impactos que se materializan sobre paradigmas clásicos, y las maneras de entender algunas de las dialécticas generadas. Pero además la mirada regional latinoamericana, a raíz de presentar una investigación exploratoria-participante sobre el caso de los repartidores de aplicaciones en Uruguay.

### *2. Economía compartida*

Este triángulo, que mencionábamos más arriba, se conforma primeramente por el paradigma contemporáneo de estos nuevos modelos de negocio en el marco de la denominada “new economy”. Ray Algar<sup>1</sup> habla del concepto central de la “economía colaborativa o compartida” que es el

<sup>1</sup> Publicado en boletín Leisure Report de 2007. Estudio sobre collaborative consumption



consumo colaborativo donde el acceso a bienes y servicios puede ser de relevancia prioritaria sin ser necesaria la propiedad de los mismos. Como menciona Tim Bradshaw<sup>2</sup> *“aquella economía que facilita el intercambio directo de bienes y servicios entre particulares”*.

La economía digital como la que se desarrolla y expande sobre la base de las plataformas digitales, trae una plétora de modelos económicos donde el acceso se ve facilitado gracias a las tecnologías y además una masificación de los agentes económicos (proveedores y consumidores) en los mercados, a razón de la inmediatez, el abaratamiento de costes, la reducción de las distancias, flexibilidad en el acceso y en la personalización del producto, entre otros. Tan solo con afán ilustrativo mencionaremos algunas de estas nuevas economías: economía bajo demanda (on demand), economía participativa (participatory), gig-economy, crowdworking, peer-to-peer economy, colaborativa o compartida.

Concentraremos nuestras energías en el modelo de la economía compartida. El denominador común en las nuevas empresas es el uso innovador de internet y de plataformas virtuales basadas en aplicaciones para conectar a compradores y vendedores de bienes, de trabajo y de servicios, que está desatando una profunda crisis existencial en cómo se define el trabajo. La denominación de “compartida” se fundamenta en que los distintos intervinientes del negocio (desde el productor hasta el cliente) forman parte de una neo-cadena productiva tendiente a facilitar el consumo y donde todas las partes, *a priori* y presumiblemente, debieran beneficiarse.

Estos nuevos modelos de negocio, se centran en una despersonalización (mercado en línea) tanto del cliente como de los trabajadores intervinientes, una nueva dimensión de la descentralización (modelo de negocio consiste en poner en contacto el demandante del servicio con el proveedor de este), nueva forma de remunerar el trabajo (se reduce a los exactos minutos que dura la prestación de la tarea o servicio, generando salarios a través de los micropagos), y una mercantilización de los tiempos de inactividad (la actividad se presenta idónea para desarrollarla en el tiempo libre o de descanso por parte del trabajador). Ciertamente, será necesario determinar si el vocablo “compartida” refiere solo a compartir los costos o también incluye los beneficios.

La traslación de los costes operativos, logísticos o incluso laborales se dirige hacia los trabajadores intervinientes (el conductor de UBER, la persona que cuida y carga los monopatines de GRIN o el repartidor de aplicaciones como Rappi o Glovo). No queda patentizado, por el profundo cuestionamiento

<sup>2</sup> Publicado en el Financial Times. Citado en: [www.elfinanciero.com.mx/opinion/la-economia-compartida.html](http://www.elfinanciero.com.mx/opinion/la-economia-compartida.html)

a la laboralidad y la marcada precarización, que suponga un reparto de los beneficios del negocio.

Es por todo esto, que muchos autores han analizado esta economía a la luz de llamarla “disruptiva”. La combinación de la globalización e internacionalización de los mercados, junto con el implemento de nuevas tecnologías, impactan notoriamente en el mercado del trabajo. Esto produce una segmentación y sendas desigualdades frente al modelo clásico del trabajo subordinado y de la teoría general del contrato de trabajo, frente a estos nuevos esquemas de precarización, cuestionamiento de la dependencia y el modelo del “colaborador”.

### *3. Tecnologías 4.0 – Cuarta revolución industrial*

A principios del siglo XXI, esta nueva Revolución Industrial, se presentó a diferencia de las anteriores como multifacética. Esto implica un impacto mucho mayor en la vida y la rutina diaria de los individuos.

La efectivización u operacionalización del esquema económico planteado requiere de innovaciones tecnológicas de cierto impacto. Contemplemos el concepto de tecnología como “*el conjunto de conocimientos científicos que son aplicables al proceso productivo*” (STOLOVICH, 1990, p. 65). Bajo esa mirada de la industria 4.0 o la “Cuarta Revolución Industrial”, la automatización potenciada con la inmediatez de las aplicaciones, la inteligencia artificial y el internet de las cosas nos muestran los impactos de las tecnologías de punta en toda la cadena productiva. La digitalización de los servicios y la introducción de sistemas informáticos en todos los sectores de la economía, el software como sistema lógico implementado en los diversos rubros, así como los sistemas expertos. Lo que podemos llamar como los impactos duros de la tecnología o la tecnología dura.

El paradigma de la automatización en términos de robotización y mecanización de acciones repetidas y necesarias en la cadena productiva, son propias de las tecnologías 3.0, donde desde hace varios años vemos un incesante descenso de los puestos de trabajo necesarios para producir bienes. Esta nueva ola de avance tecnológico es tendiente a un valor agregado, a una independencia notoria de las tecnologías frente a la observancia o control humano, así como también la emulación del accionar humano. La incorporación del internet de las cosas y la figura del smartphone casi como una prolongación de los seres humanos, ha llevado a un avance exponencial de estas tecnologías en nuestra vida cotidiana. Desde supermercados sin cajeras físicas, pasando por empleados que tienen un bio-chip implantado

subcutáneamente para fiscalizar la entrada y la salida de su puesto de trabajo, hasta pedir comida a distancia o contratar un servicio de transporte.

La dialéctica entre la economía compartida y las tecnologías 4.0, producen un impacto directo y certero en los modelos de organización del trabajo (la visión blanda de la tecnología). Es así que, las relaciones laborales actuales se ven interpeladas por la realidad de nuevos modelos de contratación, una individualización de los trabajadores y una transformación o desvirtualización de los vínculos (trabajador-empleador y trabajador-cliente).

#### 4. Nuevos modelos de organización del trabajo

Como se mencionaba *ut supra*, el desempleo tecnológico resultado del impacto de la robótica y la mecatrónica lleva a la gestación de nuevas formas de trabajo. Un claro ejemplo de esta es la denominada “uberización” del trabajo que implica movilidad, acceso inmediato con un solo click, mundialización de los servicios y de los clientes. Sin embargo, también supone un “*escape de los marcos normativos laborales más proteccionistas, flexibiliza la relación entre partes, y representa un línea tenue entre un contrato de trabajo y un contrato civil*” (MONTEIRO PESSOA, 2019, p. 121).

El desempleo al que referimos tiene la connotación de obsolescencia de la participación humana. Este aspecto es característico ya que genera una exclusión social notoria, provocando sendas desigualdades en materia de ingresos o capacidad adquisitiva pero también en la construcción de las subjetividades de los individuos (ARAUJO, 2002). La imagen de no ser funcional en una sociedad globalizada, centrada en la producción, la economía de mercado y el capital, invalida socialmente a la persona, lo que termina produciendo una afectación o transformación en su propia concepción. Las figuras del “*autoexplotado*” (HAN, 2017) se ven reafirmadas por los propios trabajadores ante el temor de ser excluidos, es decir, de no ser productivos. Se materializan de esta forma violencia, individualización y aislamiento, “*El sufrimiento se privatiza y se individualiza, pasando a ser así objeto de una terapia que trata de curar el yo y su psique. Todo el mundo se avergüenza, pero cada uno se culpa solo a sí mismo de su endeblez y de sus insuficiencias.*” (HAN, 2018. Edición digital).

El paradigma de lo “compartido” sirve de excusa para el apartamiento del alcance tuitivo del Derecho del Trabajo en su esfera individual, del sistema de dependencia o subordinación del trabajador protegido, y de un esquema de precarización donde un trabajador (desvirtuado y revestido inconsistentemente de la calidad de prestador de servicios) asume numerosas cargas que debieran

ser del empleador. Se da la traslación de costos y de riesgos, lo que supone una pérdida de derechos.

Cabe mencionar la situación del Derecho del Trabajo desde su esfera colectiva. La interacción de la triangularidad objeto de este texto nos muestra como lo social y lo político pierden trascendencia en pos de lo económico, esto último guiado por el esquema de la globalización omnicomprendiva que genera parámetros, organiza modelos y los implanta, así como también invisibiliza matices o rasgos distintivos de las sociedades y culturas. *“La individualización hace que el proceso de socialización aparezca disperso y fragmentado, haciendo más difícil el proceso de solidaridad”* (SOTELO, 2004, p. 50). El valor solidaridad es la base del derecho colectivo, clave para la configuración del grupo inorgánico u orgánico de trabajadores, esencial para aunar y generar intereses colectivos que sean llevados a la negociación colectiva, y necesario para que la acción directa de la huelga tenga un impacto sustancial, por ende, produce una dispersión negativa en la concreción de la libertad sindical.

Asimismo, están algunas cuestiones problemáticas en referencia al teletrabajo o el trabajo realizado por medios electrónicos: 1) la protección y manejo de datos personales en el ámbito laboral (utilización de las referencias y el impacto de las evaluaciones automatizadas); 2) la cuestión de la vigilancia electrónica empleando medios electrónicos en el monitoreo del trabajador; 3) el control y seguimiento de redes sociales, chats, correos electrónicos ya sean de la empresa o privados, destacando el rol de Whatsapp en este punto (abarcando incluso las comunicaciones telefónicas). Todo esto viene aparejado bajo el paradigma de BYOD (bring your own device), que es fundamental para el caso estudiado. Esto nos demuestra como el fenómeno ya no puede abordarse en exclusiva desde la Teoría General del Derecho del Trabajo, e implica aspectos regulados por otras ramas del Derecho como es la del Derecho Informático.

## *5. El caso uruguayo de repartidores de aplicaciones*

El ejemplo uruguayo sobre aplicaciones que utilizan repartidores, combina lo antes expuesto. La investigación exploratoria-participante, ya realizada, muestra la presencia de tres grandes aplicaciones en el mercado uruguayo, a saber, Pedidos Ya, Rappi y Glovo. Estas aplicaciones fueron investigadas en diferentes estadios o niveles. En un primer momento, con un alcance de información de público general (online) se observó la publicidad y los mensajes de las compañías para ser repartidor de las mismas. Seguidamente

se hizo una fase de comparación, de estos postulados publicitarios frente a la figura de los términos y condiciones que tienen las aplicaciones al contratar con ellas. Se suma investigación participante dado que los términos y condiciones de Pedidos Ya no se encontraban publicados, por lo que el investigador procede a asistir a una entrevista grupal para ser repartidor. Por último, se fundamenta teóricamente desde las ciencias jurídicas y sociales estos aspectos analizados, y se problematizan algunos de los datos obtenidos.

## 5.1 Fase 1 - Contacto

El estudio de las publicidades y eslóganes marcarios de cada una de las aplicaciones muestra un marketing común, y un modelo análogo de convencer tanto a clientes como a repartidores. La publicidad tiene varios objetivos, captar al cliente para lo cual utiliza una identidad cromática concreta que ayuda a visualizar a la marca del resto de aplicaciones en el mercado (amarillo para Glovo, naranja para Rappi y rojo para Pedidos Ya). Asimismo, busca sentimiento de pertenencia y de vinculación con el repartidor para lo cual emplean términos identitarios (rider para Pedidos Ya, glover para Glovo y rappidendero para Rappi). Los eslóganes se concentran en mostrar los beneficios y las ventajas de este modelo de trabajo, como son: *“Ser tu propio jefe y manejar tu propio tiempo”*; *“Trabaja cuando quieras, autonomía con total libertad y compensación conforme a la experiencia”*; *“Propinas totalmente tuyas”*.

## 5.2 Fase 2 – Comparación

El análisis de los “Términos y Condiciones” (TYC) como documentos vinculantes entre los sujetos del negocio o actividad, muestra la presencia de numerosas cláusulas abusivas, y la afirmación unánime y unilateral por parte de las aplicaciones de que los repartidores no son trabajadores. Rappi<sup>3</sup> dice en sus TYC *“Servicio a cuenta y riesgo del repartidor, en carácter de mandatario. Rappi es un tercero intermediario”*; *“Bajo ninguna circunstancia el repartidor será considerado empleado, ni sus servicios prestados a Rappi”*. Glovo<sup>4</sup> por su parte habla de que *“Glovo es un intermediario entre repartidor y usuario”*, y no da *“Ninguna garantía ni confirmación sobre la identidad del Glover, no será responsable por daños y perjuicios, ni tampoco por el cumplimiento adecuado y satisfactorio del encargo”*.

Destaca la presencia de cláusulas de castigo o de sanción como, *“Rappi tendrá exclusiva discreción para denegar el registro de un Rappidendero y/o*

<sup>3</sup> TYC de Rappi. <https://legal.rappi.com/uruguay/terminos-y-condiciones-rappidenderos/>

<sup>4</sup>TYC de Glovo. <https://glovoapp.com/es/legal/terms>



*darlo de baja en cualquier momento y con propia autonomía, sin que ello genere derecho a reclamo y/o indemnización alguna”.*

Estos TYC incluyen otras cláusulas como remitir la interpretación y aplicación de normativa extranjera (Glovo remite a la ley española), y se ponen cláusulas de prórroga de jurisdicción (Glovo estipula que las controversias fuera de la Unión Europea se resolverán en la Corte Española de Arbitraje de la Cámara de Comercio). En ciertas ocasiones vemos que se estipula una cesión de la potestad para actuar judicialmente a la aplicación (por autorización del repartidor), en virtud del servicio prestado contra el cliente (como vemos en el caso de los TYC de Rappi). Comprobamos como las transnacionales no se ajustan al país donde se implantan, y realizan retorsiones al ordenamiento jurídico.

### 5.3 Fase 3 – Investigación Participante

En el caso de Pedidos Ya, se acude en el modelo de investigación participante a una “charla informativa”. Ahí se presentan condiciones de trabajo tales como: ranking semanal conforme a la productividad, el pedido figurará un minuto en pantalla y se podrá aceptar, rechazar o no hacer nada (las dos últimas opciones serán puntos negativos para el ranking), los turnos de trabajo serán puestos cierto día de la semana para que los repartidores los elijan (una suerte de subasta) pero sesgado en el acceso conforme la valoración del repartidor en el ranking de esa semana. La indumentaria y caja con la publicidad deberá ser pagada por el repartidor, se pagará un porcentaje extra si se trabaja bajo inclemencias meteorológicas (por ejemplo lluvias, tormentas o incluso casos de alerta), y el repartidor es considerado un “colaborador de la empresa”, un prestador de servicios con una empresa unipersonal dedicada a tal fin.

Se emplean mecanismos sustitutivos para suplir la seguridad social del repartidor. De esta manera se utiliza un seguro de responsabilidad civil (se acude al seguro mercantil) para suplir el seguro de accidente de trabajo. Se emplea un seguro privado que cubra incapacidad o muerte, de manera que haya una indemnización en caso de que se susciten estas contingencias. Vemos una involución frente a las herramientas del sistema de la seguridad social, en este sentido el seguro social es desplazado por el seguro mercantil, y el carácter contributivo lo realiza el propio repartidor sin que se grave la actividad como contribución en materia jubilatoria (aporte del trabajador y del empleador).

Un aspecto que se puede observar es cómo en la charla se habla sobre la aplicación como un ente propio, una entelequia capaz de tomar las decisiones. Se utilizan expresiones como *“la aplicación les asignará”, “la aplicación les sancionará”, “la aplicación les valorará”*. Representando esa

imagen de despersonalización y no intervención humana en el proceso, donde el conjunto de algoritmos que componen a la aplicación son los que realizan todo en forma independiente.

#### 5.4 Fase 4 – Argumentación y Sustanciación

La situación de sustraer la calidad de trabajadores a un conjunto de individuos que andan en motocicletas o bicicletas por las calles de las ciudades, puede suponer una gran afectación a los derechos tanto de los involucrados como de terceros. En este sentido, resulta oportuno el abordaje desde el Derecho del Trabajo, y el análisis de los indicios de la subordinación y la dependencia para determinar la naturaleza jurídica de esos repartidores en referencia a las aplicaciones.

No se cuestiona que se trata de un contrato de adhesión, como afirman las empresas, pero el contrato de trabajo puede ser entendido por su propio desequilibrio entre las partes como un contrato de adhesión. Los repartidores, en tanto, no tienen estructura empresarial (dependencia y sujeción a la estructura de la plataforma), no trabajan para su propia marca (no son propietarios ni licenciarios de la propiedad intelectual o industrial sobre la que desarrollan su labor, las plataformas se reservan todo derecho sobre estas propiedades y licencias marcarias, se trata de ajenidad frente a la marca), ni cuentan con poder de negociación (pueden ser dados de baja de la plataforma sin justificación o réplica, y no cuentan con capacidad para establecer tarifas, incluso ceden el derecho de accionar judicialmente a la plataforma contra el usuario; el tipo de condiciones o “sugerencias” que el repartidor debe observar suponen una injerencia de parte de la empresa más propia de un contrato de trabajo que de un arrendamiento de servicios). Además, en tanto son calificados y/o sancionados por las plataformas, o reciben comunicaciones sobre la prestación del servicio pasible de ser notificados o removidos de la plataforma (la aplicación muestra su poder de dirección, de organización y de sanción) patentizando la subordinación o dependencia.

El hecho de que la contratación sea realizada en el marco de una aplicación, nos lleva a valorar los principios de contratación electrónica. La equivalencia funcional importará para que no haya discriminación si la manifestación de voluntad para contratar fuera hecha por medios electrónicos. La inalteración del derecho preexistente de obligaciones y contratos (respeto del derecho dado con anterioridad, y que subyace a la relación, no afectándolo por el empleo de medios electrónicos). La neutralidad tecnológica donde se busca el tratamiento igualitario de las comunicaciones electrónicas.

En el plano de la jurisprudencia comparada vemos como se han intentado abordar fenómenos como la “uberización” y especialmente la cuestión de

los repartidores o conductores, según el caso, en referencia a calificar su vinculación con la empresa transnacional dueña de la aplicación. Ejemplos como:

O'Connor vs. Uber (EEUU) - *"en materia de control, el Tribunal Supremo ha destacado que la pregunta pertinente no es cuánto contralor ejerce el arrendatario, sino la cantidad de control que el arrendatario se reserva el derecho a ejercer."* *"Uber ejerce un control sustancial sobre la calificación y selección de sus conductores..."*. El caso de Berwick vs. Uber – la Comisión de Trabajo de California estableció que Berwick es un empleado, y se basó principalmente en el test de control en su versión del Restatement. Esta decisión fue apelada por Uber, pero el tribunal de alzada falló nuevamente a favor de Berwick, declarándose el estatus de dependiente. Por su parte, Aslam, Farrar and Others vs. Uber (Reino Unido) – Declara que los conductores que prestaban servicios a través de Uber eran realmente trabajadores de la empresa, y se les reconocen todos los derechos de la legislación laboral.

El Proceso n. 0011359-34.2016.5.03.0112 del Tribunal Regional de Trabajo de la 3ra Región, Belo Horizonte (Brasil) - El juez Toledo amparó la existencia de una relación de empleo por parte del actor con UBER LTDA. Argumentó: *"Los medios telemáticos e informatizados de comando, control y supervisión se equiparan, a los fines de la subordinación jurídica, a los medios personales y directos de comando, control y supervisión del trabajo ajeno."*

En referencia a la figura de los repartidores, vemos el caso Víctor Sánchez c/ Deliveroo N° 244/2018 Juzgado de los Social número 6 de Valencia (España) – cuestiona el modelo laboral de Deliveroo (empresa que emplea repartidores para entregar comida), considera que los riders son falsos autónomos, y califica al actor como un trabajador laboral de la multinacional. *"Dentro del ámbito de organización y dirección de otra persona que los retribuye"* y ello no implica necesariamente que el trabajador *"esté sometido a jornada laboral predeterminada, ni a horario fijo, ni a exclusividad en su tarea"*.

## 6. Reflexiones finales

Se da el cuestionamiento de si estos nuevos modelos de organización del trabajo, y vinculación laboral, deben ser regulados con normativa específica o si por el contrario, la normativa laboral ya existente con la presencia de los principios generales resulta comprensiva de esta realidad. Incluso tenemos posiciones separadas que entienden que se trata de un *tertium genus* donde deben aunarse los paradigmas del Derecho del Trabajo y del Derecho Civil/ Comercial a los efectos de mantener el espíritu tuitivo sobre los trabajadores

de los nuevos modelos de contratación, pero sin sustraer toda la esencia del modelo mercantil propuesto.

Ciertamente, lo que se ve imperioso es garantizar una plétora de derechos que les corresponde a los repartidores más allá de estar vinculados en un modelo moderno de relación laboral. La figura de unos pisos mínimos en cuanto a los derechos, es posible que la subordinación clásica se vea ligeramente rígida para estos nuevos modelos, pero deben garantizarse *lato sensu* derechos como: el derecho a la protección de la salud del individuo que realiza la actividad (incluyendo la visión bifronte, el derecho a la salud en el trabajo y el derecho a un medio ambiente adecuado de trabajo), el derecho frente a la discriminación, el derecho a poder defenderse colectivamente para proteger sus intereses, y el derecho a percibir una prestación social (vista como respuesta ante una contingencia como la enfermedad, el accidente o la vejez).

Se entiende que los indicios de la subordinación analizados arrojan un saldo positivo y notorio en favor de la subordinación o dependencia de los repartidores frente a las aplicaciones en el rol de empleadores. Además, las tendencias jurisprudenciales muestran un reconocimiento lento pero firme de esta realidad. Aunque es verdad que Uruguay aún no cuenta con fallos jurisdiccionales relevantes y en autoridad de cosa juzgada que aborde el caso planteado. Lo anterior no es óbice de que haya, actualmente en curso, numerosas demandas contra algunas de las aplicaciones digitales estudiadas. Esperamos que investigaciones de ésta índole sirvan para arrojar luz sobre este tipo de fenómenos.

## *Referencias bibliográficas*

- ÁLVAREZ CUESTA, H. La lucha contra los “falsos autónomos” en la prestación de servicios vía app, el caso “DELIVEROO”. Universidad Pompeu Fabra. Barcelona. Consultado el 10 de agosto de 2019. <https://www.upf.edu/documents/3885005/214133705/10.+%C3%81lvarez.pdf/f13a3ee6-54e3-7ba8-05ca-8c8d6b4c3846>
- ANDRADA, P.; QUINTANA, B.; RODRÍGUEZ, R. El futuro del trabajo. Un comentario. Revista de Derecho Laboral. Tomo LX. Nº 267. Montevideo: FDER. 2017.
- ARAÚJO, A. M. (Coord.) Impactos del desempleo. Transformaciones en la subjetividad. Argos. Montevideo: Ediciones Alternativas. 2002.
- BARBAGELATA, H. Derecho del Trabajo. Tomo 1. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria. 1995.
- BIRGILLITO, M. Gig-Economy y Derecho del Trabajo. Revista de Derecho Laboral. Tomo LX. Nº 267. Montevideo: FDER. 2017.

- BONDAR, K. ¿Qué es realmente la Industria 4.0? Consultado el 02 de agosto de 2019. <http://innovacima.com/blog/2017/11/09/que-es-realmente-la-industria-4-0/>
- DE LA CUEVA, M. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. Tomo 1. México: Porrúa. 1988.
- DE LA CUEVA, M. El contrato colectivo en la nueva ley federal de trabajo en México. En Estudios en Memoria de Francisco De Ferrari. Montevideo: FCU. 1973.
- GAUTHIER, G. (Coord.) Disrupción, economía compartida y Derecho. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria. 2016.
- GAUTHIER, G. El Derecho laboral ante el reto de la economía compartida: apps, smartphones y trabajo humano. Revista Derecho del Trabajo Año III. Nº 9. Montevideo: FDER. 2015.
- GAUTHIER, G. La incipiente Jurisprudencia sobre la naturaleza del vínculo entre UBER y los conductores. CADE. Consultado el 20 de julio de 2019. <https://www.cade.com.uy/jurisprudencia-vinculo-uber-conductores/>
- HAN, B. C. La expulsión de lo distinto. España: Herder. 2017.
- HAN, B. C. La expulsión de lo distinto. Artículo Revista Ethic. Castellano. Edición Digital. 2018. Consultado el 16 de septiembre de 2019. <https://ethic.es/2018/10/la-expulsion-de-lo-distinto-byung-chul-han/>
- KOSTAKIS, V.; BAUWENS, M. Network Society and Future Scenarios for a Collaborative Economy. Basingstoke, Reino Unido: Palgrave Macmillan. 2014.
- MONTEIRO PESSOA, R. A proteção das relações trabalhistas face a automação: Uma perspectiva para a concretização do desenvolvimento. Brasil: Novas Edições Acadêmicas (NEA). 2015.
- MONTEIRO PESSOA, R. La renta básica como herramienta de tutela del trabajo frente a la automatización: una nueva mirada. Revista Derecho del Trabajo. Año VII. Nº23. Montevideo: FDER. 2019.
- NICOLIELLO, A. Derecho de la Seguridad Social. Fundación Electra. Montevideo: FCU. 2018.
- RASO, J. La economía virtual. Nuevos retos para el Derecho del Trabajo. Revista de Derecho Laboral. Tomo LIX. Nº 262. Montevideo: FDER. 2016.
- RIFKIN, J. La era del acceso: la revolución de la nueva economía. Barcelona: Paidós. 2013.
- SCHWAB, K. La cuarta revolución industrial. Debate. Edición digital. 2016.
- SOTELO, A. (Coord.) Condiciones laborales y organización del trabajo. Red Académica de Trabajo. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria. 2008.
- SOTELO, A. Material sobre Derecho del Trabajo. Curso de Negociación Colectiva. Carrera de Relaciones Laborales. Montevideo: FDER. 2016.
- SOTELO, A. Protección de los derechos fundamentales inespecíficos. Ponencia Jornadas Nacionales de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Salto. 2004.



- STOLOVICH, L. Los Desafíos del Movimiento Sindical. Montevideo: CIEDUR DATES. 1990.
- TODOLÍ SIGNES, A. El trabajo en la era de la economía colaborativa. Valencia: Tirant lo Blanch. 2017.
- TODOLÍ SIGNES, A. Nuevos indicios de la laboralidad como resultado de las nuevas empresas digitales. En RODRÍGUEZ-PIÑERO, M.; HERNÁNDEZ- BEJARANO, M. (Coords.) Economía colaborativa y trabajo en plataforma: realidades y desafíos, Albacete: Bomarzo, 2017.
- VIEGA, M. Las Nuevas Tecnologías y el Derecho Laboral. Edición online. Consultado 03 de octubre de 2019. <http://mjv.viegasociados.com/wp-content/uploads/2011/05/Las-nuevas-tecnologias-y-el-derecho-laboral.pdf>

# O que será do sindicalismo brasileiro em tempos de indústria 4.0?

*Ingrid Paz Estevam  
Alessandra Marchioni*

**Palavras-chave:** sindicalismo; indústria 4.0; direito do trabalho; neoliberalismo; precarização.

## 1. Introdução

O trabalho no Brasil bateu recorde nos níveis de informalidade no ano de 2019: 41,4% da população ocupada não possui carteira assinada. Nesse contexto, 14 milhões de pessoas trabalham para plataformas digitais de serviços (IBGE, 2019), não gozando, portanto, de direitos trabalhistas nem de organização sindical formal. Essa nova morfologia do trabalho resulta das “indústrias 4.0”, termo utilizado para identificar desde aplicativos como Uber – que se propagam através da racionalidade do “empresário de si mesmo” – até tecnologias de automação avançadas, cujo potencial futuro seria capaz de substituir o trabalho humano.

Ante esse cenário, qual a função do sindicalismo brasileiro? A organização sindical ainda é necessária em tempos de indústria 4.0? O sindicato continuará a ser a principal forma de reação coletiva organizada dos trabalhadores? Quais as estratégias de combate para enfrentar essas novas condições?

Dessa forma, o presente artigo pretende: (a) contextualizar a situação dos sindicatos perante a racionalidade neoliberal e sua lógica concorrencial difundida entre os trabalhadores;

(b) apresentar os conceitos relacionados à indústria 4.0 e seus reflexos, como fator que potencializa a precarização do trabalho humano; e (c) estudar o papel dos sindicatos no futuro do trabalho, como organização de resistência à degradação do trabalhador frente às novas modalidades precárias de labor.

O trabalho tem por fundamento as concepções de David Harvey e Dardot e Laval, tomados por suas críticas à teoria econômica capitalista de corte

neoliberal. Nesse sentido, utiliza-se a abordagem de autores como Ricardo Antunes e Ruy Braga, que explicam historicamente a categoria de precarização das relações do trabalho, e os estudos de Ariovaldo de Oliveira Santos sobre a crise do sindicalismo. Utiliza-se ainda as contribuições de Marx e Engels sobre os limites estruturais do sindicalismo. Por fim, impõe-se observar a organização sindical sob a ótica do direito social e do trabalho com base em Maurício Godinho Delgado.

## *2. Sindicalismo em tempos de neoliberalismo*

### 2.1 A consolidação do sindicalismo como forma de organização coletiva dos trabalhadores

A consolidação do modo de produção capitalista com a mecanização a vapor, no final do século XVIII, acarretou a expansão da força de trabalho assalariada, primeiramente pelo continente europeu e, posteriormente, por todo o mundo. Concomitantemente, o Estado Liberal se difundia no plano político, privilegiando a autonomia da vontade e a igualdade formal. Nesse contexto, com o conseqüente agravamento das condições de exploração dos trabalhadores, emergiu a consciência coletiva obreira, com a organização de ações reivindicativas de progresso social (MURADAS, 2010, p. 26).

Durante o século XIX, os trabalhadores perceberam que um dos sujeitos da relação de emprego – o capitalista empregador – era, por natureza, um ser coletivo, ou seja, “ser cuja vontade era hábil a deflagrar ações e repercussões de impacto social” (DELGADO, 2019, p. 1534). Isso porque a vontade empresarial atinge um âmbito amplo de pessoas no conjunto social em que atua, ao contrário do trabalhador individualmente considerado, cuja ação repercute apenas em sua própria relação bilateral com o empregador. Ressalte-se que, na época, o Direito Civil tratava os dois sujeitos da relação empregatícia como seres individuais, ocultando em sua equação formalística a qualificação de ser coletivo natural ao empregador.

Maurício Godinho Delgado (2019, p. 1535) afirma que foi o movimento sindical que desvelou como equívoca essa equação do liberalismo individualista, contrapondo ao ser coletivo empresarial também a ação do ser coletivo obreiro. Assim, os trabalhadores passaram a agir coletivamente, emergindo na arena política e jurídica como vontade coletiva (e não mera vontade individual). Dessa forma o sindicato é, historicamente, para os trabalhadores, o principal meio de expressão de seus anseios como classe, os quais se convertem em melhorias sociais através da mobilização coletiva.

Em seu desenvolvimento histórico, o sindicalismo aparece como protagonista no período que se seguiu do fim da Segunda Guerra Mundial até meados dos anos 1970, conhecido como os “trinta gloriosos” anos dourados do capitalismo. Esse momento foi marcado por uma atenuação das principais contradições capitalistas, através de um tripé envolvendo Estado, patronato e trabalhadores. Nesse contexto, o embate entre capital e trabalho se concretiza fortemente através dos sindicatos<sup>1</sup>, que ganham um papel de destaque ao pressionarem o poder burguês (e geralmente vencerem) por maiores salários, conquistando avanços significativos. Por outro lado, o movimento sindical acabou por ceder no que concerne a uma maior utilização e embrutecimento da força de trabalho, em especial no universo da indústria, dominada pelo taylorismo-fordismo (SANTOS, 2006, pp. 447-451).

Entretanto, a década de 1970 é marcada por uma mudança no cenário mundial e o abandono do Estado de Bem Estar Social em prol da teoria neoliberal, acarretando mudanças significativas na morfologia do trabalho e, consequentemente, no poder sindical, o qual chega aos dias de hoje em crise.

## 2.2 Neoliberalismo e serviços na era digital: impactos sobre o sindicalismo

As políticas neoliberais se impregnam no Estado e na sociedade como uma racionalidade política e social, instrumentalizada em favor da globalização e da financeirização do capitalismo. Com a fusão entre poder econômico e poder político, o mercado se tornou o principal beneficiário (às vezes, o único) das ações políticas e o público transformou-se em privado, tornando o interesse de poucos grupos econômicos restritos no interesse comum (CASARA, 2018, p. 50).

Acontece que uma das condições do acordo do pós-guerra entre capital e trabalho era um maior equilíbrio na desigualdade do poder econômico entre classes dominantes e classe trabalhadora, ou seja, que a classe trabalhadora recebesse uma parcela maior e menos desigual do bolo crescente de acumulação. Porém, quando o processo de acumulação começou a perder sua intensidade, a renda passou a não mais crescer com a crise econômica dos anos 1970 e as classes dominantes em toda parte se sentiram ameaçadas:

<sup>1</sup> Segundo Ariovaldo de Oliveira Santos (2006, p. 447), esse embate de forças entre o capital e o trabalho se expressou primeiramente pelo cartismo, depois com a organização sindical e, como uma forma mais elevada de consciência, por meio de organizações partidárias de caráter internacional – como a Associação Internacional dos Trabalhadores (AIT) – ou de dimensões nacionais, como o caso do Partido Trabalhista inglês (Labour Party), no final do século XIX.

a partir daí, a teoria neoliberal<sup>2</sup> ganha força, servindo de base teórica para o que David Harvey denomina de “projeto político de restabelecimento das condições da acumulação do capital e de restauração do poder das elites econômicas” (2014, p. 27).

O neoliberalismo vai muito além de uma mera teoria econômica, não se limita apenas a utilizar o Estado para legislar em favor de seus interesses, mas impregna outras esferas. Dardot e Laval o afirmam fundamentalmente como uma racionalidade, definindo-o como “o conjunto de discursos, práticas e dispositivos que determinam um novo modo de governo dos homens segundo o princípio universal da concorrência” (2016, p. 17). Esse trabalho de racionalização vai até o mais íntimo do ser humano, efetuando uma “racionalização do desejo”, ao incutir em sua subjetividade a busca pelo ideal de ser “empresário de si mesmo” (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 333). Essa racionalidade está no âmago das novas formas de trabalho, cujo objetivo, entretanto, não é novo – explorar ao máximo o trabalhador, minimizando os custos do capital.

Destarte, a racionalidade neoliberal se propaga através dos novos métodos de organização do trabalho, como o trabalho por demanda em aplicativos, e em ideias – reproduzidas pela mídia à exaustão – de incentivo à concorrência, de modo a destruir a consciência de classe e a solidariedade entre os trabalhadores. A autonomia e a liberdade que aparentemente permeiam as novas modalidades de trabalho cultivam a fantasia do “empresário de si mesmo”, para colher um trabalhador desconectado de sua própria realidade social, sem qualquer seguridade social e neutralizado na luta coletiva por melhorias de sua classe, posto que nem mesmo se enxerga nela posicionado.

O que se encontra por trás desse tipo de discurso é a negação da relação de emprego tradicional. Em sua ânsia de deslocar suas contradições, o capital tenta superar sua crise estrutural acelerando a acumulação de mais-valia absoluta, ou seja, intensificando a exploração da mão de obra trabalhadora. Nesse sentido, afirma Mézáros que a verdadeira preocupação do capital, em todas as suas diversas personificações, é promover a “flexibilidade do trabalho”, combatendo as possíveis formas dos “mercados rígidos de trabalho” (2006, p. 34). Isso porque:

O capital é absolutamente incapaz de respeitar os seres humanos.  
Ele conhece só uma maneira de administrar o tempo de trabalho:

<sup>2</sup> Apesar de utilizarmos o termo “teoria”, a visão aqui adotada é de que o objetivo que norteia as regras das políticas neoliberais encontra-se destacado de qualquer base teórica ou ideal. Isso porque o neoliberalismo defende paradoxalmente práticas de abstenção da atuação estatal em alguns pontos, enquanto utiliza a máquina pública para alcançar seus objetivos no que lhe convém, sempre se apresentando como a única alternativa para a contemporaneidade, como se fosse uma evolução natural (e benéfica) da política econômica mundial.



maximizando a exploração do “tempo de trabalho necessário” da força de trabalho empregada e ignorando totalmente o “tempo disponível” na sociedade de forma geral, pois deste não pode extrair lucro (MÉSZÁROS, 2006, p. 43).

Essa exploração acelerada se dá, principalmente, no setor de serviços. Ricardo Antunes e Ruy Braga (2019, pp. 15-18) observam que tais atividades vêm participando crescentemente do processo de valorização do capital. Assim, nessa era de capitalismo- informacional-digital-financeiro, todos os espaços tornam-se potencialmente geradores de mais valor – a privatização dos serviços, por exemplo, culminou em novos mecanismos utilizados pelo capital para explorar os trabalhadores dessa área: contrato autônomo, intermitente ou temporário, bem como o próprio trabalho informal, permeiam fortemente esse setor.

O fenômeno da “uberização” ilustra a sistemática de redução de custos do capitalismo através de uma escravidão digital. Nessa nova forma de organização, controle e gerenciamento do trabalho, uma empresa, através de uma plataforma digital, se apresenta como mediadora entre trabalhador e cliente, terceirizando todos os elementos que possam significar custos de trabalho, inclusive a avaliação e inspeção de sua qualidade. O fenômeno não acomete apenas os clássicos motoristas de transporte por aplicativos digitais, mas se espalha por várias outras profissões, como a docência, por exemplo<sup>3</sup>.

Ludmila Abílio define a uberização como a formação de uma multidão de trabalhadores autônomos que deixam de ser empregados, que se autogerenciam e arcam com os custos e riscos de sua profissão. Entretanto, ao mesmo tempo, se mantêm subordinados, pois têm seu trabalho utilizado na exata medida das necessidades do capital: “são nanoempreendedores de si, subordinados e gerenciados por meios e formas mais difíceis de reconhecer e mapear, por empresas já difíceis de localizar - ainda que estas atuem cada vez mais de forma monopolística” (2018). Ressalte-se que, apesar de celebradas como símbolo de “autonomia”, essas formas de trabalho informacional continuam subordinadas, ainda que não a um empregador específico, mas às imposições do mercado (ALVES; ROSENFELD, 2011). Essa forma de organização afeta diretamente os sindicatos. Durante o fordismo, havia uma certa homogeneização das condições de trabalho

<sup>3</sup> Sobre a uberização na docência, pesquisa de Selma Venco (2019) concluiu que os trabalhadores “quase uberizados” representam, em média, 50% do total de docentes na rede estadual paulista de ensino. Eles se aproximam dos trabalhadores da Uber, dada a variabilidade das disciplinas a serem ministradas, a sua não fixação em um só local de trabalho, a quantidade de horas de trabalho e, conseqüentemente a remuneração.

e das lutas dos trabalhadores, já que se encontravam sob o mesmo teto, submetidos às mesmas condições de opressão e exploração do trabalho. A partir da década de 1970, com o avanço do toyotismo e a fragmentação dos contratos com a terceirização, o poder sindical já não tem a mesma força. Segundo Marcio Pochmann (2016), a uberização é também responsável pela “autonomização dos contratos de trabalho”, ou seja: “É o trabalhador negociando individualmente com o empregador a sua remuneração, seu tempo de trabalho, arcando com os custos do seu trabalho”.

Tanto no fordismo quanto no toyotismo ainda havia certa consciência da classe trabalhadora: fosse operário, professor ou jornalista, o indivíduo se enxergava antes como trabalhador. Dessa forma, o rebaixamento das condições de trabalho levava a uma reação, um estranhamento dos trabalhadores que, reunidos coletivamente na forma sindical, pressionavam para galgar melhores patamares sociais, ou até mesmo defensivamente, a fim de conservar sua condição social em tempos de crise econômica.

A partir dessa transição de trabalhador para empreendedor, o indivíduo continua sendo remunerado como empregado, mas percebe-se como empreendedor. O trabalhador passa a se identificar com o resultado de seu esforço<sup>4</sup> individual, desresponsabilizando o empregador por toda a sorte de distorções decorrentes da relação trabalhista. A “precarização” se transforma em sintoma de isolamento, limitadora da subjetividade do trabalhador, que se expressa na desmobilização da luta por direitos (POCHMANN, 2016).

Pode-se citar ainda diversas outras formas “precarizantes” das relações trabalhistas, as quais atingem e enfraquecem o *animus* coletivo entre os trabalhadores, entre elas: o contrato de trabalho intermitente (art. 443, CLT<sup>5</sup>) e a regulamentação do teletrabalho, que legalizou a ausência de controle sobre a jornada (art. 75-A CLT<sup>6</sup>).

<sup>4</sup> No fordismo, o trabalhador já se via sob ética da meritocracia. A diferença é que essa ética levava a uma legitimação de salários diferenciados apenas porque alguns tinham anos de estudo a mais do que outros. Agora, essa legitimação não se dá em razão do grau de estudo, mas sim porque uma pessoa se esforçou mais do que a outra (POCHMANN, 2016).

<sup>5</sup> Art. 443. O contrato individual de trabalho poderá ser acordado tácita ou expressamente, verbalmente ou por escrito, por prazo determinado ou indeterminado, ou para prestação de trabalho intermitente. (...) §3º Considera-se como intermitente o contrato de trabalho no qual a prestação de serviços, com subordinação, não é contínua, ocorrendo com alternância de períodos de prestação de serviços e de inatividade, determinados em horas, dias ou meses, independentemente do tipo de atividade do empregado e do empregador, exceto para os aeronautas, regidos por legislação própria. (Incluído pela Lei nº 13.467, de 2017)

<sup>6</sup> Art. 62 - Não são abrangidos pelo regime previsto neste capítulo: (...) III - os empregados em regime de teletrabalho. (Incluído pela Lei nº 13.467, de 2017)

Neste cenário, os espaços de representação dos trabalhadores tornam-se complexos, pois diante de um mesmo empregador, empregados podem exercer as mesmas funções, porém serem regulados por diferentes contratos de trabalho, como por exemplo: um contrato integral celetista, um contrato de terceirização, um contrato de trabalho intermitente, um contrato de prestação de serviço autônomo, um contrato como teletrabalhador e, ainda, um contrato de serviço solicitado através de aplicativo digital (“uberização”). Desse contexto, decorrem dificuldades extraordinárias, as já identificadas demandas históricas trabalhistas. Como organizar e mobilizar em torno dessa “causa comum”, com tantas peculiaridades diversas em cada contrato? Esse parece ser o grande desafio do sindicalismo em sua forma atual.

Diante desse quadro, a iminente chegada da chamada “indústria 4.0” e a intensificação da descartabilidade dos postos de trabalho parecem “colocar em cheque” a própria existência dos sindicatos.

### *3. “Indústria 4.0”: Fim ou precarização do trabalho?*

A Quarta Revolução Industrial, que tem sua origem na Alemanha em 2011, envolve tecnologias de automação e troca de dados a partir de sistemas ciberfísicos, “internet das coisas” e computação em nuvem, veículos autônomos, impressoras 3D, robôs avançados, inteligência artificial, dentre outros aparatos tecnológicos (SOARES, 2018, p. 5). Estima-se que, somente na Alemanha, onde a indústria 4.0 encontra-se mais avançada, os ganhos de produtividade na indústria alcançarão o patamar de 15% a 25%, além dos benefícios na flexibilidade e eficiência (TESSARINI; SALTORATO, 2018, p. 748).

Em síntese, as denominadas “Indústrias 4.0” desenvolvem-se num contexto “de uma exponencial expansão das tecnologias digitais, com o surgimento da ‘internet das coisas’ e as suas profundas consequências no espaço microcômico do trabalho” (ANTUNES, 2018) articuladas aos processos econômicos de comercialização e financeirização no universo político neoliberal.

Nesse sentido, pesquisas acadêmicas preferem concentrar-se sobre os “ganhos de produtividade”, do que se dedicarem a estudos que avaliem os impactos no trabalho. De qualquer modo, há certo consenso quanto aos principais – e potenciais – impactos da Quarta Revolução Industrial para o trabalhador: a) a necessidade de desenvolvimento de novas competências e habilidades; b) o aumento da interação entre “homem-máquina”; c) o crescimento do desemprego tecnológico; e d) as transformações nas relações socioprofissionais (TESSARINI; SALTORATO, 2018, p. 757).

Os últimos dois aspectos levantados são os de maior relevância para o futuro do trabalho. Dados de uma pesquisa realizada pelo Fórum Econômico Mundial, divulgados em 2016, apontaram que a Quarta Revolução Industrial provocará a perda de 7,1 milhões de empregos, enquanto 2 milhões serão criados, resultando em um impacto negativo de 5,1 milhões de postos de trabalho até 2020. Dessa forma, a “Indústria 4.0” surge como potencial responsável por intensificar o fenômeno do desemprego tecnológico, que é “aquele causado pelo uso massivo de tecnologias tornando obsoleto o trabalho humano” (TESSARINI; SALTORATO, 2018, p. 758).

Entretanto, assevere-se que a tecnologia não é responsável, em si mesma, pelo desemprego ou pela desigualdade. Tessarini e Saltorato (2018), ao discorrerem sobre a posição de Salento em seu estudo *“Digitalisation and the regulation of work: theoretical issues and normative challenges”*, de 2017, afirmam que:

[...]O que está em jogo são as escolhas políticas, regulatórias e sociais dos governos, empresas e da sociedade em geral. Para o autor, muito mais do que uma revolução industrial, a indústria 4.0 pode ser encarada como um programa transnacional de reindustrialização, conduzido por coalizões de grandes corporações e governos nacionais, como objetivo de reestruturar a rentabilidade do capital industrial, em grande parte ultrapassada nos últimos anos por investimentos financeiros (p. 759).

Em entrevista ao EPSJV/Fiocruz (2018), os professores Marildo Menegat, Núcleo de Estudos de Políticas Públicas em Direitos Humanos da Universidade Federal do Rio de Janeiro (NEPP-DH/UFRJ) e Ruy Braga, Centro de Estudos dos Direitos da Cidadania (FFLCH/CETIC/USP) apresentaram seus argumentos sobre as consequências da Revolução Tecnológica, que abrangem desde “a principal razão para o aumento do desemprego global” até o fato do “trabalho humano continuar sendo o elemento central da acumulação capitalista”, independentemente do grau de tecnologia aplicada ao sistema produtivo.

Em entrevista para a FIOCRUZ (2018), Antunes afirma que a automação se apresenta não como substituição, mas sim como fator que potencializa a precarização do trabalho humano. Para ele, trata-se de uma nova morfologia do trabalho, não propriamente a sua extinção. É nesse sentido que se avaliam as taxas de desemprego da Alemanha e a sua diminuição ao longo dos últimos anos (5,5% em janeiro de 2018), considerando que esse seja um dos países mais industrializados do mundo. Conforme o autor, em razão dos sistemas de produção tecnológicos, muitos jovens trabalhadores transformaram o seu trabalho de tempo integral para tempo parcial, o que, se por um lado, manteve



as taxas de desemprego em índices aceitáveis, por outro, precarizou suas condições<sup>7</sup> (EPSJV/FIOCRUZ, 2018).

Dessa forma, parte da doutrina<sup>8</sup> acredita que a revolução tecnológica não diminuirá a horizontalidade da organização do trabalho, como prometido. Ao contrário, caracterizar-se-á por menos poder de decisão e menor autonomia dos trabalhadores. Ao mesmo tempo, há chance de intensificarem-se os efeitos concretos que já ocorreram em outras transformações dos processos produtivos capitalistas, como: a redução da força de trabalho, a redução dos direitos e garantias dos trabalhadores e o aumento da concentração de capital e do monopólio das forças de produção. Será a “expansão de trabalhadores independentes contratados para a realização de serviços pré-determinados através de plataformas digitais, por um curto período de tempo, e em um contexto de insegurança e ausência de benefícios” (TESSARINI; SALTORATO, 2018, p. 764).

Assim, o problema que parece ameaçar mais concretamente a realidade brasileira não é a substituição dos trabalhadores industriais por robôs<sup>9</sup>, mas sim a utilização de tecnologias, em especial no setor de serviços, que precarizam muito mais o trabalho, tornando-o “remunerado por demanda”.

Sob esse ponto de vista, os desafios a ser enfrentados pelo sindicalismo assumem roupagens diversas, mas conservam a mesma essência: a nova morfologia do trabalho é constituída por relações empregatícias precarizantes<sup>10</sup>, as quais buscam escapar da clássica relação de trabalho<sup>11</sup>.

<sup>7</sup> Sinal dessa precarização pode ser visto ao se analisar a economia dos Estados Unidos. Apesar de o desemprego estar em baixa desde a crise de 2008, em níveis inferiores a 4%, não houve grande aumento da inflação – isso porque as rendas oriundas de modalidades de trabalho precário, instáveis e de baixa remuneração, já não conseguem alavancar os preços. (BARROS, 2018).

<sup>8</sup> Tessarini e Saltorato (2018, pp. 764-765), ao analisar bibliografia sobre as relações socio-profissionais no contexto da Indústria 4.0, apontaram vários estudos nesse mesmo sentido.

<sup>9</sup> Ressalte-se que, com isso, não queremos dizer que o desemprego não seja uma realidade (e uma necessidade) do neoliberalismo. Pelo contrário: o desemprego é um dos grandes desafios do movimento sindical por ser um limite estrutural ao próprio sistema capitalista. Entretanto, defende-se que o desemprego não extrapolará as expectativas do capital para fulminar o trabalho e, conseqüentemente, o capitalismo, mas sim continuará servindo de base para a precarização do trabalho.

<sup>10</sup> Para mais detalhes, vide um estudo de caso realizado em uma empresa de alta tecnologia, nos quais se constatou que “Os perfis dos colaboradores são na maioria jovens entre 18 a 25 anos, universitários ou já graduados que ganham apenas o que produzem. Não há um vínculo trabalhista tradicional na empresa. Cada funcionário ganha referente a participações no lucro e o valor do dia trabalhado, não sendo necessário o regime de trabalho formal” (CONTREIRAS, 2015).

<sup>11</sup> Como disse Emiliano José (2019), “a fábrica, como pensada antes, o chão da fábrica, a aglomeração operária, desapareceu. Modo de dizer, claro. Mas com algo de verdade. O trabalho hoje está em todo lugar e em lugar nenhum”.



#### *4. O futuro do trabalho: há lugar para o sindicalismo?*

É certo que está em curso uma mutação profunda nas relações de trabalho. Em entrevista para Rodrigues (2019), Antunes ressalta que, de fato, “não é fácil para os sindicatos, que antes lideravam milhares de trabalhadores dentro da fábrica, enfrentar um capital financeirizado, esparramado e horizontalizado. É uma somatória de mutações que atingiram a subjetividade e a materialidade da classe trabalhadora”.

Entretanto, ao passo em que os sindicatos enfrentam uma grave crise e sofrem ameaças constantes, que se desdobram em des-regulamentações estatais, em desconscientização coletiva e em precarização das relações de trabalho, é possível constatar a urgência e a necessidade dessa organização. Como exposto, a organização sindical é o principal agente de representação dos trabalhadores capaz de negociar algum melhoramento na sua condição social-ambiental e econômica.

Os limites da organização e da prática sindical foram há muito identificados por Marx, quando destacava que a luta sindical se mantém no interior do processo ontológico de movimento do capital e se move de acordo com os ciclos periódicos da produção capitalista, posto que o salário é o preço de uma mercadoria e, como tal, deve seguir as leis do mercado (MARX, 1987, pp. 75-77).

Porém, as limitações ao sindicalismo não retiraram a necessidade da luta sindical. Segundo Marx (1987, p. 84), a classe operária não poderia se abster da defesa de suas garantias e direitos e “abandonar os seus esforços para aproveitar todas as possibilidades que se lhe oferecem para melhorar a sua situação temporariamente”. Nesse sentido, a atuação dos sindicatos de incrementar ou manter os salários é inerente ao sistema capitalista.

Ressalte-se, que, em que pese a racionalidade neoliberal promover a lógica concorrencial do indivíduo, Engels (1986, pp. 93-94) já ressaltava que a concorrência, categoria central da sociabilidade burguesa, instaurar-se-ia para além dos empregadores, alcançando os trabalhadores, e considerava que as coalizões de operários e sindicatos seriam os primeiros esforços dos trabalhadores para suprimir essa concorrência. Portanto, não há como prescindir do movimento sindical, caso se almeje algum avanço social.

Ressalte-se que, apesar do mistério envolvendo o futuro do trabalho, sob a ótica da “Indústria 4.0”, os obstáculos ao sindicalismo serão semelhantes, aprofundando-se nos países periféricos como o Brasil<sup>12</sup>. A forma como os

<sup>12</sup> De todo modo, os trabalhadores, mesmo sob contrato precarizado, como no caso dos trabalhadores da Uber, já demonstram insatisfação com suas condições de trabalho. Em maio de 2019, houve a primeira paralisação internacional de motoristas da plataforma digital de

sindicatos reagirão a tais manifestações será decisiva para determinar os rumos do sindicalismo frente ao futuro de desemprego e precarização tecnológicos que possivelmente assolará o trabalho. Assim, esse novo mundo do trabalho também demandará novas formas de organização sindical, sendo tal renovação não só uma necessidade brasileira, mas universal. As propostas de mudança passam pelo rejuvenescimento dos atores das entidades sindicais<sup>13</sup>, mantendo os sindicalizados nas entidades e conquistando novos associados com trabalho de base, principalmente nos próprios locais de trabalho, ambiente “esquecido” pelas direções (RODRIGUES, 2019).

Outro direcionamento essencial seria promover a fusão entre sindicatos como maneira de fortalecer as negociações salariais, além de poupar custos em razão da crise financeira acarretada pelo corte abrupto de financiamento promovido pela Reforma Trabalhista<sup>14</sup>.

Especificamente no que concerne às formas de trabalho intermediados tecnologicamente por aplicativos, a melhor alternativa parece ser a aposta em leis de macroproteção, inclusive em detrimento de acordos e convenções coletivas. Em tempos de neoliberalismo, o ataque ao sindicalismo provém do próprio Estado. O estado passa a legislar contra os interesses dos trabalhadores, ao estabelecer fórmulas normativas que superam a legislação originalmente protetiva, instituindo a negociação laboral como alternativa para as leis trabalhistas até então vigentes<sup>15</sup>.

Em tempos de crise, a atuação sindical tende a se tornar essencialmente defensiva, mas na condição de prevalência do “negociado sobre o legislado”, em que nem mesmo um patamar civilizatório mínimo torna-se garantido, o

transporte de passageiros, bem como de outros aplicativos, questionando a ausência de garantias trabalhistas, a cota da empresa sobre cada corrida e ainda os altos valores dos combustíveis suportados pelo trabalhador. *In*: REVISTA FÓRUM. Greve internacional dos motoristas da Uber expõe a face mais dura da precarização. *FÓRUM*, 10 maio 2019. Disponível em: <<https://revista-forum.com.br/rede/greve-internacional-dos-motoristas-da-uber-expoe-a-face-mais-dura-da-precariizacao/>>. Acesso em: 12 out. 2019.

<sup>13</sup> O que esbarra, porém, no fato de que grande parte da juventude trabalhadora está na informalidade, terceirizada ou precarizada.

<sup>14</sup> A Lei 13.467/17 (Reforma Trabalhista), modificou os artigos 578 e 579 da CLT, de forma a retirar a obrigatoriedade da contribuição sindical, também denominada imposto sindical, que consistia na principal fonte de receita dos sindicatos.

<sup>15</sup> Uma das maiores modificações que a Lei 13.467/2017 promoveu na CLT foi a prevalência do negociado sob o legislado (art. 611-A, CLT). No âmbito coletivo, a nova lei retira os limites legais que balizavam a negociação coletiva, a qual, anteriormente, só poderia ser celebrada para melhorar as condições dos trabalhadores; afasta os acordos e convenções da apreciação da Justiça do Trabalho e ainda afirma a desnecessidade de contrapartidas recíprocas nos instrumentos coletivos para sua validade.

sindicato terá papel essencial inclusive em pautas políticas<sup>16</sup>, não podendo se limitar à mera conciliação<sup>17</sup>. Nesse contexto, o principal papel do movimento sindical denota servir de instrumento de pressão para uma legislação que proteja o trabalhador contra a precarização e o desemprego tecnológicos.

Sob o ponto de vista jurídico, a previsão do art. 7º, XXVII, da Constituição Federal de 1988, que garante a “proteção dos trabalhadores em face à automação”, sugere alternativas de atuação ao poder sindical, seja: a) pela instituição da condição de trabalho em qualquer caso em que se dê em plataformas digitais; b) pela regulamentação de novos e atualizados elementos caracterizadores do vínculo empregatício, em adaptação à nova morfologia do trabalho por aplicativos digitais; e c) pelo incentivo à contratação humana através da tributação ou mesmo pelo estabelecimento de cotas de emprego, como acontece atualmente com a cota para pessoas com deficiência nas empresas<sup>18</sup>.

Por fim, é necessário incluir no processo de “luta sindical”, o grupo de trabalhadores e prestadores do setor de serviços que trabalham na “informalidade”. Antunes (2019, pp. 21-22) ressalta que esses trabalhadores são unificados na categoria de “jovem precariado”, mas que, ao lado dos trabalhadores dos setores tradicionais da classe trabalhadora, são classe-que-vive-do-trabalho e “lutam por seus direitos”. Enquanto o “jovem precariado” deseja conquistar algum direito, os trabalhadores mais tradicionais, sindicalizados, que gozam de direitos trabalhistas clássicos, lutam para não perdê-los.

Assim, o movimento sindical, para subsistir, deve ser capaz de ir além dos clássicos sindicalizados. Nesse sentido, Antunes (2019, p. 22) afirma que

<sup>16</sup>Ressalte-se que a lógica neoliberal, com a introdução da lógica de “partes interessadas”, rechaça a combatividade que vai além do mero pleito por condições econômicas ou sociais diretamente relacionadas ao trabalho. Exemplo disto foi a decisão da Seção Especializada em Dissídios Coletivos (SDC) do Tribunal Superior do Trabalho, que julgou abusiva a greve dos empregados das empresas que compõem o Sistema Eletrobrás realizada em junho de 2018 contra o anúncio da privatização do setor elétrico. Apesar de não ter sido unânime, prevaleceu o voto do Ministro Ives Gandra Martins Filho, segundo o qual a greve legítima é a que trata de direitos que se pretendem ver respeitados ou criados, como reajuste salarial ou vantagens diversas, sendo ilegítima a greve política, que seria aquela direcionada contra o Estado.

<sup>17</sup>Nas últimas décadas, o sindicalismo se afastou do sindicalismo combativo, dotado de claro caráter de classe, para práticas predominantemente negociais e conciliatórias, absorvendo, inclusive, alguns (e às vezes muitos) elementos da pragmática neoliberal (ANTUNES; SILVA, 2015)

<sup>18</sup>Tais reivindicações devem ser unificadas, indo além do âmbito sindical. Guarany (2016, p. 239) aponta que a resistência não pode mais se circunscrever à esfera da produção, deve ser generalizada, agregar-se a outros movimentos sociais, pois o cerne de toda desigualdade social e injustiça está na ordem burguesa e não em diferenças “secundárias” diante da contradição capital-trabalho. A autora afirma que o movimento sindical dos trabalhadores é fundamental, mas não é suficiente.

“se esses dois segmentos forem capazes de construir laços de solidariedade e sentido de pertencimento de classe, conjugando suas lutas cotidianas, poderão se contrapor com mais força e organização à lógica do capital”, que é profundamente adversa ao trabalho.

Hoje, com todas essas transformações no mundo do trabalho, a racionalidade neoliberal exerce um domínio totalizante e totalitário sobre as vidas dos indivíduos, sem divisão entre sindicatos patronais, partidos, governo ou aparatos de repressão. A classe trabalhadora não pode, portanto, abrir mão de uma luta unificada, a qual não possui outra forma que não a sindical, ao menos ainda, para, no mínimo, garantir a sobrevivência futura dos trabalhadores nessa fase de capitalismo financeirizado.

## *5. Considerações finais*

O sindicato consiste, historicamente, no principal meio de expressão dos anseios da classe trabalhadora, os quais se convertem em melhorias sociais através da mobilização coletiva. Tendo passado, após a Segunda Guerra Mundial, por um período marcado por vitórias significativas sobre os “donos do capital”, o sindicalismo chega aos dias de hoje em crise, diante de uma nova morfologia de organização do trabalho.

Entre as dificuldades enfrentadas pelos sindicatos na contemporaneidade estão: a multiplicidade de tipos de contratos de emprego em situação de precarização, a lógica da concorrência entre os trabalhadores em tempos neoliberais e a perda da consciência de classe em um contexto de ascensão da lógica dos “empresários de si mesmos”. O que se encontra por trás dessa racionalidade é a negação da relação de emprego tradicional em prol da “flexibilidade do trabalho”, que exige que o trabalhador passe a ser remunerado apenas pelo tempo efetivamente trabalhado. Nesse contexto, os direitos trabalhistas são suspensos ou revogados, é o tempo da “uberização”, do contrato a zero hora e do contrato intermitente.

Nessa esteira, a articulação entre capitalismo industrial e financeiro, desde a reestruturação permanente dos capitais corporativos, em concorrência oligopolística, associada às tecnologias fez surgir as denominadas “indústrias 4.0”. Constatou-se que o problema que parece ameaçar mais concretamente a realidade brasileira, no entanto, não é a substituição dos trabalhadores industriais por robôs, mas sim a utilização de tecnologias, em especial no setor de serviços, para precarizar ainda mais o trabalho.

Os desafios para o sindicalismo não são poucos diante da nova morfologia do trabalho. Entretanto, como restou evidenciado no presente estudo, apesar



das formas de exploração se diversificarem, o objetivo do capital permanece o mesmo que ensejou os primeiros embates nos primórdios da organização sindical: explorar a mão de obra do trabalhador ao máximo, utilizando, agora, a racionalidade neoliberal e as tecnologias 4.0 para reduzi-lo à lógica concorrencial e retirar-lhe qualquer resquício de humanidade.

Concluiu-se que o sindicalismo continua sendo uma arma de enfrentamento e ator fundamental na resistência à degradação do trabalhador frente às novas modalidades precárias de labor. Nesse sentido, o direito à “proteção dos trabalhadores em face à automação” (art. 7º, XXVII, CF/88), aponta direções ao poder sindical, como a regulamentação de novos e atualizados elementos caracterizadores do vínculo empregatício, em adaptação à nova morfologia do trabalho por aplicativos digitais; o incentivo à contratação humana através da tributação ou mesmo pelo estabelecimento de cotas de emprego.

Ressalte-se, entretanto, que o sindicalismo deve se adequar aos novos tempos, recuperar seu caráter combativo, participar das lutas políticas e ir além das demandas do âmbito da produção, de forma a incluir o “jovem precariado”. Para tal, mostra-se imprescindível aliar-se a movimentos sociais, fomentando na sociedade o olhar crítico perdido para a falsa sensação de liberdade e autonomia que a racionalidade neoliberal propaga entre os trabalhadores, através das novas tecnologias no âmbito do trabalho.

## *Referências bibliográficas*

- ABRÃO, Rafael Almeida Ferreira. *Desindustrialização: um estudo sobre o caso brasileiro (1980-2014)*. 2018. 129 páginas. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Faculdade de Filosofia e Ciências da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Marília.
- ALVES, Daniela Alves de; ROSENFELD, Cinara L. Autonomia e trabalho informacional: o teletrabalho. *Dados*. Rio de Janeiro, v. 54, 2011. Disponível em: <<<http://dx.doi.org/10.1590/S0011-52582011000100006>>>. Acesso em: 04 ago. 2019.
- ANTUNES, Ricardo. Proletariado digital, serviços e valor. In: ANTUNES, Ricardo (org.). *Riqueza e miséria do trabalho no Brasil IV*. São Paulo: Boitempo, 2019.
- ANTUNES, Ricardo; SILVA, Jair Batista da. Para onde foram os sindicatos? Do sindicalismo de confronto ao sindicalismo negocial. *Caderno CHR*. Salvador, v. 28, n. 75, p. 511-528, set./dez. 2015.
- BARROS, Carlos Juliano. Euforia com aplicativos de serviços dá lugar à frustração de trabalhadores. *Folha de São Paulo*. 03 mar. 2018. Disponível em: <<<https://www1.folha.uol.com.br/ilustrissima/2019/03/euforia-com-aplicativos-de-servicos-da-lugar-a-frustracao-de-trabalhadores.shtml>>>. Acesso em 09 ago 2019.



- CASARA, Rubens R.R. *Estado Pós-Democrático: neo-obscurantismo e gestão dos indesejáveis*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2018.
- CONTREIRAS, Pedro Augusto Rodrigues. Quarta Revolução Industrial: um estudo de caso realizado na empresa Lix de Tecnologia. *Revista Gestão, Inovação e Negócios*. n.1, v.1, 2015. Disponível em: <<<http://periodicos.unievangelica.edu.br/index.php/administracao/article/view/1307/1200>>>. Acesso em: 10 ago 2019.
- DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. *A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal*. 1ª ed. São Paulo: Boitempo, 2016.
- DELGADO, Maurício Godinho. *Curso de Direito do Trabalho*. 17ª ed. São Paulo: LTr, 2018.
- ENGELS, Friedrich. *A Situação da Classe Trabalhadora na Inglaterra*. São Paulo: Global, 1986.
- EVANGELISTA, Ana Paula. Seremos líderes ou escravos da Indústria 4.0?
- EPSJV/FIOCRUZ. 21 ago 2018. Disponível em: <<http://www.epsjv.fiocruz.br/noticias/reportagem/seremos-lideres-ou-escravos-da-industria-40>>>. Acesso em: 05 ago 2019.
- GUARANY, Alzira Mitz Bernardes. Nova morfologia do trabalho, crise do sindicalismo e emancipação humana na contemporaneidade. *SER Social*. Brasília, v. 18, n. 38, p. 220-241, jan.-jun./2016.
- HARVEY, David. *O neoliberalismo: história e implicações*. 5ª ed. São Paulo: Edições Loyola, 2014.
- JOSÉ, Emiliano. *Tsunami neoliberal, o mundo do trabalho e os sindicatos*. 11 jun 2019. Disponível em: <<<https://www.alainet.org/pt/articulo/200350>>>. Acesso em: 10 ago 2019.
- MARX, Karl. *Salário, preço e lucro*. 5ª ed. São Paulo: Global, 1987.
- MÉSZÁROS, István. Desemprego e precarização: um grande desafio para a esquerda. In: ANTUNES, Ricardo (org.). *Riqueza e miséria do trabalho no Brasil*. São Paulo: Boitempo, 2006. Notícias jurídicas TRT/MG. Ricardo Antunes: Indústrias 4.0 levarão à escravidão digital.
- TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO 3ª REGIÃO. 11 jul. 2018. Disponível em: <<<https://portal.trt3.jus.br/internet/conheca-o-trt/comunicacao/noticias-juridicas/ricardo-antunes-industrias-4-0-levarao-a-escravidao-digital>>>. Acesso em: 05 ago 2019.
- MURADAS, Daniela. *O princípio da vedação do retrocesso no direito do trabalho*. São Paulo: LTr, 2010.
- NOTÍCIAS DO TST. TST considera abusiva greve contra a privatização de empresas do sistema Eletrobrás. *TST*. Disponível em<<[http://www.tst.jus.br/noticias/-/asset\\_publisher/89Dk/content/id/24793939](http://www.tst.jus.br/noticias/-/asset_publisher/89Dk/content/id/24793939)>>. Acesso em: 10 ago 2019.
- REVISTA IHU ONLINE. Reforma trabalhista: Menor autonomia do trabalhador sobre o tempo social, maior concentração de renda e desigualdade social. Entrevista especial com Ruy Braga. UNISINOS, 01 maio 2018. Disponível em: <<http://www.ihu.unisinos.br/159-noticias/entrevistas/578329-reforma-trabalhista-menor-autonomia-do-trabalhador-sobre-o-tempo-social-maior-concentracao-de-renda-e-desigualdade-social-entrevista-especial-com-ruy-braga>>. Acesso em: 03 ago. 2019.

- REVISTA IHU ONLINE. O mundo do trabalho em um contexto de uberização. *UNISINOS*, 10 abril 2018. Disponível em: <<http://www.ihu.unisinos.br/160-noticias/cepat/577779-o-mundo-do-trabalho-em-um-contexto-de-uberizacao>>. Acesso em: 04 ago. 2019. REVISTA IHU ONLINE. “A uberização leva à intensificação do trabalho e da competição entre os trabalhadores”. Entrevista com Márcio Pochmann.
- UNISINOS*. 11 nov. 2016. Disponível em: <<<http://www.ihu.unisinos.br/185-noticias/noticias-2016/562224-a-uberizacao-leva-a-intensificacao-do-trabalho-e-da-competicao-entre-os-trabalhadores-entrevista-com-marcio-pochmann>>>. Acesso em: 05 ago 2019.
- RODRIGUES, Rôney. REVISTA IHU ONLINE. Sindicatos: a classe trabalhadora vai ao inferno? *UNISINOS*. 02 maio 2019. Disponível em: <<<http://www.ihu.unisinos.br/78-noticias/588778-sindicatos-a-classe-trabalhadora-vai-ao-inferno>>>. Acesso em: 10 ago. 2019. SANTOS, Ariovaldo de Oliveira. A nova crise do sindicalismo internacional. *In*:
- ANTUNES, Ricardo (org.). *Riqueza e miséria do trabalho no Brasil*. São Paulo: Boitempo, 2006.
- SANTOS. Ronaldo Lima dos. *Sindicatos e ações coletivas*. 5ª ed. São Paulo: LTr, 2019.
- SOARES, Matias Soares. *Quarta Revolução Industrial e seus possíveis efeitos no direito, economia e política*. 2018. Disponível em: <<https://www.migalhas.com.br/arquivos/2018/4/art20180427-05.pdf>>. Acesso em: 07 ago. 2019.
- SARTORATO, Vinicius. Greve internacional dos motoristas da Uber expõe a face mais dura da precarização. *Revista Fórum*, 10 maio 2019. Disponível em: <<<https://revistaforum.com.br/rede/greve-internacional-dos-motoristas-da-uber-expoe-a-face-mais-dura-da-precarizacao/>>>. Acesso em: 03 ago. 2019.
- TESSARINI, Geraldo; SALTORATO, Patrícia. Impactos da indústria 4.0 na organização do trabalho: uma revisão sistemática da literatura. *Revista Produção Online*. Florianópolis, SC, v. 18, n. 2, 2018.
- VENCO, Selma. Uberização do trabalho: um fenômeno de tipo novo entre os docentes de São Paulo, Brasil? *Cadernos de saúde pública*. Rio de Janeiro, v. 35, maio 2019, p. 53. Disponível em: <<<http://dx.doi.org/10.1590/0102-311x00207317>>> Acesso em: 4 ago. 2019.

# Big data – Uma abordagem a partir do direito de privacidade e da concorrência

*Juliana Correa Rodrigues*

*Marcos Vinicius Rodrigues*

**Resumo:** O presente artigo analisou o big data com o foco econômico no reconhecimento da informação como um produto, em especial, sobre o prisma dos direitos de privacidade e concorrencial, utilizando-se da metodologia fundada na análise doutrinária e jurisprudencial, promovendo-se um raciocínio crítico-dedutivo. Nesse sentido, considerando o big data como uma ferramenta na orientação de estratégias para impulsionar novos fluxos de receita e na obtenção de vantagens competitivas em relação aos concorrentes de negócios nos debruçamos sobre os desafios de se efetivar a proteção do direito de privacidade e concorrencial e imbricações concernentes à necessidade de uma melhor regulação.

**Palavras-chave:** big data; direito de privacidade; direito de concorrência.

## 1. Introdução

O presente artigo consiste na abordagem do conceito de big data diante do cenário tecnológico com foco no aspecto econômico. É fato que a inserção do big data é cada vez mais utilizada como ferramenta na orientação de estratégias para impulsionar novos fluxos de receita e na obtenção de vantagens competitivas em relação aos concorrentes de negócios, pois agrega informações preciosas na modificação das relações sociais e econômicas.

Nesta linha, à luz da utilização do big data em meio à promoção empresarial constata-se o dever das empresas que utilizam o big data em garantir o direito de privacidade, bem como algoritmos inertes de discriminação, não destoando também deste dever, a manutenção de um ambiente econômico concorrencial.

Exsurge também os limites das empresas frente à franca utilização de uma crescente base de dados, na medida em que a ampla propagação de ferramentas computacionais tem possibilitado uma virtuosa oferta e demanda de informações, impulsionando a geração de dados e possibilitando a informação também como um produto.

Efetuada estes importantes registros, a estruturação do trabalho desenvolve-se apresentando os fundamentos do conceito de big data e sua inserção como ferramenta no meio econômico, bem como seus aspectos controversos na manipulação das informações e inseridos na privacidade e elemento apto a afetar as condições concorrenciais. Em seguida, sob o viés econômico, chama-se a atenção para a relação big data e privacidade e big data e concorrência. Por fim, destaca-se a manipulação de dados utilizando o big data, deve pugnar pela proteção de direitos, entre eles, o de privacidade e o concorrencial.

Nesse sentido, o presente artigo aborda a relação entre big data e economia, no âmbito da utilização de dados pessoais de consumidores, decorrente ou não de violações aos seus direitos de personalidade, como fontes de poder econômico. Busca-se com este trabalho, sob o prisma do Direito e da Economia, debater sobre o big data, tendo como premissa o direito de privacidade e concorrência frente às novas tecnologias que auferem vantagens comerciais tendo como produto a informação do consumidor.

Para alcançar o objetivo pretendido com a pesquisa, o estudo apoiará-se na revisão de literatura, em interseção aos termos big data, direito de privacidade e direito concorrencial. A metodologia a ser utilizada para a realização deste trabalho será o método de abordagem dedutiva, através da exploração do acervo acima citado.

## *2. Big Data e Economia*

A evolução das Tecnologias da Informação e da Comunicação (TICs) associada à ampla propagação de ferramentas computacionais nas últimas décadas possibilitou um ciclo virtuoso de oferta e demanda, impulsionando a geração de dados e informações e possibilitando a armazenagem, organização, manipulação e análise de uma imensa quantidade de informações coletadas.

Ilustra a dimensão sobre o imenso volume de dados produzidos, a pesquisa da EMC Corporation<sup>1</sup> intitulada “Big Data, Bigger Digital Shadows, and Biggest Growth in the Far East”, indicando a estimativa de que entre os anos de 2005 a 2020, o volume de dados digitais gerados crescerá 300 vezes, de 130 exabytes a 40.000 exabytes, ou 40 trilhões de gigabytes, ou seja, mais de 5.200 gigabytes para cada homem, mulher e criança em 2020, e a projeção

<sup>1</sup> Empresa da Dell Computadores, multinacional americana que vende armazenamento de dados, segurança da informação, virtualização, análise de dados e computação em nuvem.

para a partir de 2020, é que o universo digital será duplicado a cada dois anos (GANTZ; REINSEL, 2012, p.1).

Nesta senda, podemos falar em um duplo processo, ou seja, a capacidade de armazenamento está crescendo exponencialmente, retroalimentando da mesma maneira a produção de maior volume de dados demandando mídias mais robustas, ao mesmo tempo em que a disponibilidade dessas mídias permite que se criem dados mais pesados.

Conceitualmente o Big Data remete a esse binômio crescente entre a produção de dados e suportes digitais e às informações vitais que podemos obter através da análise desse volume de dados (D'OLIVEIRA; PICCIONI, 2019).

Vale ressaltar que todas as ações realizadas na internet deixam rastros, e o histórico de todos estas “pegadas” são determinantes para a constituição do Big Data, desta forma, dados gerados pelo uso de e-mails, pelas publicações ou mesmo curtidas em redes sociais como Twitter, Instagram e Facebook, pelos cookies dos sites acessados regularmente, pelas transações bancárias, pelos aplicativos, dispositivos de captação de som e imagens, sensores, mapas do smartphone, documentos e imagens armazenados na nuvem, e até recentemente pelos objetos que utilizam Internet of Things<sup>2</sup> (IoT), que vai de eletrodomésticos inteligentes até veículos (D'OLIVEIRA; PICCIONI, 2019).

Exsurge claro e insofismável que de posse destes bancos de dados, cada vez mais complexos, mais informações valiosas relativas ao comportamento das pessoas são agregadas e naturalmente constitui ferramenta para a tomada de decisão, com o intento de orientar estratégias para impulsionar novos fluxos de receita e na obtenção de vantagens competitivas em relação aos concorrentes de negócios, enfim, agrega informações valiosas essenciais na modificação das relações sociais e econômicas (CALEIRO, 2019).

A manipulação dos dados é salutar na pesquisa econômica, cada vez mais, os economistas fazem uso de dados administrativos em grande escala recém disponíveis ou dados do setor privado que geralmente são obtidos através de colaborações de empresas, promovendo novas oportunidades.

Desta feita, os novos dados afetam diretamente a pesquisa econômica em vários aspectos. Assim, muitas áreas mudaram de uma dependência de pesquisas governamentais com amostragem relativamente pequena para dados administrativos com cobertura populacional universal ou quase universal.

<sup>2</sup> Empresa da Dell Computadores, multinacional americana que vende armazenamento de dados, segurança da informação, virtualização, análise de dados e computação em nuvem.

Podemos conceituar IoT como uma extensão da Internet atual, que proporciona aos objetos do dia-a-dia (quaisquer que sejam), mas com capacidade computacional e de comunicação, se conectarem à Internet (SANTOS et al., 2016, p.2)



Tal mudança de paradigma é promissora, pois permite que os pesquisadores examinem com rigor a variação de salários, saúde, produtividade, educação e outras medidas em diferentes subpopulações; tais como a construção de índices estatísticos consistentes de longo prazo, a possibilidade de encampar novos projetos de pesquisa quase experimental; e acompanhar diversos resultados de experimentos naturais e controlados (ROISENZVIT, 2017).

Um exemplo da aplicação de Big Data na área econômica remonta ao período que a Argentina enfrentava um problema de credibilidade institucional. Em um cenário de alta inflacionária, após o índice de preços ao consumidor (IPC) argentino atingir 12% em 2006, parte da diretoria e dos especialistas do INDEC – Instituto Nacional de Estadística y Censos – órgão responsável pela divulgação do índice oficial de preços, foi demitida por ordem do poder executivo. Desde então, verificaram alterações metodológicas no cálculo do índice em 2008, ao passo que também surgiam denúncias de ex-funcionários do INDEC de que o governo estaria manipulando o índice. Ademais, os índices regionais inflacionários, compilados pelos governos das províncias argentinas, dissociavam consideravelmente dos índices apresentados pelo INDEC, o qual era justificado com alegação de problemas no tamanho das amostras de preços coletadas pelos governos locais (D´OLIVEIRA; PICCIONI, 2019).

Diante da incredibilidade relativa ao índice de inflação divulgado pelo INDEC, economistas e institutos independentes buscaram criar índices inflacionários alternativos. Desta forma, no ano de 2007, o índice oficial publicado para a inflação foi de 9,7%, ou seja, redução em relação ao ano anterior, todavia, as estimativas independentes da Torcuato di Tella University indicavam uma inflação real de aproximadamente 30% no mesmo ano. Rechaçando o aparecimento de estatísticas independentes, o governo argentino começou a ameaçar, com multas e até prisão, quem publicasse índices alternativos de inflação locais (D´OLIVEIRA; PICCIONI, 2019).

Conforme leciona D´Oliveira e Piccioni (2019), diante do exposto foi que iniciou o trabalho em big data de Alberto Cavallo. Dado o crescimento do comércio eletrônico, muitos produtos e serviços passaram a ser ofertados pela internet. E desta forma, surgia uma grande base de dados distribuída com informações sobre preços. Como estudo, Cavallo passou a coletar preços on-line de vários produtos em sites de vários varejistas localizados na Argentina, Brasil, Chile, Colômbia e Venezuela, utilizando um algoritmo específico de *web scrapping*<sup>3</sup>, caracterizado em linhas gerais pelo alto grau de automatismo de coleta dos preços, volume e frequência. Em conclusão, o pesquisador identificou que o

<sup>3</sup> Extração e reunião de conjunto de dados obtidos da internet (DATA SCIENCE ACADEMY, 2018)

índice oficial estaria subdimensionado, por mês, em média 0,84%, indicando que o INDEC estaria manipulando consistentemente o índice inflacionário argentino, divulgando algo que seria próximo de um terço do índice real.

À guisa da pesquisa apontada ressalta como fontes alternativas de big data, indisponíveis até pouco tempo, podem ser utilizadas de formas inovadoras na área de pesquisa econômica. Face ao exposto, podemos inferir que o advento do big data permite uma melhor medição dos efeitos frente aos resultados econômicos possibilitando novos projetos de pesquisa. Sendo certo que esses dados provavelmente afetarão os tipos de questões levantadas pelos economistas, permitindo maior foco na variação populacional e na análise de uma gama mais ampla de atividades e interações econômicas.

### *3. Big Data e privacidade*

Impende destacar que da mesma forma que a utilização do big data configura um ativo de grande importância para o setor empresarial, a utilização de dados pessoais também tem gerado várias controvérsias, em especial, as relacionadas à privacidade das informações.

A disponibilização demasiada de informações pessoais a exemplo das redes sociais, permitindo o acesso ao perfil do comportamento de um indivíduo. Com isso, criam-se verdadeiros arquivos de informações de cada usuário, com as mais diversas informações sobre o seu comportamento social, econômico e pessoal, sendo utilizadas para os mais diversos fins. Ainda que esses dados sejam públicos, a sua coleta e a posterior classificação e organização para a utilização em alguns fins, em específico o comercial, levam à importante questão sobre a privacidade dos dados (HIRATA, 2014, p.20).

Sob o aspecto econômico, os dados possuem grande relevância na medida em que podem ser convertidos em informações necessárias ou úteis para a atividade econômica, de tal forma que esta grande base de dados precisa ser processada e analisadas conforme conveniência voltada para a finalidade de gerar valor.

Auxiliando esta tarefa, a análise de dados agregados sobre o comportamento humano em grande escala e decisão não é exclusiva dos seres humanos, e sim já auxiliadas ou determinadas a partir de decisões efetuadas por algoritmos<sup>4</sup> construídos especialmente para a manipulação desses dados (OLIVER, 2019).

<sup>4</sup>Trata-se de uma sequência finita de instruções ou ações executáveis em um sistema que objetiva uma solução para um determinado tipo de problema (ZIVIANI, 2011).

Vale destacar que os sistemas apoiados por algoritmos são capazes de decidirem não somente questões objetivas, mas sim também são provocados para resolverem questões subjetivas e que envolvem juízo de valor.

Consoante Oliver (2019), desta forma, a sociedade depara-se com novos desafios sociais, éticos e legais relacionados à tomada de decisões por meio de algoritmos, atingindo a questão da privacidade, da segurança, da transparência, da responsabilidade e da discriminação. Ressalta-se a discriminação e os riscos inerentes aos dados pessoais na tomada de decisões sobre o crédito, a saúde ou mesmo sobre o emprego. Surge assim, o risco da substituição da “tirania dos especialistas” por uma “tirania dos dados”, se não houver uma conscientização e adoção de medidas para minimizar ou eliminar as limitações inerentes nas decisões baseadas em dados.

Neste diapasão, o controle dos dados difundidos na internet perpassa vários desafios, entre eles o da utilização de dados pessoais de consumidores, decorrente ou não de violações aos seus direitos de personalidade, como fontes de poder econômico.

No entanto, iniciativas de regular este ambiente encontra barreiras. Em sentido contrário, a própria forma como as redes sociais difundem a informação, coloca em xeque a plena liberdade de expressão e a pluralidade no direito à informação. Levando à cabo esta tese, está o exemplo das bolhas de conteúdo formadas apoiadas por algoritmos que impedem o acesso geral aos assuntos de forma a impedir as livres manifestações individuais e coletivas (NOGUEIRA, 2016, p.12).

Do exposto, as manipulações de dados promovidas pelo big data e suas implicações no sistema econômico global podem atingir muito mais que a privacidade, servindo como instrumento de segregação social e da violação da isonomia e da dignidade. Como em geral são insuficientes as tentativas de restrição dos fluxos de dados na internet a partir de mecanismos rígidos, centrados em territórios, como é o caso das legislações derivadas da presença do Estado. Assim, sem as restrições típicas do constitucionalismo na elaboração desses códigos, infere-se que o big data apoiado na tecnologia da informação ganha o caráter de violar direitos humanos, diante de um Estado fragilizado para a sua proteção (DE MENEZES NETO et at. 2018, p.197).

Vale observar que não se trata simplesmente de uma omissão do meio estatal frente a um novo paradigma econômico pautado na manipulação e controle de dados, afinal, trata-se de um limite intransponível que demonstra a insuficiência do formato de organização política e controle econômico para a proteção de direitos, entre eles os direitos humanos. Urge repensar os modelos de proteção de direitos na contemporaneidade em tempos de big data (DE MENEZES NETO et at. 2018, p.197).

Por consectário, cumpre refletir sobre a premente necessidade de regulação jurídica vez que os agentes econômicos precisam ser responsáveis pelas tecnologias que adotam e por meio das quais auferem vantagens comerciais e consequentemente lucro. Regulação esta contemplada em novas formas de buscar dever de diligência das empresas que utilizam o big data, pois ainda que seja no âmbito virtual é possível apontar a ilicitude de um ato, mesmo que não doloso, quando a empresa utiliza adota um algoritmo sem saber como ele se comporta, ou a empresa não utiliza o algoritmo com a devida diligência por tomar decisão, ou mesmo negligencia os resultados práticos da utilização dos algoritmos, evitando a violação de direitos.

#### *4. Big data e concorrência*

Impende destacar que outro elemento que sofre diretamente os efeitos da utilização do big data é o Direito da Concorrência, pois os dados são considerados os verdadeiros produtos e, por conseguinte vetores da atividade econômica e das condições concorrenciais.

Vale dizer que uma das aplicações prática do uso do big data está na fidelização de clientes, tendo como base os interesses, comportamentos e hábitos de compra e ao mesmo tempo antecipar as previsões econômicas e monitorar os passos dos concorrentes (TAURION, 2013).

Seguindo à esteira da tese constata-se no âmbito da internet o grande poder das novas empresas e plataformas de base tecnológica, a exemplo, da Google, Apple, Facebook, Amazon, Whatsapp, Waze, Uber, entre outras. No tocante a este pujante sucesso de um grupo de empresas, é oportuna a constatação de que tais plataformas não são meras ferramentas, mas sim constituem modelos de negócios promissores (FRAZÃO, 2017).

Ainda, conforme leciona Frazão (2017), o êxito empresarial de tais plataformas tem intrínseco desdobramento na concepção concorrencial, afinal tais modelos de negócios apresentam características de mercados que as levam a serem monopólios virtuais. Forçoso é perceber que tais empresas, no âmbito econômico, impossibilitam ou tornam extremamente difícil a concorrência no mercado de dados e processamento ao mesmo tempo em que fomentam uma crescente dependência dos demais agentes econômicos em relação aos seus serviços.

Verifica-se, pois que a discussão de competitividade adquire uma nova dimensão diante do big data, muda-se o paradigma, o qual não somente relaciona o mercado concorrencial aos preços tipicamente, mas também incluem inovação, qualidade e o controle da informação (RAGAZZO; MONTEIRO, 2019, p.232).



No âmbito da concorrência e da violação de informações privadas, verifica-se também a incorporação da análise concorrencial como uma dimensão qualitativa, em que se mensura o risco de declínio da qualidade do serviço ou do produto a partir do rebaixamento dos níveis de proteção da privacidade de usuários após a operação (RAGAZZO; MONTEIRO, 2019, p.232).

Na defesa do direito concorrencial, a abordagem dos dados como ativos relevantes em atos de concentração ainda é incipiente, no entanto, são salutares medidas adotadas por autoridades da concorrência, como por exemplo, iniciativas da Comissão Europeia, na avaliação da operação de aquisição do Whatsapp pelo Facebook, tendo como foco do exame o potencial de concentração de dados oriundos da fusão poderia reforçar a posição do Facebook no mercado de publicidade online. Constituem também casos relevantes envolvendo o aspecto de defesa do direito concorrencial os julgamentos da Google/DoubleClick, Telefónica UK/Vodafone UK/Everything Everywhere/JV e Microsoft/LinkedIn, observando sobre o prisma dos efeitos da combinação dos ativos das empresas envolvidas, em destaque o produto destas empresas, os dados por elas detidos. Todavia, em sua maioria, as análises pelas respectivas autoridades da concorrência, identificou preocupações concorrenciais que tornassem necessária a reprovação ou a imposição de remédios às operações notificadas (MACHADO, 2017, p.392).

Ilustrando ações na salvaguarda do direito concorrencial no Brasil, destaca a análise do processo de formação de um bureau de crédito entre os principais bancos do país para atuação em mercados de serviços de informações de crédito para pessoas físicas e jurídicas, sendo que a principal preocupação avaliada foi o caráter dúbio dos bancos serem fornecedores de informações ao mesmo tempo em que também são consumidores dos serviços prestados. Tal operação potencialmente facilitaria a prática de condutas anticompetitivas, entre elas a discriminação no acesso a informações geradas pelos bancos aos bureaux de crédito, ao mesmo tempo em que também poderia facilitar a discriminação do acesso de bancos concorrentes. Como clímax, a análise endereçou a aprovação da operação mediante a celebração de Acordo em Controle de Concentrações o qual prevê, dentre outros, obrigação de não discriminação de bureaux de crédito concorrentes no acesso a informações de crédito fornecidas pelas instituições financeiras (MACHADO, 2017, p.392).

Com supedâneo na análise da utilização do big data e atento aos impactos gerados no direito de privacidade e do direito concorrencial, as plataformas tem afetado duplamente o ambiente econômico, seja afetando a dinâmica concorrencial em virtude do monopólio da informação, seja criando também uma dependência de novos agentes econômicos. Sendo assim, sustentam-se como alternativa para o enfrentamento dos impactos do big data, ações



incisivas pelas autoridades antitrustes na defesa do direito da privacidade e concorrencial, a partir da auditoria, da transparência e na tutela do bem jurídico denominado informação.

## 5. Considerações Finais

Extraí-se da análise o reconhecimento que o big data constitui uma importante inovação tecnológica apta para a geração de dados e informações e de forma a permitir a armazenagem, organização, manipulação e análise de uma imensa quantidade de informações coletadas, impulsionando uma nova economia fundada no produto informação.

Em que pese a ampla utilização do big data, o uso inadvertido da informação por empresas, em nome de um novo modelo de negócios tem afetados direitos atinentes à privacidade e à concorrência.

À luz do panorama apresentado, é necessário reconhecer que a manipulação de informações necessárias ou úteis para a atividade econômica precisa estar amparada em uma incisiva defesa de direitos de privacidade e de concorrência.

Ao final desse trabalho verifica-se a relevância de examinar as concentrações, agora sobre a égide de um novo produto, a informação do consumidor. Cumpre assim avaliar os atos de concentração sobre a ótica do monopólio da informação e da restrição de competitividade de outros agentes econômicos.

Enfatizou-se no trabalho que o controle do uso do big data e consequentemente das aplicações utilizando plataformas e algoritmos específicos carecem de uma regulação jurídica apropriada.

Conclui-se, portanto, em que pese o dinamismo da tecnologia em meio aos novos mercados movidos pelo uso do big data apoiadas em práticas expropriatórias de dados dos consumidores, é premente a necessidade de resguardar o direito de privacidade e o direito de concorrência.

## Referências bibliográficas

CALEIRO, João Pedro. O big data invadiu a economia. Isso é bom? *Exame*. São Paulo, 2014. Disponível em: <<https://exame.abril.com.br/economia/o-big-data-invadiu-a-economia-isso-e-bom/>>. Acesso em: 26 ago. 2019.

D'OLIVEIRA, Bernardo Resch. PICCIONI, Carlos Alexandre. Big Data: Um exemplo de aplicação em Economia. *ES Economia de Serviços*. Brasília. Disponível em: <<https://economiaservicos.com/2019/06/18/big-data-um-exemplo-de-aplicacao-em-economia/>>. Acesso em: 20 ago. 2019.

- DATA SCIENCE ACADEMY, *Web Scraping e Web Crawling são legais ou ilegais?* São Paulo. 2018 Disponível em: < <http://datascienceacademy.com.br/blog/web-scraping-e-web-crawling-sao-legais-ou-ilegais/> >. Acesso em: 26 ago. 2019.
- DE MENEZES NETO, Elias Jacob; DE MORAIS, Jose Luis Bolzan; BEZERRA, Tiago José de Souza Lima. O projeto de lei de proteção de dados pessoais (PL 5276/2016) no mundo do big data: o fenômeno da dataveillance em relação à utilização de metadados e seu impacto nos direitos humanos. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, v. 7, n. 3, p. 184-198, 2018.
- FRAZÃO, Ana. Big data e Concorrência. Principais impactos sobre a análise concorrencial. *Jota*, 2017. Disponível em: <<https://jota.info/colunas/constituicao-empresa-emercado/big-data-e-impactos-sobre-a-analise-concorrencial-29112017>>. Acesso em: 26 ago. 2019.
- GANTZ, John. REINSEL, David. *The Digital Universe In 2020: Big Data, Bigger Digital Shadows, and Biggest Growth in the Far East*. EMC Corporation. Framingham. p.1 2012. Disponível em: <<http://www.emc.com/collateral/analyst-reports/idc-the-digital-universe-in-2020.pdf>>. Acesso em: 21 ago. 2019.
- HIRATA, Alessandro. O Facebook e o direito à privacidade. id/502970, *Senado*. Brasília, 2014. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/502950/001002775.pdf>>. Acesso em: 26 ago. 2019.
- MACHADO, Luiza Andrade. Desafios do big data ao direito de concorrência. *Revista do IBRAC*. Volume 23, número 2, São Paulo, 2017. Disponível em: <<http://www.ibrac.org.br/UPLOADS/PDF/RevistadoIBRAC/Revista23n2.pdf>>. Acesso em: 26 ago. 2019.
- NOGUEIRA, André Fontoura. MARCO CIVIL DA INTERNET: DESAFIOS À SUA EFETIVAÇÃO ENTRE A SOCIEDADE E O PODER ECONÔMICO. *Anais do EVINCI- UniBrasil*, v. 1, n. 4, p. 960-973, 2016. Disponível em: <<http://portaldeperiodicos.unibrasil.com.br/index.php/anaisvinci/article/view/923/899>>. Acesso em: 26 ago. 2019.
- OLIVER, Nurla. El País. *'Big Data': antídoto contra a corrupção?* Madrid, 2017. Disponível em: < [https://brasil.elpais.com/brasil/2017/03/24/ciencia/1490358953\\_071638.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2017/03/24/ciencia/1490358953_071638.html) >. Acesso em: 20 ago. 2019.
- RAGAZZO, Carlos Emmanuel Joppert; MONTEIRO, Gabriela. Big data e concorrência: fases de atuação do regulador antitruste americano e europeu. *Direito Público*, v. 15, n. 84, 2019. Disponível em: < <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/3186/pdf> >. Acesso em: 26 ago. 2019.
- ROISENZVIT, Alfredo B. Big Data. Mitos y aplicaciones em la economia moderna. *Revista UCEMA*, 2017. Disponível em: < <https://ucema.edu.ar/6/revista-ucema/nro35/big-data> >. Acesso em: 20 ago. 2019.
- SANTOS, Bruno P. et al. Internet das coisas: da teoria à prática. *Minicursos SBRC- Simpósio Brasileiro de Redes de Computadores e Sistemas Distribuídos*, 2016. Disponível em <<http://www.sbrc2016.ufba.br/>>. Acesso em: 26 ago. 2019.
- TAURION, Cezar. Big Data. Rio de Janeiro: Brasport Livros e Multimídia Ltda. 2013.
- ZIVIANI, Nívio. Projeto de algoritmos: com implementações em Java e C++. São Paulo: Cengage Learning, 2011. p.1.

# O sistema núcleo intersindical de conciliação trabalhista (NINTER): a participação dos sindicatos na administração da justiça

*Landial Moreira Junior*

*Antonio Gomes de Vasconcelos*

**Resumo:** Busca-se demonstrar que o sistema Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista (NINTER) contribui para democratização da organização do trabalho e da administração da justiça. Para tanto, institui o conjunto dos conceitos operacionais com os quais o sistema NINTER consolida um espaço democrático inovador na busca da efetividade dos direitos sociais, da ampliação do acesso à justiça e do cumprimento do projeto constitucional do Estado Democrático de Direito. A instituição dos Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista depende exclusivamente da iniciativa dos sindicatos de cada setor de atividade coletivamente organizado no exercício de suas prerrogativas constitucionais de defesa de interesses e direitos das respectivas categorias e do direito à livre associação. Imperioso ressaltar que o sistema é o único apto a promover a interação das demais instituições do trabalho a partir de uma institucionalização de segundo nível, que permite a aproximação não vinculativa, mas dialógica, cooperativa, co-constitutiva, da realidade entre as instituições que atuam localmente, segundo parâmetros de uma ética de responsabilidade.

**Palavras-chave:** Núcleo intersindical; Administração da Justiça; Resolução de conflitos; Sindicatos.

## 1. Introdução

A precocidade histórica da instituição e do instituto dos Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista (integrados à organização do trabalho brasileira, com a criação da experiência prototípica do Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista, arquitetado e criado originariamente no município de Patrocínio/MG, em 1994) não permitira antes um esforço coerente com as suas potencialidades transformadoras no sentido da construção de uma teoria consistente e abrangente que pudesse fundamentar, jurídica, política e filosoficamente, o conjunto de suas atividades a partir dos princípios e dos objetivos que fundamentam a República brasileira.

O instituto dos Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista necessita de um desenvolvimento teórico apto a dar sustentação à sua condição jurídico

científica de instituição social e de instituto jurídico autônomo e, sobretudo, de evidenciar sua capacidade para contribuir para a democratização da organização do trabalho, desejada pela sociedade brasileira. Ela exige a definição dos balizamentos principiológicos, organizacionais e operacionais característicos do instituto, de modo a se proceder, a partir da experiência, à abstração da identidade jurídica do instituto. E essa conversão do concreto em abstrato, do singular em geral e do local/regional em nacional exige um diálogo transparadigmático que não se insere no quadro de um juspositivismo (neopositivismo ou positivismo lógico) atado ao modelo de racionalidade da ciência moderna e da filosofia da consciência.

O princípio de democracia, inerente ao sistema Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista, e capaz de respaldar o conjunto das atividades institucionais características dessas instituições exige a construção de uma base teórica coerente com os fundamentos constitucionais do Estado brasileiro e uma ruptura com a tendência a se atribuir à Constituição uma função meramente “simbólica”, para se conferir um sentido forte (normativo) aos princípios da dignidade humana e da cidadania.

Todo esse trabalho no sentido da democratização se dá em busca da efetividade dos direitos sociais legitimada pela participação dos destinatários (afetados) da ação pública na gestão da organização do trabalho (Administração) e da administração da justiça (isto é, do sistema de resolução dos conflitos do trabalho integrado pelos meios judiciais e não judiciais disponíveis).

Nesse sentido, busca-se evidenciar que o sistema Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista (NINTER) colabora para democratização da organização do trabalho e da administração da justiça, sendo imprescindível a participação dos sindicatos, vez que para sua instituição depende exclusivamente da vontade das entidades sindicais.

## *2. Equiparação entre os institutos dos núcleos intersindicais de conciliação trabalhista e da comissão de conciliação prévia*

O instituto dos Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista (artigo 625-H da Consolidação das Leis Trabalhistas) não correspondente, não se assemelha, nem é equivalente ao das Comissões de Conciliação Prévia. Muito menos é uma estrutura que abarca um conjunto dessas Comissões (VASCONCELOS, 2000, p. 16).

Desde a edição da lei número 9.958 de 2000, que instituiu as Comissões de Conciliação Prévia no Brasil e fez inserir na Consolidação das Leis

Trabalhistas (CLT) título correspondente à sua regulamentação, na teoria e na prática, estabeleceu-se errônea equivalência conceitual entre ambos os sistemas. Todavia, o legislador autorizou a aplicação de normas reguladoras do funcionamento das Comissões ao sistema Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista tão-somente no que couber (art. 625-H, CLT), o que aponta para uma necessária distinção entre os dois institutos. A norma obriga a admitir que existem aspectos pertinentes a estes últimos, em relação aos quais a regulamentação das Comissões é inaplicável (VASCONCELOS, 2000, p. 16).

Nesse ponto, Vasconcelos (2000, p. 16) discorre que de forma desatenta a esse aspecto, a doutrina, a jurisprudência, os atos normativos do Poder Executivo, os magistrados e os operadores do Direito do Trabalho, em geral, têm procedido a uma insustentável simplificação e redução conceitual do instituto dos Núcleos Intersindicais, a ponto de equipará-los ao instituto das Comissões de Conciliação Prévia.

Hélio Mário de Arruda e Sônia das Dores Dionísio (2002, p. 35) designaram o sistema Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista como:

Entidades comunitárias com a participação dos sindicatos patronais e dos trabalhadores, além de autoridades públicas, que se dedicam à conciliação dos litígios trabalhistas. [...] Essas organizações são conhecidas como Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista. Dado o bom conceito que granjearam no meio jurídico e por terem a mesma atividade-fim, o legislador expressamente as autoriza a participar da conciliação prévia.

Essa perspectiva também não excede aos limites da análise sobre o prisma da equiparação conceitual dos institutos.

Couto Maciel (2000, p. 182) descuidou-se quanto ao fato de que o Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista (NINTER) é instituído por meio de um estatuto, ato jurídico constitutivo da entidade que é levado a registro notarial, ferramenta que lhe confere legalidade e existência jurídica, de acordo com o princípio constitucional da livre associação para fins lícitos. Descuidou-se mais ainda ao fato de que as normas estatutárias da entidade, que operam efeitos perante as categorias representadas pelos sindicatos fundadores, são incorporadas à convenção coletiva constitutiva do Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista, autorizada pela assembleia das categorias sindicais signatárias.

As Comissões de Conciliação Prévia regem-se pelos art. 625-A a 625-D (Título VI-A) inseridos na Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) pela lei número 9.958/2000. Com objetivo restrito e ausência de uma regulamentação abrangente, estas foram objeto de muitas críticas, provenientes de diversos setores da comunidade jurídica, desde a edição da lei (VASCONCELOS, 2000, p. 26).



Para melhor visualização das diferenças, pontuam-se, esquematicamente as diferenças técnico-jurídicas substanciais entre o instituto do Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista (NINTER) e o das Comissões de Conciliação Prévia (CCP's), nos planos institucional e funcional, a partir dos Quadros 1 e 2.

*Quadro 1 - Comparativo entre o instituto dos Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista (NINTER's) e o das comissões de conciliação prévia (CCP).*

<b>Assunto</b>	<b>NINTER</b>	<b>Comissões</b>
Natureza	Personalidade jurídica	Entidade de fato
Criação	Estatuto + convenção coletiva	Convenção ou acordo Coletivo / regimento empresarial
Conciliadores	Empregados permanentes	Temporários
Organização interna	Subdivisão em órgãos com funções específicas	Inexistente
Composição orgânica	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Conselho Tripartite;</li> <li>• Seção Intersindical Conciliação;</li> <li>• Conselho de Arbitragem</li> </ul>	Inexistente
Atribuições	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Negociação coletiva permanente;</li> <li>• Interação sindicatos e autoridades ou instituições do trabalho;</li> <li>• Diagnóstico conjunto dos problemas trabalhistas da categoria;</li> <li>• Prevenção dos conflitos;</li> <li>• Conciliação prévia dos conflitos trabalhistas antes do término do contrato ou do ajuizamento da ação;</li> <li>• Mediação e arbitragem voluntária</li> </ul>	Tentativa de conciliação prévia
Duração	Indeterminada	Prazo da convenção coletiva
Conciliação	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Conciliadores permanentes;</li> <li>• Quitação restrita a parcelas conciliadas;</li> <li>• Impossibilidade de conciliação quanto a matéria de direito: vínculo de emprego, etc;</li> <li>• Impossibilidade de cobrança de percentuais sobre o valor do acordo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rodízio de conciliadores;</li> <li>• Quitação geral;</li> <li>• Qualquer questão trabalhista de fato ou de direito;</li> <li>• Ausência de regras relativas a cobrança dos serviços</li> </ul>
Mediação/ arbitragem	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Adequação do procedimento às regras e princípios do Direito do Trabalho</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Inexistente</li> </ul>

FONTE: VASCONCELOS, Antônio Gomes de. *A função dos conselhos tripartites dos núcleos intersindicais de conciliação trabalhista: a organização intercategoriaal das relações de trabalho (regulamentação, administração, prevenção e resolução dos conflitos) orientada pelo princípio da subsidiariedade ativa*, 2002, p.340 e ss.

### **Quadro 2 - Comparativo dos objetivos dos Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista (NINTER's) e o das comissões de conciliação prévia (CCP).**

<b>Assunto</b>	<b>NINTER</b>	<b>Comissões</b>
Relação com poder público	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Diálogo social e interação Interinstitucional;</li> <li>• Diagnóstico e solução conjunta dos problemas locais;</li> <li>• Participação dos sindicatos no exercício do poder público</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Inexistente</li> </ul>
Negociação coletiva	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Permanente;</li> <li>• Aperfeiçoamento;</li> <li>• Ampliação;</li> <li>• Desburocratização;</li> <li>• Adequação da legislação trabalhista;</li> <li>• Regulamentação das particularidades de cada setor de atividade</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Inexistente</li> </ul>
Prevenção dos conflitos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Coletivos: negociação permanente;</li> <li>• Individuais: no curso do contrato de trabalho</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Inexistente</li> </ul>
Solução dos Conflitos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Negociação coletiva;</li> <li>• Conciliação de conflitos individuais;</li> <li>• Mediação de conflitos individuais;</li> <li>• Arbitragem de conflitos individuais, intersindicais e coletivos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Conciliação de conflitos individuais</li> </ul>

FONTE: VASCONCELOS, Antônio Gomes de. *A função dos conselhos tripartites dos Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista: a organização intercategoriaal das relações de trabalho (regulamentação, administração, prevenção e resolução dos conflitos) orientada pelo princípio da subsidiariedade ativa*, 2002, p.340 e ss.

Assim, fica categoricamente demonstrado a nítida distinção mesmo quando se reduz o critério de comparação aos procedimentos e princípios que regem a conciliação prévia.

### *3. Os fundamentos jurídicos e os princípios informativos do Sistema Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista*

O instituto dos Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista não tem fundamento jurídico na lei número 9.958 de 2000, mas sim na própria Constituição Federativa da República do Brasil, que, ao alçar o princípio da autonomia coletiva à condição de norma constitucional, reconheceu explicitamente as convenções e os acordos coletivos do trabalho como fonte do direito (art. 7º, XXVI, Constituição Federal) e outorgou aos sindicatos poder normativo originário (VASCONCELOS; GALDINO, 1999, p. 123).

De igual modo, o princípio constitucional da livre associação (art. 5º, XVII, Constituição Federal) autoriza os sindicatos a associarem-se, com fundamento nos princípios da dignidade humana e da cidadania, com o escopo de buscarem a efetividade dos direitos sociais, de forma a estimular a negociação coletiva e adequar a gestão da organização do trabalho e da administração da justiça, a interpretação e a aplicação da legislação trabalhista às particularidades de cada setor de atividade coletivamente organizado. O norteamento da referida adequação deverá atender aos fins sociais e econômicos definidos na Constituição Federal: “ordem econômica orientada para justiça social mediante o equilíbrio entre a livre iniciativa e valorização do trabalho humano” (art. 170, Constituição Federal; “a manutenção do emprego e a busca do pleno emprego” (art. 170, VIII, Constituição Federal) (VASCONCELOS; GALDINO, 1999, p. 123).

Conforme Vasconcelos e Galdino (1999, p. 127), a associação dos sindicatos em segundo nível de institucionalização, mais do que expressão da liberdade de associação para fins lícitos, insere-se no conjunto das atribuições constitucionais dos sindicatos referentes à defesa dos direitos e interesses das respectivas categorias, entre os quais se insere o conjunto das funções institucionais do NINTER.

Ainda, os mesmos autores lecionam que o poder-faculdade constitucional das entidades sindicais de se associarem entre si, isto é, de criar Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista, procedente do direito à livre associação sindical, é equivalente ao direito e à liberdade destas mesmas entidades de se afiliarem a entidades de níveis superiores de representação ou de ação política (art. 8º, Constituição Federal) (VASCONCELOS; GALDINO, 1999, p. 127).

A legislação infraconstitucional, comum e trabalhista, anterior à lei n. 9.958/2000 já ofereciam aos sindicatos os instrumentos jurídicos hábeis à constituição do NINTER. Em conformidade com as regras pertinentes à constituição das pessoas jurídicas definidas pelo Código Civil brasileiro,

confere-se aos Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista, por seus estatutos, personalidade jurídica própria, do mesmo modo que se constituem juridicamente quaisquer outras entidades dotadas de personalidade jurídica de direito privado da espécie sociedade sem fins lucrativos. Por sua vez, o acionamento dos institutos da autonomia coletiva, das assembleias deliberativas da categoria e da negociação coletiva confere ao estatuto e às práticas do NINTER características de atos sindicais regidos pelo direito coletivo e extensivos às respectivas categorias (VASCONCELOS; GALDINO, 1999, p. 127).

#### *4. Atos constitutivos do Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista*

O idealizador no NINTER, Antônio Gomes de Vasconcelos (1995, p. 150) assevera que cabe aos sindicatos a iniciativa da constituição destas instituições, porque são os titulares da autonomia coletiva e, enquanto tais, detentores das prerrogativas constitucionais de representação dos interesses das respectivas categorias. Embora se trate da instituição que inclui o diálogo social e a concertação social nos seus propósitos institucionais, e neste aspecto dependente do consenso e da aceitação das demais instituições do trabalho, não é da competência das instituições do Poder Público deliberar sobre o NINTER ou integrar de qualquer modo sua estrutura. Essa restrição não elimina a possibilidade, por razões de interesse social, coletivo e público, do fomento e do apoio aos sindicatos por parte do poder público neste ofício.

De acordo com Vasconcelos (1995, p. 150) a criação do Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista exige, além da manifestação dos representantes legais dos sindicatos constituintes (estatuto), a manifestação de vontade da assembleia das respectivas categorias (autorização para a celebração da convenção coletiva constitutiva da entidade, bem como a aprovação do estatuto).

O estatuto levado a registro público reveste de juridicidade a instituição social conformada a partir dos entendimentos intersindicais e da decisão pela sua criação, transformando-a em pessoa jurídica e, a partir de então, portadora de personalidade jurídica própria (VASCONCELOS, 1995, p. 150).

Por sua vez, a convenção coletiva constitutiva de cada Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista confere natureza coletiva à instituição e caráter normativo às suas regras estatutárias, assim como “aos procedimentos e aos

demais atos jurídicos previstos nos estatutos, tornando-os válidos perante as categorias sindicais envolvidas e reconhecidas pelas demais instituições do trabalho como expressão do poder de autodeterminação dos sindicatos” (VASCONCELOS, 1995, p. 150).

A Convenção Coletiva Constitutiva do Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista, ao incorporar em seu conteúdo o estatuto, retira deste o *status* de mera cláusula societária, para convertê-lo em norma coletiva de caráter vinculativo, não somente em relação aos sindicatos fundadores (cláusula convencional de natureza obrigacional), mas também em relação às respectivas categorias (cláusula convencional de natureza normativa)<sup>1</sup>. Isso significa que o estatuto definido e aprovado mediante procedimento negocial (negociação coletiva), além de constituir normas que vinculam as categorias signatárias, contém cláusulas de organização da instituição que definem a sua composição orgânica, as competências internas de cada um de seus órgãos e os atos e procedimentos concernentes ao funcionamento do Núcleo Intersindical (VASCONCELOS, 1995, p. 151).

### *5. Impactos da ação do NINTER no âmbito da resolução de conflitos em Patrocínio/MG*

O Núcleo de Conciliação Trabalhista de Patrocínio/MG foi fundado em 1994 com o objetivo de, dentre outros que corespondem às suas funções institucionais, promover a participação dos sindicatos na administração da justiça e, com isso, diminuir os conflitos trabalhistas no meio rural, vez que a principal atividade que movimenta a economia da região é a cafeicultura, que chegava a empregar anualmente 15.000 trabalhadores.

Até 1994, ano da criação do NINTER de Patrocínio, o crescimento percentual de demandas na Vara do Trabalho de Patrocínio apresentava, a cada ano, crescimento acelerado e vertiginoso (444%) (dados extraídos da estatística oficial da Vara do Trabalho de Patrocínio/MG) e apontava para a exaustão de sua capacidade para atender à demanda crescente.

Constatou-se uma correlação direta entre a redução paulatina das demandas rurais no triênio subsequente a 1994, correspondente aos anos de 1995, 1996, 1997, na ordem aproximada de 55%, 73% e 77,5%,

<sup>1</sup> As disposições estatutárias têm natureza híbrida: são, ao mesmo tempo, normas coletivas válidas para as categorias envolvidas e cláusulas estatutárias instituidoras de vínculo contratual de natureza civil (cláusulas obrigacionais) entre os sindicatos convenientes (VASCONCELOS, 1995, p. 150).



respectivamente e a criação do NINTER Patrocínio, sendo que a maior parte das demandas ajuizadas na Vara do Trabalho provinha do setor rural.

Entre os anos de 1994 e 2006, 13.802 reclamações foram distribuídas na Vara do Trabalho de Patrocínio, sendo que apenas 34%, o que corresponde a 4.699 demandas eram rurais. Nesse mesmo período, 108.339 demandas foram atendidas no NINTER de Patrocínio/MG. Destas, apenas 1% não foram solucionados.

Ainda, em estatísticas recentes disponibilizadas pela Vara do Trabalho de Patrocínio/MG, bem como pelo NINTER Patrocínio, podemos verificar que entre os anos de 2013 a 2016 o núcleo atendeu 16.224 demandas, sendo que apenas 0,48%, o que corresponde a 79 casos, não foram resolvidos. No mesmo período, 3.714 processos judiciais foram distribuídos.

Essa performance revela a insustentabilidade da proposição genérica de que somente o Poder Judiciário pode garantir a observância e a integridade dos direitos sociais nos procedimentos de resolução dos conflitos do trabalho. A qualidade do levantamento dos fatos jurígenos e dos acertos procedidos pode ser avaliada a partir de um indicador de grande significação: o grau de satisfação dos usuários.

A assertiva pode ser demonstrada por duas vertentes plausíveis de raciocínio. Por um lado, a paulatina redução do já baixíssimo percentual de insucesso nas tentativas conciliatórias nos primeiros anos até a estabilização no percentual de 1% no período de doze anos. Esta solidez evolutiva do sistema deve ser creditada ao fato de que as instituições podem atuar com base nos princípios da legalidade, da integridade e da boa-fé, e podem subsistir de forma tão bem sucedida durante tanto tempo, sobretudo quando permanentemente submetidas à dialética da atenta conferência póstuma, tanto mais rigorosa quanto maiores as exigências da advocacia local e quanto maior for a aptidão desses meios de também promoverem a justiça. Por outro lado, a comprovação da satisfação dos usuários do sistema de prevenção e de auto composição adotado pelo NINTER-Patrocínio se conclui com a prova estatística da drástica redução das demandas provenientes do setor rural na Vara do Trabalho local.

Constata-se que, à medida que se reduziam paulatinamente as demandas rurais nos anos subsequentes à criação do NINTER, aumentava-se a capacidade de prevenir e solucionar conflitos por parte deste último. O alto índice de aproveitamento dos atos jurídicos extrajudiciais foram se consolidando ao longo daqueles anos, reduzindo-se ainda mais os baixíssimos percentuais de insucesso na resolução das pendências trabalhistas submetidas à sua ação. Essa constatação revela que o bom ou o mau desempenho dos meios não judiciais de resolução de conflitos vão paulatinamente sendo observados

e afetados pela sociedade (usuários), os quais, como é o caso do Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista de Patrocínio, após um período de amadurecimento, de aprimoramento e de conquista de credibilidade, ganham força, legitimidade e reconhecimento social e, no segundo caso, simplesmente deixam de existir. Segue-se a esta constatação a de que o processo de conversão cultural dos atores sociais, inclusivamente no que se refere à implementação de meios não judiciais de resolução de conflitos, não é açodado e precisa ser compreendido pelos agentes sociais empenhados nesta forma de concreção dos princípios constitucionais da dignidade humana, da cidadania e da subsidiariedade ativa.

Antônio Gomes de Vasconcelos (1995, p. 150) relata que as práticas institucionalizadas compartilhadas de gestão e interações entre o órgão judicial e o NINTER- Patrocínio, orientadas pelas teorias do “diálogo social”, da “concertação social” e da jurisdição comunicativa, tornaram possíveis os resultados concernentes ao Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista de Patrocínio que aqui se apresentam. Dessa sorte, os meios não judiciais de resolução de conflitos não são inviáveis no país.

Além disso, os casos não resolvidos no Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista de Patrocínio, são automaticamente encaminhados à Vara do Trabalho local, por intermédio da emissão do “Termo de encaminhamento”, expedido pela Seção Intersindical de Conciliação do NINTER. Este procedimento resulta da coexistencialidade e da intercomplementaridade estabelecidas entre os sistemas judiciais e os não judiciais locais alimenta a continuação do diálogo social e a constante renovação da concertação social concernente à administração da Justiça local.

## 6. Conclusão

Os Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista apresentam-se, no cenário das instituições do trabalho, como a única instituição apta a promover a interação das demais instituições do trabalho a partir de uma institucionalização de segundo nível, que permite a aproximação não vinculativa, mas dialógica, cooperativa, co-construtiva, da realidade entre as instituições que atuam localmente, segundo parâmetros de uma ética de responsabilidade.

A primeira dimensão profunda da democratização que o sistema Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista está apto a promover é, portanto, o cumprimento do papel intermediário e instrumental de materializar uma estrutura capaz de integrar e viabilizar o “diálogo social” e a “concertação social”,

bem como de possibilitar ações articuladas a partir de uma compreensão totalizadora dos problemas trabalhistas sobre os quais incidem essas ações, identificados e pontuadas a partir de esforço cooperativo do conjunto das instituições diretamente envolvidas em cada contexto.

Demonstrou-se, para tanto, que o Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista constituem-se como instituições e como instituto jurídico autônomos preexistentes às Comissões de Conciliação Prévia, das quais prescindiram e prescindirão para continuar existindo.

A criação dos Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista depende exclusivamente da iniciativa dos sindicatos de cada setor de atividade coletivamente organizado no exercício de suas prerrogativas constitucionais de defesa de interesses e direitos das respectivas categorias e do direito à livre associação para fins lícitos. O sistema haure seu fundamento jurídico diretamente da Constituição Federal, em razão da pronta vigência dos direitos fundamentais.

O “diálogo social” inaugural, do qual resulta a deliberação para a sua criação, também sela o compromisso do conjunto das instituições locais de se ouvirem reciprocamente e, ao mesmo tempo, de se comprometerem a contribuir para a construção de sentido dos elementos de fato e de direito a serem considerados nas respectivas práticas institucionais.

Além disso, afirmam o compromisso e a disposição de contribuir para a gestão da organização do trabalho e da administração da justiça no âmbito de atuação e representação do Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista. Sobretudo, dispõem-se a diagnosticar e a conhecer os problemas trabalhistas e os respectivos contextos locais, em sua complexidade e singularidade, tomando como ponto de partido um quadro de referência realístico comum, mediante o estabelecimento consensual do seu sentido. Estabelecem, ainda, o compromisso de empenhar esforços cooperativos na persecução da efetividade da legislação trabalhista por intermédio da concepção e execução de programas interinstitucionais de correção de lesões massivas de direitos dos trabalhadores. De resto, comprometem-se com uma atuação dirigida pela ética de responsabilidade e solidariedade, mediante a assunção da corresponsabilidade pelas consequência sociais da ação pública e da ação coletiva.

O princípio democrático opera então numa perspectiva ao mesmo tempo totalizadora e individualizadora, e integra o uno e o múltiplo, o geral e o particular, estabelecendo entre a abstração normativa e os contextos singulares, complexos e irrepetíveis de realidade, uma dupla relação, reflexiva e recursiva, que se interpenetram permanentemente.

O exercício da autonomia pública passa a levar em conta as particularidades locais exibidas e apresentadas pela autonomia coletiva, e

esta se exerce sempre em atenção às exigências de coerência do sistema com o interesse geral, representado pela autonomia pública e pela ordem jurídica.

O sistema Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista, transcende-a substancialmente na perspectiva do tripartismo de base local e abrangente do conjunto das instituições do trabalho. O sistema fortalece e valoriza a autonomia coletiva, transformando-a numa das colunas de sustentação da organização do trabalho. Além disso, promove a prática do “diálogo social” e da “concertação social” entre as instituições do trabalho – nas quais se opera interface direta entre o sistema de organização do trabalho e a realidade em seus contextos singulares, complexos e irrepetíveis – a mesmo tempo em que busca a efetividade da ordem constituída pela gestão compartilhada da organização do trabalho e da administração da justiça.

Ademais, ante os números analisados, pode-se verificar que a Vara do Trabalho de Patrocínio passou a ter condições, portanto, de conceber e de cumprir políticas jurisdicionais norteadoras de todo o sistema local de resolução de conflitos, a serem compartilhadas com o Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista de Patrocínio, por intermédio do “diálogo social” e da “concertação social”, os quais tornam possível a construção de um sistema democrático e participativo de administração de justiça, com inúmeras vantagens para a sociedade, para a jurisdição local e, de modo geral, para o Poder Público encarregado da organização do trabalho local.

Assim, a rapidez e a qualidade na solução dos conflitos alcançadas pela Vara do Trabalho tornaram-se fatores decisivos para o alto grau de credibilidade e de legitimação social da justiça local.

### *Referências bibliográficas*

- ARRUDA, Hélio Mário de; DIONÍSIO, Sônia das Dores. *A conciliação extrajudicial prévia*. Belo Horizonte: Editora Líder, 2002.
- COUTO MACIEL, José Alberto. *Comentários à lei n. 9.958, de 12 de janeiro de 2000*. Revista LTr. São Paulo: LTr, v.02, p. 178-183, fev. 2000.
- SOUSA, Jessé (Org.). *Democracia hoje: novos desafios para a teoria democrática contemporânea*. Brasília: UNB, 2001.
- VASCONCELOS, Antônio Gomes de. *Sindicatos na administração da justiça*: Repertório de jurisprudência trabalhista de Minas Gerais. Belo Horizonte: Del Rey, 1995.
- VASCONCELOS, Antônio Gomes de; GALDINO, Dirceu. *Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista: fundamentos, princípios, criação, estrutura e funcionamento*. São Paulo: LTr, 1999.

- VASCONCELOS, Antônio Gomes de. *Os núcleos intersindicais de conciliação trabalhista na lei 9.958, 2000*. Revista LTr. São Paulo: LTr, v. 64, fev. 2000
- VASCONCELOS, Antônio Gomes de. *Manual orientação do programa universitário de apoio as relações de trabalho: Sistema NINTER CENEAR*. Uberlândia: UNIT, 2001
- VASCONCELOS, Antônio Gomes de. *A função dos conselhos tripartites dos núcleos intersindicais de conciliação trabalhista: a organização intercategoriaal das relações de trabalho (regulamentação, administração, prevenção e resolução dos conflitos) orientada pelo princípio da subsidiariedade ativa, 2002*.
- VASCONCELOS, Antônio Gomes de. *O sistema NINTER-CENEAR (SNC)*. Araguari: FUNDAÇÃO CENEAR (Sincopel), 2003, Série NINTER. v. 5.



# Violência moral no ambiente de trabalho: ocorrência e consequências

*Landial Moreira Junior  
Antonio Gomes de Vasconcelos*

**Resumo:** O bullying/assédio moral é estudado desde os anos 80, com o médico e pesquisador na área de psicologia no trabalho, Heinz Leymann. Contudo, esse tema só veio a ganhar destaque no cenário nacional nos últimos anos, principalmente com a promulgação da Lei Federal n. 13.185, de 6 de novembro de 2015, que instituiu o Programa de Combate à Intimidação Sistemática (Bullying). A cultura organizacional da empresa norteia as relações interpessoais que são instituídas por meio das atividades no âmbito laboral. A anuência ao “trabalho sujo” (agir sem ética), o medo de perder o poder, o individualismo e a arrogância são alguns traços presentes entre os atores organizacionais laborais que evidenciam a existência de um problema estrutural e comportamental na sociedade, empresas e no próprio indivíduo. Neste cenário, com carência de comportamento ético e respeitoso, problemas de gestão e controle, além da primazia dos objetivos-fins da organização sobre os meios utilizados para alcançá-los, entre outros fatores, nascem as violências no ambiente de trabalho que podem se transformar em assédio moral. Com o crescente número de ajuizamento de reclamações trabalhistas pleiteando compensação por danos morais em face da ocorrência de assédio moral no ambiente laboral, forçoso concluir que há algo de errado dentro das organizações. Ante isso, iremos aprofundar o estudo do psicoterror para compreender melhor esse fenômeno, de modo a compreender as suas consequências para o empregado vítima, bem como para a própria empresa, com as condenações proferidas pelo Judiciário Trabalhista. A pesquisa tem caráter documental (análise de jurisprudência nacional) e bibliográfico. O método de pesquisa centrou-se na revisão crítica da doutrina relativa ao tema, na consulta a fontes primárias (pesquisa documental: convenções internacionais, legislações nacionais, sentenças judiciais, etc.) e a fontes secundárias (pesquisa bibliográfica).

**Palavras-chave:** Assédio moral; Meio Ambiente; Trabalho; Consequências.

## 1. Introdução

Diante das reestruturações das relações sociais e da visão do trabalho humano, a atual realidade é caracterizada pelas transformações tecnológicas e competitividade empresarial. Embora as transformações e desenvolvimento

tecnológicos deveriam liberar o indivíduo do trabalho, ao contrário, parecem colocá-lo sob mais pressão. Há a minimização de alguns riscos ocupacionais, tornando assim o ambiente de trabalho aparentemente mais “humanizado” e menos insalubre. Entretanto, apesar da tecnologia tornar mais leve o desgaste físico, ela aumentou a pressão psicológica.

O modelo atual construído pela globalização é o do homem produtivo e polivalente, devendo não apenas alcançar metas fixadas, mas ultrapassá-las, valendo-se de todos os meios possíveis, nem que para isso seja preciso lutar contra sua própria condição humana, leia-se ética e valores, desprezando seus semelhantes, tornando-se um sujeito sem condicionantes éticos. Assim sendo, a organização se insere como agente influenciador e influenciado por essas mudanças, seguindo as leis de mercado, onde o mais forte sobrevive.

Nesse sentido, a cultura organizacional da empresa norteia as relações interpessoais que são instituídas por meio das atividades no âmbito laboral. A anuência ao “trabalho sujo” (agir sem ética), o medo de perder o poder, o individualismo e a arrogância são alguns traços presentes entre os atores organizacionais laborais que evidenciam a existência de um problema estrutural e comportamental na sociedade, empresas e no próprio indivíduo. Neste cenário, com carência de comportamento ético e respeitoso, problemas de gestão e controle, além da primazia dos objetivos-fins da organização sobre os meios utilizados para alcançá-los, entre outros fatores, nascem as violências no ambiente de trabalho que podem se transformar em assédio moral.

O *bullying*/assédio moral é estudado desde os anos 80, com o médico e pesquisador na área de psicologia no trabalho, Heinz Leymann, tendo contribuído substancialmente para os estudos sobre o tema a francesa Marie-France Hirigoyen e os noruegueses Ståle Einarsen, juntamente com os professores Helge Hoel e Guy Notelaers. Contudo, esse tema só veio a ganhar destaque no cenário nacional nos últimos anos, principalmente com a promulgação da Lei Federal n. 13.185, de 6 de novembro de 2015, que instituiu o Programa de Combate à Intimidação Sistemática (*Bullying*). Referida legislação veio a definir o que é o *bullying*, constituindo como um dos seus objetivos, a prevenção e combate a prática da intimidação sistemática (*bullying*) em toda a sociedade. Com o crescente número de ajuizamento de reclamações trabalhistas pleiteando compensação pela ocorrência de assédio moral no ambiente laboral, forçoso concluir que há algo de errado dentro do trabalho. Assim, imperioso proceder com o estudo desse fenômeno nas organizações, de modo a buscar as suas consequências para o trabalhador e a organização.

A cultura organizacional da empresa norteia as relações interpessoais que são instituídas por meio das atividades no âmbito laboral. Neste cenário, com carência de comportamento ético e respeitoso, problemas de gestão e

controle, além da primazia dos objetivos-fins da organização sobre os meios utilizados para alcançá-los, entre outros fatores, nascem as violências no ambiente de trabalho que podem se transformar em assédio moral.

## 2. Assédio moral: conceito e elementos caracterizadores

O tema assédio moral tem sido assunto frequente de discussão na sociedade contemporânea. O alemão Heinz Leymann é considerado o precursor dos estudos empíricos sobre assédio moral no trabalho, iniciados em 1980 quando pesquisou sobre o assédio moral em várias organizações na Suécia, e encontrou o fenômeno psicológico definido por ele de psicoterror ou *mobbing*. Leymann (1996, p. 01) preferiu o uso de *mobbing* ao termo *bullying*, pois essa expressão foi originalmente empregada para se referir a situações de ameaça e agressão física comum em escolas (ainda se refere as escolas, mas cabe lembrar que Leymann utilizou o termo *mobbing* nas pesquisas que fez junto ao Comitê Nacional Suéco de Segurança e Saúde ocupacional intitulado "*Psychological Violence at Workplace*"), o que é um tipo de violência rara nos casos de assédio moral no ambiente do trabalho. Para a recente Lei brasileira, qual seja, Lei Federal n. 13.185, de 06 de novembro de 2015<sup>1</sup>,

<sup>1</sup> Art. 1º Fica instituído o Programa de Combate à Intimidação Sistemática (Bullying) em todo o território nacional.

§ 1º No contexto e para os fins desta Lei, considera-se intimidação sistemática (bullying) todo ato de violência física ou psicológica, intencional e repetitivo que ocorre sem motivação evidente, praticado por indivíduo ou grupo, contra uma ou mais pessoas, com o objetivo de intimidá-la ou agredi-la, causando dor e angústia à vítima, em uma relação de desequilíbrio de poder entre as partes envolvidas.

§ 2º O Programa instituído no *caput* poderá fundamentar as ações do Ministério da Educação e das Secretarias Estaduais e Municipais de Educação, bem como de outros órgãos, aos quais a matéria diz respeito.

Art. 2º Caracteriza-se a intimidação sistemática (*bullying*) quando há violência física ou psicológica em atos de intimidação, humilhação ou discriminação e, ainda:

I - ataques físicos; II - insultos pessoais; III - comentários sistemáticos e apelidos pejorativos; IV - ameaças por quaisquer meios; V - grafites depreciativos; VI - expressões preconceituosas; VII - isolamento social consciente e premeditado; VIII - pilhérias.

Parágrafo único. Há intimidação sistemática na rede mundial de computadores (*cyberbullying*), quando se usarem os instrumentos que lhe são próprios para depreciar, incitar a violência, adulterar fotos e dados pessoais com o intuito de criar meios de constrangimento psicossocial.

Art. 3º A intimidação sistemática (*bullying*) pode ser classificada, conforme as ações praticadas, como:

I - verbal: insultar, xingar e apelidar pejorativamente; II - moral: difamar, caluniar, disseminar rumores; III - sexual: assediar, induzir e/ou abusar; IV - social: ignorar, isolar e excluir; V - psicológica: perseguir, amedrontar, aterrorizar, intimidar, dominar, manipular, chantagear e infernizar; VI - físico:

que institui o Programa de Combate à Intimidação Sistemática (Bullying), este termo é mais amplo e pode abranger relação de trabalho e coação moral<sup>2</sup>.

Uma das principais autoras sobre assédio moral na atualidade, a francesa Marie-France Hirigoyen (2008, p. 65), define assédio moral como

toda e qualquer conduta abusiva manifestando-se, sobretudo por comportamentos, palavras, atos, gestos, escritos que possam trazer danos a personalidade, a dignidade ou à integridade física ou psíquica de uma pessoa, pôr em perigo seu emprego ou degradar o ambiente de trabalho.

O assédio moral, para Margarida Barreto (2008, p. 01), acontece quando “trabalhadores são expostos a situações humilhantes e constrangedoras, repetitivas e prolongadas durante a jornada de trabalho e no exercício de suas funções”. Sendo comum em relações hierárquicas autoritárias, nas quais predominam condutas negativas, relações desumanas e aécticas de longa duração, de um ou mais chefes dirigidas a um subordinado, desestabilizando a relação da vítima com o ambiente de trabalho e a organização.

Heloani (2005, p. 104) caracteriza o assédio moral

pela intencionalidade; consiste na constante e deliberada desqualificação da vítima, seguida de sua consequente fragilização, com o intuito de neutralizá-la em termos de poder.

Este enfraquecimento psíquico, segundo o autor, pode levar o alvo a uma despersonalização, além de “trata-se de um processo disciplinador em que se procura anular a vontade daquele que, para o agressor, se apresenta como ameaça” (HELOANI, 2005, p. 105).

Schatzmam *et al.* (2009, p. 17) conceituam assédio moral como um processo contínuo (repetitivo e prolongado) de hostilidades e/ou isolamento, voltado a alvos específicos com a finalidade de prejudicar, podendo acarretar alterações na saúde (físicas e psíquicas) e nas condições de trabalho (demissão, licença, entre outros).

As definições apresentadas, tanto no que se refere aos autores brasileiros quanto dos outros países, são em sua maioria semelhantes e complementares. Portanto, pretende-se seguir a definição apresentada por Einarsen, Hoel, Zapf e Cooper (2003, p. 15). Veja-se

Bullying no trabalho significa assediar, ofender, dessocializar, excluir alguém ou afetar negativamente as tarefas de trabalho

socar, chutar, bater; VII - material: furtar, roubar, destruir pertences de outrem; VIII - virtual: depreciar, enviar mensagens intrusivas da intimidade, enviar ou adulterar fotos e dados pessoais que resultem em sofrimento ou com o intuito de criar meios de constrangimento psicológico e social.

<sup>2</sup>No Brasil, com o advento da Lei Federal n. 13.185/15, o Poder Judiciário vem utilizando o termo “*bullying*” como sinônimo de assédio moral, aplicando-a, inclusive, nas relações de trabalho.

de alguém. Diante disto, caracterizar algo como bullying (ou mobbing) é aplicado particularmente a uma atividade, interação ou processo que deve ocorrer repetidamente e regularmente (por exemplo, semanalmente) e acima de certo período de tempo (por exemplo, seis meses). Bullying é um processo gradativo no curso dos acontecimentos em que o indivíduo confrontado acaba em uma posição inferior e se torna alvo de sistemáticos atos sociais negativos. Um conflito não pode ser considerado bullying se o incidente é um evento isolado ou se as duas partes que estão no conflito apresentam aproximadamente a mesma força (poder) (tradução nossa)<sup>3</sup>.

A escolha dessa definição como referência para esta pesquisa remete-se ao fato da presença de características essenciais para a caracterização do assédio moral: intencionalidade, direcionalidade, repetitividade/duração, desequilíbrio de poder, caráter processual.

### *3. O desenvolvimento do assédio moral nas organizações*

O ambiente organizacional (empresarial), bem como suas práticas, continuam com o mesmo pensamento do início das teorias administrativas, como aumentar a produtividade e lucratividade. Isto é, a produtividade é que conduz as ações e práticas administrativas, a qual leva a pessoa a trabalhar no seu limite, principalmente no nível emocional.

Conforme Freitas, Heloani e Barreto (2008, p. 38) as organizações determinam, de modo explícito ou implícito, através da sua cultura, alguns padrões de relacionamento, estrutura e, sobretudo, os seus valores.

Quando consideramos o assédio moral uma questão organizacional, entendemos que algumas empresas negligenciem os aspectos desencadeadores desse fenômeno, ou seja, consideramos que o assédio moral ocorra não por que os dirigentes o desejem, mas porque eles se omitem (FREITAS; HELOANI; BARRETO, 2008, p. 38).

<sup>3</sup>(Trecho original) Bullying at work means harassing, offending, socially excluding someone or negatively affecting someone's work tasks. In order for the label bullying (or mobbing) to be applied to a particular activity, interaction or process, it has to occur repeatedly and regularly (e.g., weekly) and over a period of time (e.g. about six months). Bullying is an escalating process in the course of which the person confronted ends up in an inferior position and becomes the target of systematic negative social acts. A conflict cannot be called bullying if the incident is an isolated event or if two parties of approximately equal "strength" are in conflict.



Nesse passo, é evidente que o assédio moral também é um problema de nível organizacional, porquanto ocorre no ambiente de trabalho.

Gosdal *et al* (2009, p. 37) definem o assédio moral organizacional como

um conjunto de práticas reiteradas, inseridas nas estratégias e métodos de gestão, por meio de pressões, humilhações e constrangimentos, para que sejam alcançados determinados objetivos empresariais ou institucionais, relativos ao controle do trabalhador (aqui incluído o corpo, o comportamento e o tempo de trabalho), ou ao custo do trabalho, ou ao aumento de produtividade e resultados, ou à exclusão ou prejuízo de indivíduos ou grupos com fundamentos discriminatórios.

No assédio moral organizacional, as perseguições, humilhações e pressões conduzidas a um ou mais trabalhadores tem como finalidade servir de exemplo para os demais membros, de forma que estes atinjam as metas e objetivos determinados pela empresa a qualquer custo (GOSDAL *et al*, 2009, p. 38).

Indo ao encontro do exposto por Gosdal, Freitas, Heloani e Barreto (2008, p. 38) afirmam que

nas organizações, as pessoas se pautam mais pelo aspecto legal que pelo moral, porém, a convivência social prolongada não pode subsistir sem que a instância moral também exerça a sua parte no controle de comportamentos e de atitudes dos indivíduos.

Após muitas pesquisas, estudiosos afirmam que o assédio moral é um processo complexo e dinâmico, onde a ação e reação devem ser assimilados dentro do contexto social em que acontecem, pois, os fatores situacionais<sup>4</sup> podem ampliar a vulnerabilidade dos alvos e colaborar para sua reação ao comportamento hostil. Assim, Hoel e Salin (2003, p. 203) mencionam alguns fatores organizacionais que precedem o assédio moral organizacional, são eles: 1) mudança na natureza do trabalho; 2) organização do trabalho; e 3) cultura e clima organizacional.

Alterações na economia mundial fizeram que a disputa entre empresas crescesse, assim, para sobreviver neste ambiente econômico, elas passam por processos de reestruturação e *downsizing*<sup>5</sup> com a intenção de reduzir custos,

<sup>4</sup> São fatores externos que influenciam sua conduta, ou comportamento.

<sup>5</sup> É uma técnica de administração contemporânea que surgiu nos Estados Unidos na década de 1970, onde se busca oferecer uma alternativa de gestão estratégica, uma saída frente aos entraves que os negócios em geral veem experimentando. Entre outras medidas, a implementação do downsizing significa redução do quadro funcional, seu impacto mais expressivo e traumático, já que, visando restringir os custos, aumentar a eficácia e a rentabilidade da empresa, propõe a depuração, sintetização e descentralização dos processos de negócio, culminando no nivelamento da estrutura organizacional.

gerando grande pressão entre os seus trabalhadores para com os resultados (HOEL; SALIN, 2003, p. 208). Nesse sentido, Martiningo Filho (2007, p. 16) assevera que

Reestruturações e processos de downsizing levam à eliminação de posições na estrutura hierárquica da organização, comprimindo as oportunidades de promoção e aumentando a quantidade de trabalho e a competição interna e diminuindo a segurança no emprego. Esses fatores levam a um alto nível de pressão e de stress, facilitando o caminho para agressões e eliminação das ameaças (outros competidores).

Nesse sentido, Antônio Gomes de Vasconcelos (2014, p. 708) assevera que

as transformações decorrentes da reorganização e da divisão do trabalho para obter maior produtividade e para atender aos ditames da nova lógica do capitalismo contemporâneo e a modificação dos processos de trabalho decorrentes, por exemplo, da terceirização da economia e da introdução de novas tecnologias que influenciam o modo de produção e de controle dos trabalhadores introduzem novos riscos à saúde destes. A situação jurídica deste trabalhador e dos efeitos desses riscos a sua saúde, bem como da correlação dele com o ambiente de trabalho, torna-se cada vez mais complexa.

De igual modo, abordando o paradoxo proveniente das transformações tecnológicas e as novas formas de organização do trabalho daí decorrentes, Mendes e Dias (1991, p. 345) dizem que

apesar de a automação e a informatização virem cercadas de uma certa aura mítica de se constituírem na “última palavra da ciência a serviço do homem”, elas introduziram, na verdade, profundas modificações na organização do trabalho. Por exemplo, permitiram ao capital diminuir sua dependência dos trabalhadores, ao mesmo tempo em que aumentaram a possibilidade de controle. Ressurge, com vigor redobrado, o taylorismo, através de dois de seus princípios básicos: o da primazia da gerência (via apropriação do conhecimento operário e pela interferência direta nos métodos e processos), e o da importância do planejamento e controle do trabalho.

No que tange à organização do trabalho, o não contentamento e o desapontamento com as más condições de trabalho, métodos e processos ineficientes e impróprios, demandas, estruturas e regras obscuras, comunicação interna falha, são fatores que podem levar ao assédio moral (HOEL; SALIN, 2003, p. 210).

Leymann (1996, p. 59), citado por Hoel e Salin (2003, p. 20), corrobora a fala dos autores citados acima e elucida que as carências no ambiente laboral, como regras e estruturas de comando não claras, propendem a favorecer ocasiões que podem conduzir ao conflito e ao assédio.

Outros elementos determinantes para a ocorrência do assédio moral é a cultura e o clima organizacional<sup>6</sup>. A cultura organizacional essencialmente faz referência as normas, crenças e valores compartilhados pelos empregados da empresa. Contudo, o assédio moral pode ser observado como uma parte da cultura da empresa, fazendo com que a sua ocorrência seja aceita como um método para realização da tarefa imposta (SALIN, 2003, p. 20). Seguindo este raciocínio, onde os fins justificam os meios, em organizações onde os assediadores têm ciência que não há controle dos seus métodos de gestão e comportamento, pois estes conseguem atingir os objetivos traçados, o assédio acaba se transformando em uma “ferramenta administrativa”, que auxilia na execução dos trabalhos, não se preocupando com as consequências para o assediado (SALIN, 2003, p. 20).

Dessa forma, em empresas onde os assediadores sabem que não serão punidos ante a ausência de políticas com intuito de reprimir e prevenir o assédio, tal prática propende a se tornar algo comum, aumentando ações do gênero, já que acaba se tornando um meio de se conseguir um desempenho satisfatório que pode levá-lo a obtenção de melhores condições na empresa.

Já no que tange ao clima organizacional, há uma expressiva relação entre o assédio moral e a baixa satisfação com o clima social, podendo exemplificar: relações de cooperação fracas e um alto grau de inveja e competição interna (EINARSE (1994, p. 34), citado por SALIN (2003, p. 21). Do mesmo modo, um clima competitivo e tenso pode acarretar o aparecimento de ocorrências de assédio.

O clima organizacional nesses tempos de neoliberalismo revela-se cada vez mais individualista e competitivo, permeado por fofocas, críticas destrutivas e egoísmos, embustes e mentiras que contagiam os indivíduos e grupos, podendo desencadear um estado de ânimo marcado por tristes paixões, com inquietudes e incertezas (FREITAS; HELOANI; BARRETO, 2008, p. 65).

Existem inúmeras tendências e mudanças na sociedade que influenciam na prevalência do assédio moral no ambiente de trabalho. Cada vez mais pesquisadores apontam para os efeitos da globalização e liberação de mercados, a busca incessante pela eficiência, a intensificação do trabalho e o aumento da credibilidade em sistemas de recompensa como alterações que podem acarretar no crescimento de episódios de assédio e conduta abusiva.

<sup>6</sup>A definição mais usada de Clima Organizacional é a de um conjunto de propriedades mensuráveis do ambiente de trabalho percebido, direta ou indiretamente pelos indivíduos que vivem e trabalham neste ambiente e que influencia a motivação e o comportamento dessas pessoas. Clima Organizacional é o indicador de satisfação dos trabalhadores de uma empresa, em relação a diferentes aspectos da cultura ou realidade aparente da organização.

#### 4. Consequências do assédio moral e a atuação do poder judiciário

O assédio não implica apenas problemas de saúde física e mental ao indivíduo que o padece, mas também provoca fissuras, algumas vezes insanáveis nas organizações e, em uma escala macro, acaba repercutindo, por exemplo, na sociedade com as baixas laborais temporárias e/ou definitivas.

As consequências deste terrível fenômeno no âmbito organizacional são extremamente diversas, ocorrendo nos mais variados segmentos, em nível privado e público.

O incremento das doenças mentais no ambiente de trabalho e da preocupação de segmentos de diversas áreas com este fenômeno é algo irreduzível a elementos mono causais ou multicausais, uma vez que refoge à categorização reducionista do modelo de racionalidade que orienta o método da ciência e a matriz cartesiana do pensamento moderno e que preside a análise e os diagnósticos concernentes à saúde e ao trabalho.

De acordo com Vasconcelos (2014, p. 710)

A categorização da doença mental, o estabelecimento de sua correlação causal com o ambiente de trabalho e, em consequência, a caracterização da “culpa” e da responsabilidade empresarial (empregador ou tomador dos serviços) pelos danos advindos da saúde mental do trabalhador vêm se convertendo em questões processuais cada vez mais complexas e desafiadoras para o exercício da jurisdição trabalhista.

Enquanto isso, é cada vez maior o número de condenações ao pagamento de indenizações reparatórias de danos morais e materiais oriundos das “doenças mentais” acometidas por trabalhadores durante o contrato de trabalho.

Destaca-se que as formas de prática de assédio moral são distintas do setor privado para o público. Hirigoyen (2006, p. 72) diz que no setor privado é menos discreta, tem uma duração menor e acaba, de modo geral, com a desvinculação da vítima de seu ambiente/local de trabalho. Nas empresas de pequeno e médio porte, é que se localizam os casos de assédio moral deliberado e consciente, com o objetivo de fazer o funcionário pedir demissão. Ainda, identifica que o assédio moral mais ostensivo, aproximando-o ao sadismo, pode ser visto em pequenas empresas, onde não há nenhuma instância coletiva para intervir nestas situações.

Nas grandes empresas varejistas a cultura organizacional é imposta até como uma doutrinação. Desta forma, o indivíduo tem que se adequar aos valores e características da organização para obter a adesão do grupo. Aqueles que não o fazem se tornam alvos preferenciais para humilhações públicas,

bem como são induzidos a erros e, conseqüentemente, são forçados a se retirar do trabalho (HIRIGOYEN, 2006, p. 79).

Em relação às implicações organizacionais do assédio laboral, Hoel, Sparks e Cooper (2001, p. 31) listam os seguintes itens: absenteísmo; rotatividade de pessoal (*turnover*) e custos de reposição; redução da produtividade e desempenho; perda de equipamento e produção; queda na qualidade do trabalho; erros e acidentes; perda de habilidade; enfraquecimento da adesão ao projeto organizacional; aumento dos custos devido ao absenteísmo; aposentadoria prematura; redução da atratividade de talentos no mercado em virtude da exposição negativa do nome da organização; eventual redução do valor da marca, entre outros.

Como apontado, as conseqüências das situações de assédio não são exclusivas para a vítima, as organizações são gravemente atingidas, e várias vezes, devido a sutileza das conseqüências, não percebem que essas situações podem trazer prejuízos econômicos em curto e/ou longo prazo. A exemplo disso, tem-se as condenações do Judiciário Trabalhista.

A legislação brasileira, especificamente no Código Civil 2002, trouxe previsões acerca da reparação de danos em virtude do cometimento de ato ilícito<sup>7</sup>, de modo a dar amparo ao trabalhador vítima do assédio moral no ambiente de trabalho.

A título de exemplo, proceder-se-ia uma análise de uma decisão do Tribunal Regional do Trabalho da 3ª Região, nos autos do Recurso Ordinário 0010429- 67.2016.5.03.0095, proferida em 28 de setembro de 2017, de relatoria do Juiz Convocado Antônio Gomes de Vasconcelos, que à época substituía na 11ª Turma.

No caso supra, dentre os pedidos formulado na reclamatória trabalhista estava o de reparação de danos pela ocorrência de assédio moral, que,

<sup>7</sup> Art. 186. Aquele que, por ação ou omissão voluntária, negligência ou imprudência, violar direito e causar dano a outrem, ainda que exclusivamente moral, comete ato ilícito.

Art. 187. Também comete ato ilícito o titular de um direito que, ao exercê-lo, excede manifestamente os limites impostos pelo seu fim econômico ou social, pela boa-fé ou pelos bons costumes.

Art. 927. Aquele que, por ato ilícito (arts. 186 e 187), causar dano a outrem, fica obrigado a repará-lo.

Parágrafo único. Haverá obrigação de reparar o dano, independentemente de culpa, nos casos especificados em lei, ou quando a atividade normalmente desenvolvida pelo autor do dano implicar, por sua natureza, risco para os direitos de outrem.

Art. 932. São também responsáveis pela reparação civil:

[...] III - o empregador ou comitente, por seus empregados, serviçais e prepostos, no exercício do trabalho que lhes competir, ou em razão dele;

Art. 933. As pessoas indicadas nos incisos I a V do artigo antecedente, ainda que não haja culpa de sua parte, responderão pelos atos praticados pelos terceiros ali referidos.



ao longo da instrução processual restaram comprovados pela oitiva de testemunha que narraram que o superior hierárquico xingava o autor com palavras de baixo calão, além de expressões de cunho racistas.

Em sede de análise do recurso, levando em conta o conjunto probatório, para o magistrado relator ficou caracterizado a afronta aos direitos da personalidade do reclamante, em virtude de conduta inadequada do superior hierárquico, surgindo o direito à indenização por danos morais, devendo a empresa responder de forma objetiva, nos termos do artigo 932, III do Código Civil. Assim, majorou o valor da indenização por danos morais para o importe de R\$20.000,00, eis que consentâneo à reparação do dano de ordem moral causado, e necessário para inibir novas condutas semelhantes por parte da empresa em relação a seus funcionários.

Na fundamentação da referida decisão o julgador discorre que é absolutamente inaceitável o tratamento dispensado ao autor pelo seu superior hierárquico, sendo responsabilidade objetiva da empresa zelar pelo meio ambiente laboral, nos termos dos artigos 225<sup>8</sup> da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, bem como de dispositivos da Convenção 155 da Organização Internacional do Trabalho, que aborda a segurança e saúde dos trabalhadores e o meio ambiente de trabalho, ratificada pelo Brasil em 1994.

Ressalta-se que o assédio moral praticado pelo superior hierárquico, ainda mais na frente dos demais colegas, contamina e degrada o meio ambiente laboral como um todo, podendo, inclusive, configurar assédio moral ambiental ou organizacional, com repercussão social.

No ambiente profissional os trabalhadores exigem trabalhar em um ambiente sadio, bem como serem tratados de forma respeitosa e honesta. Porém, o comportamento do mercado exige cada vez mais dos seus funcionários, cobrando resultados e comportamentos que muitas vezes extrapolam o limite da ética e dos valores individuais. Assim, fica evidenciado uma das consequências no âmbito organizacional, as indenizações por danos morais advindos de decisões proferidas pelo Poder Judiciário.

Contudo, mesmo tendo um acesso ao Poder Judiciário, como se pode ver com a intensificação das demandas judiciais com vistas à reparação judicial dos danos decorrentes do assédio moral sofrido pelos trabalhadores, é insuficiente para preservar a dignidade da pessoa deste, impondo-se uma inversão desta “lógica” baseada na patologização do sofrimento mental para

<sup>8</sup> 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.

a garantia da efetividade do direito constitucional a um ambiente de trabalho sadio e seguro como condição de possibilidade de concretização daquele princípio (dignidade humana) constituído como fundamento da República (VASCONCELOS, 2010, p. 412).

## 5. Considerações finais

O assédio moral, entre várias definições pontuais analisadas ao longo do trabalho, pode ser definido como repetidos comportamentos, ações e práticas hostis, dirigidas a um ou mais trabalhadores de forma consciente ou inconsciente, que podem trazer danos a integridade psíquica ou física do indivíduo, além de interferir no desempenho e no ambiente de trabalho.

No âmbito das organizações, pode-se constatar há três fatores que precedem o assédio moral organizacional, sendo eles: 1) mudança na natureza do trabalho; 2) organização do trabalho; e 3) cultura e clima organizacional. O ambiente organizacional (empresarial), bem como suas práticas, continuam com o mesmo pensamento do início das teorias administrativas, como aumentar a produtividade e lucratividade. Isto é, a produtividade é que conduz as ações e práticas administrativas, a qual leva a pessoa a trabalhar no seu limite, principalmente no nível emocional.

Nesse passo, é evidente que o assédio moral também é um problema de nível organizacional, porquanto ocorre no ambiente de trabalho. Assim, a empresa se torna corresponsável pela sua prática.

Em virtude das grandes proporções que este fenômeno tomou no Brasil, no início do ano de 2015 deu-se início a uma política anti-assédio moral com a sanção da Lei Federal n. 13.185, que institui o Programa de Combate à Intimidação Sistemática (*Bullying*).

Na análise jurisprudencial feita, partindo das premissas contidas da Constituição de 1988, que garante a todos, como direito fundamental, um meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225, *caput*), nele incluído o meio ambiente do trabalho, bem como Convenções ratificadas pelo Brasil, como a de n. 155, sob o respaldo do direito a reparação de danos previsto no Código Civil, o Judiciário Trabalhista vem condenado as práticas de assédio moral laboral.

Nesse íterim, o artigo 170, *caput* e inciso VI, da Constituição Federal preceitua que a ordem econômica deve ser fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, devendo assegurar a todos a existência digna, conforme os ditames da justiça social. Em síntese, no plano nacional a Constituição Federal zela por uma atitude preventiva da saúde do trabalhador em prol do ambiente laboral e da dignidade do ser humano enquanto trabalhador.

## Referências bibliográficas

- BARRETO, Margarida Maria Silveira. *Assédio moral: risco não visível no ambiente de trabalho*. 2008. Disponível em: < <http://www.ensp.fiocruz.br/portal-ensp/informe/site/materia/detalhe/11818>>. Acesso em: 10 de agosto de 2019.
- BRASIL. *Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943*. Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho.
- DELGADO, Maurício Godinho. *Curso de Direito do Trabalho*. ed. 16. São Paulo: LTr, 2017.
- EINARSEN, Ståle; HOEL, Helge; ZAPF, Dieter; COOPER, Cary L. The concept of bullying at work: the European tradition. In: EINARSEN, Ståle; HOEL, Helge; ZAPF, Dieter; COOPER, Cary L. (Eds.). *Bullying and Emotional Abuse in the Workplace: International perspectives in research and practice*. London: Taylor & Francis, 2003. Cap. 1, p. 3-30.
- EINARSEN, Ståle; HOEL, Helge; ZAPF, Dieter; COOPER, Cary L. Workplace Bullying: individual pathology or organizational culture? In BOWIE, Vaughan; FISCHER, Bonnie S.; COOPER, Cary L. (Eds.). *Workplace Violence: issues, trends, strategies*. Devon: Willian Publishing, 2005. Cap. 12, p. 229-247.
- FREITAS, Maria Ester de; HELOANI, José Roberto; BARRETO, Margarida. *Assédio Moral no Trabalho*. Cengage Learning, São Paulo, 2008.
- GOSDAL, Thereza Cristina et al. Assédio Moral Organizacional: esclarecimentos conceituais e repercussões. In: GOSDAL, Thereza Cristina; SOBOLL, Lis Andrea Pereira (Orgs.). *Assédio Moral Interpessoal e Organizacional: Um enfoque interdisciplinar*. São Paulo: LTr, 2009. Cap. 2, p. 33-41.
- HELOANI, Roberto. *Assédio moral: a dignidade violada*. Aletheia. dez. 2005, nº. 22, p.101-108.
- HIRIGOYEN, Marie-France. *Assédio moral: a violência perversa no cotidiano*. 10. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2008.
- HOEL, Helge; SPARKS, Kate; COOPER, Cary L. *The cost of Violence/Stress at work and the benefits of a violence/stress-free working environment*. Geneva: Interntational Labour Organisation (ILO), 2001.
- HOEL, Helge; SALIN, Denise. Organisational antecedents of workplace bullying. In: EINARSEN, Ståle; HOEL, Helge; ZAPF, Dieter; COOPER, Cary L. (Eds.). *Bullying and Emotional Abuse in the Workplace: International perspectives in research and practice*. London: Taylor & Francis, 2003. Cap. 10, p. 203-218.
- LEYMANN, Heinz. *The Mobbing Encyclopaedia: Psychological terrorization - the problem of terminology*. 1996, p. 01. Disponível em: <<http://www.leymann.se/English/11130E.HTM>>. Acesso em: 10 de março de 2018.
- MARTININGO FILHO, Antonio. *Assédio moral e gestão de pessoas: Uma análise do assédio moral no trabalho e o papel da área de gestão de pessoas*. 2007. 107f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Programa de Pós-Graduação em Administração, Universidade de Brasília, Brasília, 2007.

- MENDES, René; DIAS, Elizabeth Costa. Da medicina do trabalho à saúde do trabalhador. *Rev. Saúde Pública, São Paulo, v. 25, n. 5, Oct. 1991, p. 341-349.*
- SALIN, Denise. *Workplace Bullying among Business Professionals: Prevalence, Organisational Antecedents and Gender Differences*. Doctoral dissertation. Research Reports, Serie A, no 117. Helsinki: Swedish School of Economics and Business Administration, 2003b. Disponível em: < <https://helda.helsinki.fi/dhanken/bitstream/handle/10227/90/117-951-555-788-7.pdf?sequence=2&isAllowed=y>>. Acesso em: 20 de abril de 2018.
- SCHATZMAM, Mariana; *et al.* Aspectos definidores do assédio moral. In: GOSDAL, Thereza Cristina; SOBOLL, Lis Andrea Pereira (Orgs.). *Assédio Moral Interpessoal e Organizacional: Um enfoque interdisciplinar*. São Paulo: LTr, 2009. Cap. 1, p. 17-32.
- VARTIA, Maarit. *Workplace Bullying: A Study on the Work Environment, Well-Being and Health*. Doctoral Dissertation. People and Work Research Reports 56. Helsinki: Finnish Institute of Occupational Health, 2003.
- VASCONCELOS, Antônio Gomes de. *Jurisdição e sofrimento mental: o trabalho é simplesmente locus de manifestação ou um fator concorrente ou constitutivo dos transtornos mentais?* *Rev. Trib. Reg. Trab. 3ª Reg., Belo Horizonte, v.51, n.81, p.411- 436, jan./jun.2010.*
- VASCONCELOS, Antônio Gomes. *Jurisdição e sofrimento mental – o trabalho é simplesmente locus de manifestação ou um fator concorrente ou constitutivo dos transtornos mentais?* *Revista do Instituto do Direito Brasileiro – RIDB*. Lisboa. Ano 3 (2014), no 1, 705-748.
- ZAPF, Dieter; EINARSEN, Ståle. *Mobbing at work: Escalated conflicts in Organizations*. In: FOX, Suzy; SPECTOR, Paul E. (Eds.). *Counterproductive Work Behavior: Investigations of Actors and Targets*. Washington, DC: American Psychological Association, 2005. Cap. 10, p. 237-270.

# Análise econômica do direito em recurso de apelação Cível de rescisão contratual de compra e venda com Fundamentos da economia de custos de transação

*Leles de Paula Candido e Silva*

**Resumo:** Este artigo analisa a interação entre Direito e Economia, que busca a maneira mais eficiente de resolução de conflitos e da maximização da riqueza social. A harmonia entre elas é fundamental para criar instituições fortes e eficientes e garantir o desenvolvimento econômico. A importância do estudo do tema é demonstrar como ocorrem as relações contratuais na ótica da teoria contratual, da função social do contrato, da boa fé e do equilíbrio econômico, apoiados nos fundamentos da Economia de Custos de Transação, assim como a motivação das lides nas relações contratuais e a orientação do Judiciário nas tomadas de decisões, ao qual compete repelir as práticas abusivas do mercado e coibir lucro excessivo. Faz considerações finais e aponta que os agentes agem de forma a maximizar seus lucros e garantir seus direitos de propriedade, enquanto o judiciário atuará como mediador para garantir que se cumpra a função social do contrato que é manter o equilíbrio econômico.

**Palavras-chave:** Direito e Economia; Teoria dos Contratos; Racionalidade Limitada e Oportunismo.

## 1. Introdução

A Economia pressupõe a interação de indivíduos nas mais diferentes atividades que passam a formar um fluxo circular de renda e como toda relação social, a interação econômica também é passível de conflitos que devem ser dirimidos e arbitrados utilizando as ferramentas civilizadas modernas constantes da ciência do direito.

O Direito afeta de forma dramática a Economia em face do desenho da política econômica, da determinação dos direitos de propriedade, do direito dos contratos e de sua aplicação pelo Poder Judiciário (PINHEIRO, 2005, p.14).

O Poder Judiciário é a instituição responsável para dirimir dúvidas sobre os contratos e julgar qual das partes tem razão na sua interpretação. É perante o Poder Judiciário que tramitam as ações que questionam a validade das cláusulas contratuais.



O Direito e a Economia, apesar de terem metodologias bastante divergentes, lidam com problemas de coordenação, estabilidade e eficiência na sociedade. Diante de tal dicotomia, o que torna o diálogo turbulento entre economistas e juristas e às vezes destrutivo.

Salama (2008, p.5) postula que em meio à turbulência, nas últimas décadas este diálogo tornou-se fértil, a partir de Coase e Calabresi:

A partir das obras de Ronald Coase e de Guido Calabresi tomou corpo uma disciplina acadêmica que surge da confluência dessas duas tradições. No Brasil esta disciplina tem sido chamada ora de “Direito e Economia”, ora de “Análise Econômica do Direito”. (SALAMA, 2008, p.5)

Apesar das críticas ao movimento de “Direito e Economia” se referir ao direito americano como específico ao EUA, Posner (2009) afirma que é um movimento genuinamente internacional e relevante para o direito civil e para os países em desenvolvimento.

Anthony Kronman, reitor da Faculdade de Direito de Yale, um crítico do movimento de direito e economia, ainda assim o define como “uma enorme força animadora do pensamento jurídico americano” e diz que “continua a ser a escola mais influente da ciência do direito neste país”. Apesar da referência do Professor Kronman ao “pensamento americano” e “este país” (ou seja, os Estados Unidos), o movimento de direito e economia é genuinamente internacional, e tem tanta relevância para o direito civil e para os países em desenvolvimento quanto para os países do common law anglo-americano. Com efeito, existe um movimento distinto de direito e economia “civil”, com foco nas questões de estado de direito que são de particular importância para os países em desenvolvimento. (POSNER, 2009, p.120).

A interdisciplinaridade entre Direito e Economia e a harmonia entre elas é fundamental para criar instituições fortes e eficientes para garantir desenvolvimento econômico.

A partir da interação interdisciplinar entre direito e economia, o presente trabalho buscará responder à questão: o que orienta o comportamento dos agentes nas relações contratuais para fundamentar os pedidos de rescisão/ revisão de contratos?

Para a investigação do problema proposto, trabalhar-se à hipótese de que compete ao Judiciário repelir as práticas abusivas do mercado para coibir lucro excessivo de uma das partes, revisar ou declarar nulas cláusulas contratuais que promovam desequilíbrio econômico entre os agentes.

Objetivos Gerais: Analisar a motivação da lide nas relações contratuais expostas no recurso de apelação cível do TJGO - 100290-3/188, em relação

à teoria contratual e o *pacta sunt servanda*, em que versa sobre rescisão de contrato de compra e venda de soja n. 49- 04/2004.

Objetivos Específicos: Identificar os motivos da lide e seus respectivos fundamentos, expondo a motivação do poder judiciário para orientar suas decisões em relação às demandas contratuais.

A justificativa em se estudar o tema, se dá pela importância de demonstrar em caso concreto como ocorrem as relações contratuais na ótica da teoria contratual, da função social do contrato, da boa fé e do equilíbrio econômico.

O problema levantado que motivou o estudo buscou responder: o que orienta o comportamento dos agentes nas relações contratuais para fundamentar os pedidos de rescisão/ revisão de contratos?

A metodologia se apoia no método hipotético dedutivo, pesquisa documental usando estudo de caso como modo de investigação para analisar o voto em apelação cível emitido pelo poder judiciário.

Nessa busca pelo conhecimento do comportamento humano que se traduzem em eficiência e criação de valores e riquezas, é fundamental explorar sobre: Análise Econômica do Direito, Teoria dos Contratos, Economia de Custos de Transação (ECT) e seus pressupostos comportamentais para nos guiar nesse campo de estudo.

## 2. Referencial teórico

### 2.1 Análise Econômica do Direito (AED)

A Análise Econômica do Direito (AED), também conhecida como “Direito e Economia”, é aplicação da teoria econômica pelo judiciário para a resolução de conflitos para maximizar a riqueza social, pautado no conceito da eficiência.

Assim pode-se conceituar a disciplina de Direito e Economia como um corpo teórico fundado na aplicação da Economia às normas e instituições jurídico-políticas.

Na síntese de Richard Posner, o Direito e Economia compreende “a aplicação das teorias e métodos empíricos da economia para as instituições centrais do sistema jurídico”. Para Nichola Mercurio e Steven Medema, trata-se da “aplicação da teoria econômica (principalmente microeconomia e conceitos básicos da economia do bem-estar) para examinar a formação, estrutura, processos e impacto econômico da legislação e dos institutos legais”. (SALAMA, 2008, p.9)

A análise econômica do direito busca a equidade ou o que melhor se aproxima dela, em busca do bem-estar social e maior alocação de recursos para

maximizar a riqueza social, assim como fornecer subsídios para a compreensão do comportamento humano que orienta suas tomadas de decisões.

A economia é caracterizada por um método de investigação e não por um objeto específico em si. Para nossos propósitos, a definição que melhor traduz essa ideia é a de Lionel Robbins, segundo a qual a economia é “a ciência que estuda o comportamento humano como uma relação entre fins e meios escassos que possuem usos alternativos.” Assim, a abordagem econômica serve para compreender toda e qualquer decisão individual ou coletiva que verse sobre recursos escassos, seja ela tomada no âmbito do mercado ou não. Toda atividade humana relevante, nessa concepção, é passível de análise econômica. (GICCO JR., 2010, p.17)

Destarte, a teoria da AED considera como característica principal o Direito como um conjunto de regras que refletem custos e benefícios e que são determinantes nos comportamentos dos agentes que buscam maximizar suas satisfações. Por isso essa escola se preocupa em investigar as causas e as consequências das regras jurídicas e de suas organizações na tentativa de prever como cidadãos e agentes públicos se comportam perante elas e se seus comportamentos se alteram caso sejam alteradas.

## 2.2 Contratos

O contrato é o meio pelo qual se regulamenta a transação entre duas ou mais partes, caracterizando e explicitando as vontades de cada uma, estabelecendo os direitos e as obrigações a serem cumpridas por elas. Tem sua regulamentação fundamentada na ciência do Direito e estabelece a relação de interesses econômicos, sendo o instrumento de circulação de riqueza e valores (bens e serviços) no mercado.

Maia (2004) define em seu artigo “A evolução principiológica dos contratos” o conceito de contratos, adotado neste estudo por tratar da interdisciplinaridade entre a Economia e o Direito, e também pela completude conceitual.

Contrato é todo acordo de vontades de fundo econômico entre pessoas de Direito Privado que tenham por objetivo a aquisição, o resguardo, a transferência, a conservação, a modificação ou a extinção de direitos recebendo o amparo do ordenamento jurídico. (MAIA, 2004, p.63)

Os contratos são redigidos de forma ampla voltada para um determinado segmento ou geral, permitindo um menor custo em contraposição aos individualizados, se tornam massificados. Essa massificação dos contratos se justifica pelo baixo custo devido à sua padronização, ainda que não seja

possível prever “ex ante” todos os eventos futuros e que possam apresentar falhas ou lacunas nos contratos.

Leão (2013), reitera sobre contratos massificados que culminam em contratos de adesão:

O elemento objetivo do contrato, em se tratando de contratos de massa, ganha proeminência sobre o elemento subjetivo e o exame do contrato, nessa hipótese, aproxima-se do inconsciente coletivo. O contrato de adesão, surgiu dessa necessidade de se contratar ao mesmo tempo com inúmeras pessoas idêntico objeto, mediante de cláusulas predispostas, que asseguram a agilidade do contrato. (LEÃO, 2013, p.155)

A teoria apresentada dos contratos será de suma importância para que se possa compreender o processo como um todo e entender as instituições de direito estabelecidas para regular os contratos, pois facilita a compreensão da relação entre as transações de direitos e obrigações em âmbito econômico e jurídico, na busca de eficiência. No item a seguir será abordada a Teoria da Economia dos Custos de Transação (ECT).

### 2.3 Economia de Custos de Transação (ECT)

A Economia de Custos de Transação (ECT) tem seus fundamentos baseados na Escola Institucionalista e se assemelha à Organização Industrial. As Organizações Institucionais trabalham pela maximização dos lucros, centram seus esforços na busca do poder de mercado, já a Economia de Custos de Transação (ECT) trabalha pela minimização dos custos, com foco na eficiência, e acreditam que o processo não acaba com o produto final e perdura até o cumprimento da etapa final, que é a transação.

Essas transações é a interação entre os agentes no mercado, os quais possuem vontades distintas reguladas por acordos contratuais. As transações são influenciadas pelos ambientes institucional, tecnológico e organizacional, os quais coordenam e orienta os negócios privados e podem sofrer alterações conforme as ações estratégicas empresariais, coletivas e individuais. Essas ações podem alterar o ambiente e interferir diretamente nos custos de transações.

Tomando de empréstimo as palavras de Farina, Azevedo, Saes (1997, p.23),

A ECT trabalha em um ambiente de racionalidade limitada, caracterizada pela incerteza e informação imperfeita. Dessas duas características do ambiente econômico decorrem os custos de transação, cuja minimização vai explicar os diferentes arranjos contratuais que cumprem a finalidade de coordenar as transações econômicas de maneira eficiente.

Referindo se a esfera conceitual, para sustentação e melhor compreensão do tema, Ribeiro (2002, p.3 e p.4), nos contempla com informações relevantes acerca do conceito de custos de transação que perpassa por vários autores que exaustivamente estudaram e fundamentaram suas pesquisas para disseminação do conhecimento e foi assim disposta em sua publicação na ABEPRO – XXII Encontro Nacional de Engenharia de Produção.

Quadro 1.1 - Conceitos de Custos de Transação

AUTORES	CONCEITOS DE CUSTOS DE TRANSAÇÃO
COASE (1937)	O custo de usar o mecanismo de preço; o custo de realizar uma transação por meio da troca no mercado aberto, ou custos de mercado.
COASE (1991)	Os custos de transação são os custos de coletar informações, os custos de negociação e os custos do estabelecimento de contratos. A existência destes custos implica quais métodos alternativos a firma deverá usar para que conduzam a função de coordenação a um baixo custo.
ARROW (1969)	Os custos de transação são os custos de conduzir o sistema econômico.
DAHLMAN (1979)	Custos de transação: a procura e a informação de custos, a negociação e a decisão de custos, o policiamento e o cumprimento dos custos.
WILLIAMSON (1985,1993)	Os custos de transação podem ser do tipo ex-ante e ex-post. Os custos ex-ante são os custos de esboçar, negociar e salvaguardar o acordo. Os custos ex-post são os custos dos ajustamentos e das adaptações que resultam o rompimento contratual devido a falhas, a erros ou ao interesse próprio de uma das partes.
CHEUNG (1990)	Os custos de transação são os custos da elaboração e negociação dos contratos, mensuração e fiscalização dos direitos de propriedade, monitoramento do desempenho e organização das atividades.
MILGRON & ROBERTS (1992)	Os custos de transação são os custos do funcionamento do sistema: os custos de coordenação e os custos da motivação. Assim, sob a hipótese de que a estrutura e o design da organização são determinados para minimizar os custos de transação, ambos os aspectos da organização afetam a alocação da atividade entre as formas organizacionais.
NORTH (1994)	Os custos de transação podem ser definidos como aqueles a que estão sujeitos todas as operações de um sistema econômico.
NEVES (1999)	Os custos de transação são os custos de efetuar uma troca, ou através da troca entre duas empresas no mercado ou a transferência de recursos entre estágios integrados verticalmente numa mesma empresa, através da consideração de que a informação não é perfeita e tem custos.



Conforme afirmado anteriormente, a ECT trabalha em um ambiente de racionalidade limitada com características de incerteza e informação imperfeita, e à medida que os agentes se relacionam surgem os problemas de coordenação oriundos de suas ações. Assim sendo, os pressupostos comportamentais são conceitos relevantes para se compreender as relações contratuais, faz-se, portanto, necessária a discussão mais detalhada de suas características.

### *3. Pressupostos Comportamentais*

#### 3.1 Racionalidade Limitada

Racionalidade Limitada é a limitação de absorção ou de abstração do indivíduo, agentes econômicos, em relação a um contrato devido a sua complexidade, pelas informações disponíveis neles contidas, ou faltantes. Pode-se assim dizer que em função dessas desigualdades uma parte pode tirar proveito ou levar vantagens em detrimento da outra.

Baseado em Williamson (1993 apud Zylbersztajn, 1995, p.17) define que:

Racionalidade limitada refere-se ao comportamento que pretende ser racional, mas consegue sê-lo apenas de forma limitada. Resulta da condição de competência cognitiva limitada de receber, estocar, recuperar e processar a informação. Todos os contratos complexos são inevitavelmente incompletos devido à racionalidade limitada.

Assumindo que os agentes econômicos envolvidos no processo são racionais, mas de forma limitada, e que o comportamento oportunista e a racionalidade limitada em conjunto é a base para sustentação da Economia de Custos de Transação (ECT).

Farina, Azevedo, Saes (1997, p.72) discorrem que para os economistas ortodoxos os indivíduos são capazes de absorver e processar toda a informação disponível e, assim, agir de forma plena de sua inteligência e hermenêutica para atingir seus objetivos, que é a maximização do lucro. Porém, Williamson contrapõe aos ortodoxos afirmando que o indivíduo age racionalmente, mas de modo limitado.

A racionalidade limitada e a incerteza, são variáveis decorrentes da assimetria das informações e de sua complexidade. A racionalidade é uma característica que diz respeito ao indivíduo, e a incerteza se relaciona ao ambiente, palco dos acontecimentos. É a impossibilidade dos agentes econômicos preverem e processarem antecipadamente todos os eventos

futuros com relação a eles, por isso não sendo contratados “ex-ante”, ficando, assim, passíveis de alguns questionamentos pelas lacunas deixadas por eventos detectados “ex-post”. De acordo com Farina, Azevedo, Saes (1997, p.73), usam as palavras de Williamson, e afirmam: “racionalidade limitada, porém intencional, traduz-se em contratos incompletos”.

Apresentado o pressuposto comportamental que trata da racionalidade limitada, na seção seguinte será detalhada a teoria sobre o oportunismo.

### 3.2 Oportunismo

Baseado no conceito de racionalidade limitada que o indivíduo pretende ser racional, mas só consegue sê-lo de forma limitada, pois os agentes econômicos possuem limitações de absorção e abstração em relação a um contrato, pode se dizer que em função dessas desigualdades uma parte pode tirar proveito ou levar vantagens em detrimento da outra.

Sobre as desigualdades entre os homens e em relação aos benefícios extraídos dela, Rousseau (2000, p.143) concebe:

na espécie humana duas espécies de desigualdades: uma, que chamo de natural ou física, porque foi estabelecida pela natureza, e que consiste na diferença das idades, da saúde, das forças corporais e das qualidades do espírito ou da alma; outra, a que se pode chamar de desigualdade moral ou política, pois que depende de uma espécie de convenção e foi estabelecida, ou ao menos autorizada, pelo consentimento dos homens. Consiste esta nos diferentes privilégios desfrutados por alguns em prejuízo dos demais, como o de serem mais ricos, mais respeitados, mais poderosos que estes, ou mesmo mais obedecidos.

Em função da desigualdade moral ou política, ou ao menos autorizada, pelo consentimento dos homens, surgem comportamentos oportunistas, não aéticos, que levam à necessidade de criação de órgãos reguladores e responsáveis por desenhos de normas e padrões reguladores para harmonizar tais transações.

Farina, Azevedo, Saes (1997, p.80) definem ética como: “as restrições informais que disciplina o comportamento daqueles que exercem o jogo social, ou seja, conjunto de regras construído pelo ser humano para balizar as interações entre os indivíduos”.

Continua Farina, Azevedo, Saes (1997, p.79),

a importância do pressuposto comportamental de oportunismo está na possibilidade de surgimento de problemas de adaptação decorrentes da incompletude dos contratos. A racionalidade limitada implica em contratos incompletos e, conseqüentemente, renegociações futuras. O oportunismo implica que as partes podem se aproveitar de uma renegociação, agindo aeticamente

e, por consequência, impondo perdas à(s) sua(s) contraparte(s) na transação.

Fundamentado na desigualdade humana e que racionalidade limitada produz contratos incompletos. Defini-se que o oportunismo é a ação ou comportamento que leva o indivíduo a aproveitar de circunstâncias, ou ficar inerte, para delas tirar proveito.

Afirmam Farina, Azevedo, Saes (1997, p.79) que o oportunismo só foi incorporado às teorias ortodoxas após o relaxamento do pressuposto da informação perfeita. Com essa afirmação entende-se que: “a estrutura de governança é modelada para impedir ação oportunista por qualquer das partes envolvidas em uma transação específica”.

Farina, Azevedo, Saes (1997, p.81) reconhecem que na ausência de informação imperfeita não haveria necessidade de se estudar as instituições econômicas, pois na ausência dos pressupostos comportamentais: Racionalidade limitada e oportunismo todos os problemas seriam trivias, não haveria conflitos entre os agentes.

### 3.3 Direito de propriedade

Conforme anteriormente exposto sobre ECT e seus pressupostos comportamentais no item anterior, fundamentado na desigualdade humana e que racionalidade limitada produz contratos incompletos, e que contrato é o meio pelos quais duas ou mais partes interagem e disponibilizam suas intenções para transacionar e organizar seus direitos garantidos por lei; é o meio utilizado para que se estabeleçam os direitos e as obrigações entre as partes.

Em toda transação econômica existe uma troca de direito de propriedade podendo ser bens ou serviços. Farina, Azevedo, Saes (1997, p.47), ao tratar da teoria dos direitos de propriedade, afirmam que: “o reconhecimento de que uma transação consiste na troca de diferentes direitos, em seus mais variados modos – como direitos privados ou públicos – e em diversas dimensões – como o direito de uso, de usufruto ou de modificação do objeto alvo do direito”, e acrescenta que o direito de propriedade privada tem a função de internalizar as externalidades oriundas das ações de terceiros ou do próprio ambiente, desde que justificado que os lucros maiores que seus gastos em virtude dessa ação. Especialmente cabe dizer que o papel do direito de propriedade é de instrumentalizar a sociedade, ajudando os indivíduos a formar expectativas para interagir com os demais.

Demsetz (1967 apud Zylbersztajn 1995, p.36) assim discorre sobre direito de propriedade:

a estrutura vigente de direitos em uma sociedade não é fruto

do acaso, mas sim o resultado de um processo de busca de eficiência. Dado que o direito comunitário pode levar à ineficiência social – como expresso no exemplo de Ricketts – os direitos de propriedade tendem a mudar enquanto houver ganhos advindos desta mudança que compensem os custos a ela associados.

Zylbersztajn (1995, p.38) apresenta a teoria dos direitos de propriedade como minimizadora de custos de transação, pois são estruturas eficientes, destaca:

O importante papel dos direitos de propriedade tem a ver com a sua função de auxiliar da ordenação das expectativas criadas na sociedade para lidar com outros agentes. Ou seja, em uma sociedade onde o pressuposto do comportamento maximizador individual prevalece, a definição dos direitos de propriedade permite reduzir os eventuais custos associados ao monitoramento dos agentes econômicos.

Para ele a firma pode ser vista como um rico ambiente para se discutir direito de propriedade, a partir do conceito proposto por Coase, onde a firma é tratada como um complexo de contratos. Sendo os contratos voltados para definir regras de troca de direitos de propriedade entre agentes especializados, a firma passa a representar um exemplo onde a análise de direitos de propriedade pode ser útil para a compreensão da estrutura interna contratual. No próximo tópico abordar-se-á sobre o relatório da apelação cível e o voto.

#### *4. Metodologia*

A metodologia se apoia no método hipotético dedutivo, a partir de pesquisa documental usando estudo de caso como modo de investigação para analisar o voto em apelação cível emitido pelo poder judiciário. Apoia-se ainda em pesquisa bibliográfica a partir de livros e artigos que tratam do tema.

Exposição do pedido explanado no relatório da Apelação Cível. Na apelação, a parte vencida, o apelante, interpôs apelo aduzindo que a decisão afronta os princípios erigidos pela teoria contratual, quais sejam, a função social do contrato, a boa fé e o equilíbrio econômico.

No caso em análise, trata-se de contrato firmado em 2003, tendo por objeto a entrega de safra de soja, a ser colhida no ano de 2004, mediante o pagamento de importância pré- fixada. Todavia, no curso deste prazo, os contratantes são surpreendidos com fato imprevisto e independente da vontade do devedor e que provoca a valorização substancial do produto negociado, de forma que, a imposição do cumprimento do contrato, nos moldes pactuados, trará para o autor, grande prejuízo em detrimento do

ganho excessivo da ora apelada. Houve a ocorrência clara do fato imprevisível que ocasionou no mercado um aumento substancial no preço da saca de soja, consubstanciando a aplicação da teoria da imprevisão.

Assim, tem-se que, o fato imprevisível que ocasione excessiva onerosidade para a parte devedora e a imposição do cumprimento do contrato na forma pactuada são, dentre outras circunstâncias, as que caracterizam afronta aos princípios da função social do contrato, da boa fé e do equilíbrio econômico, e corroboram a revisão ou a resolução do contrato.

A doutrina e a jurisprudência admitem a possibilidade da revisão do contrato no caso de abuso de direito, o qual revela-se quando o pacto desvia-se de sua finalidade social e econômica, embora aparentemente tenha uma aura de legalidade.

Sustenta que os posicionamentos doutrinários e jurisprudenciais, há muito vem atenuando o princípio da obrigatoriedade dos efeitos contratuais, subsumido pela máxima *pacta sunt servanda*, que defende que os pactos devem ser respeitados. Ressalta que trata-se de contrato de adesão, posto que fixado unilateralmente, que sob o ponto de vista legal, é totalmente nulo, o que autoriza sua resolução/ rescisão. Acrescenta que o art. 478 do Código Civil autoriza a rescisão do contrato, quando constatada a onerosidade excessiva para uma das partes.

Assim é que, no seu dizer, apenas o produtor assume encargos e riscos, sem qualquer adiantamento em dinheiro para fomentar o seu plantio. Enfim, pede o conhecimento e provimento do recurso para, reformando a sentença singular, determinar a rescisão do contrato de compra e venda de soja nº 49-04/2004, firmado entre as partes.

Segue a extração da análise do voto da corte:

Apresentado a exposição dos motivos que sustentaram a apelação cível, passamos ao voto do relator que conforme sua análise: admite estar diante de um contrato de adesão, em que a vendedora aderiu as cláusulas estipuladas pela compradora. Foi imposta venda de safra futura, coisa incerta e não houve sequer uma cláusula que previsse consequências para o caso de não haver produção, ficando assim a vendedora não obrigada a entrega da produção e sim da mercadoria. Somente o vendedor ficou obrigado. Observa-se que o *pacta sunt servanda* encontra-se abrandado com a vigência do Código Civil de 2002, frente aos princípios erigidos pela nova teoria contratual, dos quais destacam-se: a função social do contrato, a boa fé e o equilíbrio econômico (art. 421, 422 e 2036).

O relator discorre sobre a função social do contrato, que seu principal objetivo é tornar o contrato equilibrado entre as partes, para que as obrigações se equilibrem e tornem-se mais



proveitosas para ambos os contratantes, como corolário, inclusive dos princípios da boa fé e da equidade. Em consequência disso não nega o princípio da liberdade de contratar e cumprir as obrigações, a limitação imposta pela lei é tornar as relações mais humanas e menos rudes, colocando os contratantes em pé de igualdade, não se admitindo o oportunismo. E que as vantagens, mesmo que melhores a uma das partes não serão desleais ou ilícitas, faz parte do negócio e todos estão sujeitos.

A lei não deseja que estas vantagens auferidas por uma das partes sejam decorrentes de imposições contratuais excessivamente onerosas a outra ou estipuladas em face do desconhecimento do negócio ou de uma determinada situação de miserabilidade e necessidade imperiosa que passa o outro contraente. Da mesma forma, será admitida a revisão ou a rescisão contratual em face dos acontecimentos imprevisíveis e extraordinários que surpreendem o contraente que ainda irá cumprir, futuramente, a sua prestação. Ao teor do exposto, o relator, conhece do apelo e dá provimento, reformando a sentença singular, e declara rescindido o contrato nº 49-04/2004.

Análise econômica da apelação cível

Foi demonstrado que, o oportunismo e a racionalidade limitada, pressupostos comportamentais da Economia de Custos de Transação (ECT), foram identificados na peça de apelação que assim foram dispostos:

Na apelação, quando mencionado que a decisão afronta os princípios erigidos pela teoria contratual, quais sejam, a função social do contrato, e seu objetivo é tornar o contrato equilibrado entre as partes, afastando assim qualquer ação oportunista.

A teoria da imprevisão, tratada na peça de apelação, se referencia a racionalidade limitada, que afirma ser impossível prever anteriormente eventos futuros que implicar-se-á em contratos incompletos, e que da incerteza emergirão os conflitos dos agentes, admite-se a possibilidade da revisão do contrato no caso de abuso de direito, e ao direito de propriedade cabe instrumentalizar a sociedade, para ajudar os indivíduos a formar expectativas e interagir com os demais.

O *pacta sunt servanda* e o princípio da obrigatoriedade dos efeitos contratuais, defende que os pactos devem ser respeitados. O que nos remete a concepção clássica de contratos, baseada no liberalismo econômico, defendia o Estado mínimo, e o indivíduo capaz de todos os seus atos, da autonomia das suas vontades, suficientes e bastante para acordá-las, dispensando o Estado do papel mediador prevalecendo a liberdade contratual, sem nenhuma interferência.

O contrato de adesão, posto que fixado unilateralmente, que sob o ponto de vista legal, é totalmente nulo, o que autoriza sua resolução/ rescisão. Ele

nos remete aos contratos massificados, quando necessário contratar, ao mesmo tempo, com inúmeras pessoas idêntico objeto, mediante de cláusulas predispostas, que asseguram a agilidade do contrato.

Desta forma, podemos reafirmar que o exposto na peça de apelação vai ao encontro da teoria em que afirma que a Economia de Custos de Transação (ECT) é o esforço direcionado e coletivo das empresas em fazer com que se cumpra com o menor custo possível as etapas das transações que envolvem o processo de circulação de mercadorias, bens e serviços.

## 5. Considerações finais

A Análise Econômica do Direito é aplicação da teoria econômica pelo judiciário para a resolução de conflitos para maximizar a riqueza social, pautado no conceito da eficiência, refletem custos e benefícios e orientam comportamentos dos agentes na busca de maximizar suas satisfações.

Os objetivos gerais que era analisar a motivação da lide concluiu que: A motivação da lide foi que os contratantes foram surpreendidos com fato imprevisto, que provocou a valorização substancial do produto negociado, de forma que, traria grande prejuízo em detrimento do ganho excessivo da outra parte. Esse fato imprevisível e a imposição do cumprimento do contrato caracterizavam afronta aos princípios da função social do contrato, da boa fé e do equilíbrio econômico, assim sendo, pediu a revisão do contrato, admitido no caso de abuso de direito, pela doutrina e a jurisprudência, o qual revela-se quando o pacto se desvia de sua finalidade social e econômica.

Os Objetivos Específicos era expor a motivação do poder judiciário para orientar suas decisões em relação às demandas contratuais. Apresenta que na devida análise o relator admitiu estar diante de um contrato de adesão, contratos massificados que conforme a teoria abordada o torna incompleto; que a imposição da venda de safra futura, coisa incerta sem prever as consequências, obrigam a parte a entrega da mercadoria e não da produção, isso posto descaracteriza a equidade – igualdade para contratar.

O *pacta sunt servanda* que determinam que os pactos devem ser respeitados, foram abrandados pela nova teoria contratual, destacando que a função social do contrato é tornar mais equilibrado e proveitosas para ambos os contratantes promovendo o equilíbrio econômico.

No entanto o relator não nega o princípio da liberdade de contratar e cumprir obrigações, que o limite imposto pela lei é tornar as relações mais humanas e menos rudes e promover a igualdade não se admitindo

oportunismo. As imposições contratuais onerosas as partes em face do desconhecimento do negócio – racionalidade limitada – ou de situação de miserabilidade é necessidade imperiosa que passa a outro contratante.

Em resposta a pergunta: o que orienta o comportamento dos agentes nas relações contratuais para fundamentar os pedidos de rescisão/ revisão de contratos? Faz considerações finais e aponta que os agentes agem de forma a maximizar seus lucros e garantir seus direitos de propriedade, enquanto o judiciário atuará como mediador para garantir que se cumpra a função social do contrato que é manter o equilíbrio econômico e afastar todo e qualquer fato imprevisível que ocasione grandes prejuízos em detrimento de ganho excessivo da outra parte.

O desenvolvimento da presente pesquisa encontrou limitação na impossibilidade de aplicação de uma pesquisa de campo, por se tratar de uma peça de apelação, que culminou em Acórdão – decisão de um órgão colegiado de um tribunal – que se diferencia das decisões de um órgão monocrático, sejam eles: um juiz, um desembargador ou um ministro de tribunais. Desta forma, o Tribunal, por sua Quinta Turma Julgadora da Terceira Câmara Cível, a unanimidade de votos, conheceu do Recurso, dando-lhe provimento, nos termos do voto do relator.

## *Referências bibliográficas*

- \_\_\_\_\_, *APELAÇÃO CÍVEL No 100290-3/188 (200601839530)*, Relatório do Tribunal de Justiça de Goiás, disponível em: [http://www.tjgo.jus.br/jurisprudencia/showacord.php?nmfile=TJ\\_1002903188\\_20060919\\_20061027\\_102024.PDF](http://www.tjgo.jus.br/jurisprudencia/showacord.php?nmfile=TJ_1002903188_20060919_20061027_102024.PDF), consulta efetuada em 05/01/2016.
- FARINA, E. M. M. Q.; AZEVEDO, P. F.; SAES, M. S. M. *Competitividade: mercado, estado e organizações*. São Paulo, SP: Ed. Singular. (1997).
- GICO Jr., Ivo T. *Metodologia e Epistemologia da Análise Econômica do Direito*. EALR, V. 1, nº 1, p. 7-33, Jan-Jun, 2010.
- LEÃO, Maximillian M., *A Evolução dos princípios Contratuais e sua função Social*. Revista Jurídica da Unic / Emam - v. 1 - n. 1 - jul./dez. 2013
- MAIA, A. C. R. A. *A evolução principiológica dos contratos*. R. CEJ, Brasília, n. 24, p. 62-66, jan./mar. (2004).
- MARQUES, Cláudia Lima. *CONTRATOS NO CÓDIGO DE DEFESA DO CONSUMIDOR: o novo regime das relações contratuais*. Ed. Revista dos Tribunais. São Paulo – SP /2002 – 1109p.
- PINHEIRO, A. C.; SADI, J. *Direito, Economia e Mercados*. Rio de Janeiro, RJ: Elsevier (2005).
- POSNER, Richard A., *Direito e Economia na Common Law, Civil Law e Nações em*

SALAMA, Bruno M., *O que é pesquisa em Direito e Economia?* Cadernos de Direito GV, estudo 22, v.5 n.2: março 2008.

RIBEIRO, K.C.S. *A Economia dos Custos de Transação na gestão Econômica-financeira do caixa das organizações*. Curitiba - PR, 2002. ABEPRO - XXII Encontro Nacional de Engenharia de Produção.

ROUSSEAU, J. J. *O contrato social e outros escritos*. São Paulo – SP (2000): CULTRIX.

ZYLBERSZTAJN, D. *Estruturas de governança e coordenação de agribusiness: uma aplicação da nova economia das instituições*. Universidade de São Paulo. Tese apresentada para obtenção do Título de livre Docente. São Paulo - SP (1995).

# A precarização das relações de trabalho: um panorama histórico

*Luana Tatiane Lima Rodrigues*

**Resumo:** São radicais as mudanças em curso no mundo do trabalho, gerando importantes implicações tanto para tecido social, quanto para as formas de organizações associadas aos direitos sociais e políticos. Tais mudanças mudaram profundamente as organizações, os processos, os perfis, habilidades, educação e qualificação dos trabalhadores, enfraqueceram-se os sindicatos, aprofundaram na automação, fragilizaram-se os direitos conquistados de forma ampla e abrangente. Nessa nova tendência, poupa-se intensamente o capital, e se implanta a exploração tecnológica do trabalho. As regras trabalhistas passam a ser mitigadas pelo mercado sob o pretexto de que em crises deve-se flexibilizar direitos de modo a garantir e ampliar empregos. A Reforma trabalhista terceirização são um grande exemplo deste sistema global de retirada de direitos pelo Estado a fim de favorecer o mercado financeiro. Pois uma simples avaliação da conjectura nacional desde o período de implantação até os dias atuais percebe-se a acentuada ampliação de trabalhos precários e informal. A tendência atual do mercado é reduzir o número de trabalhadores, para ampliar cada vez mais a força de trabalho que entra facilmente e sai sem custos. E toda essa crueldade com o aval do Estado que não consegue harmonizar gastos públicos e investimentos sociais com o crescimento e fortalecimento da política liberal de mercado.

**Palavras-Chave:** Mundo do Trabalho. Globalização. Precarização. Restruturação Produtiva. Reformas

## *1. Introdução*

As mudanças ocorridas, sobretudo nessa nova ordem de sociedade de massa do pós guerra, alteraram profundamente as organizações, do trabalho, pode se considerar que ocorreu a devastação de um certo tipo de trabalho, originado pelo Taylorismo e Fordismo, que por mais explorador que fosse, ainda assim, tinha um meio de contratação e regulação, que se seguia no Brasil pela CLT.

Entretanto, a partir dos anos 70, com a Criação do sistema Toyotista e de formas de empresas flexível, inicia-se um processo de corrosão no mundo do trabalho.



Nessa nova tendência, de maximizar os lucros e minimizar os custos, fomentados inclusive por políticas econômicas do governo, permitindo que o mercado permeasse a vida de qualquer sujeito, levou a classe trabalhadora à completa perda de direitos consagrados na Constituição.

No bojo dessas transformações, surgem novos serviços e desaparecem outros. Os trabalhadores são progressivamente substituídos por máquinas e novas tecnologias. Esse processo desestrutura as relações sociais torna pouco eficaz o exercício dos direitos civis e políticos, ao ampliar inclusive cada vez mais as desigualdades existentes.

Por outro lado, a República Federativa do Brasil tem como seus fundamentos o valor social do trabalho, a qual o estabelece como direito social e fundamenta a ordem econômica que respeite os direitos sociais e, sobretudo direitos humanos, a ordem social, além de assegurar o pleno emprego. Contudo, tais princípios bem como direitos e garantias fundamentais não impedem as constantes violações de direitos aos trabalhadores.

Importante destacar que no Brasil, mal se incorporaram os avanços sociais universalizados pelo capital desenvolvido pós guerra, razão pela qual se pode dizer que no Brasil, nunca se alcançou um Estado de Bem Estar Social equivalente aquele dos países desenvolvidos. O que o Brasileiro vivenciou foi o alto grau de intervenção estatal na economia, iniciada na era Vargas (1930-1945) e culminada no período da ditadura militar (1964-1985). Paradoxalmente, neste período os mais beneficiados com os gastos públicos foram, justamente, os empresários brasileiros e estrangeiros, ou seja, o mercado.

A grande transformação tecnológica contemporânea sobre as profundas e históricas desigualdades sociais veem acentuando de forma perversa a desigualdade social pré-existente. Não se consegue harmonizar gastos públicos e investimentos sociais com o crescimento da economia capitalista.

O mercado adota premissas que são completamente contrárias à ideia de justiça social e solidariedade, assim a economia não se vê submetida ao direito e, conseqüentemente a Constituição. A política liberal atual acentuou um enorme retrocesso constitucional com graves impactos sociais e econômicos, sobretudo nas pessoas mais carentes.

Constantemente a classe trabalhadora é obrigada a assumir o fardo de perder seus direitos e garantias constitucionalmente consagrados em prol da economia de mercado, ou seja, pela manutenção dos privilégios do grande capital.

Sobretudo em países subdesenvolvidos, que diante dos desequilíbrios crônicos da industrialização tardia, prejuízos financeiros, contas públicas mal geridas, descontrole inflacionário e imposição externa de medidas ortodoxas e austeras de recuperação, fazem com que o país desestruture ainda mais.

É inegável que a globalização, como um processo de aceleração intensa de processos de internacionalização de produtos e serviços, sobretudo em sua terceira fase na década de 70 com o advento da informática e das telecomunicações, gerou uma transformação gigantesca na sociedade, nas relações sociais, culturais, políticas e econômicas, e, que conseqüentemente recairia também nas relações de trabalho.

Contudo, a implementação desses mecanismos não foi acompanhada de devido cuidado por aqueles que em tese, deveriam proteger os trabalhadores. Como por exemplo, os sindicatos, estes, não estavam preparados para alinhar e trabalhar esforços para as novas formas de emprego, para as mudanças que já estavam paulatinamente ocorrendo no mundo global.

Neste artigo, apresentam-se de forma sintética as políticas adotadas, sobretudo no Consenso de Washington, que de modo nefasto obrigou países subdesenvolvidos a adotarem políticas macroeconômicas anti-inflacionárias de ajuste fiscal, desvalorizações cambiais, privatizações e políticas restritivas de direitos trabalhistas, em um discurso falacioso de acelerar o desenvolvimento sem piorar a distribuição de renda.

## *2. Antecedentes históricos*

### 2.1 Modelos de Produção e Exploração Capitalista

Karl Marx nos deixou um importante legado que será o norte para a melhor compreensão da exploração do capital sobre o trabalho, ou melhor, dos donos dos meios de produção sobre os não possuidores, que, por sua vez, foram denominados proletariados<sup>1</sup>. Para isto, é imprescindível retomar o conceito de mais-valia e, para tanto, será abordado como o capitalista, aquele que se apropria da força de trabalho dos trabalhadores e de todos os bens gerados por ele, aumentando cada vez mais seu capital.

O capitalismo é definido pelos esquemas de produção de mercadorias, é determinado e orientado pelo mercado, pela propriedade dos meios de produção, em que se faz importante ressaltar que, como grande parte da população não possui estes recursos e vive sobre a dependência dos que os possuem e, para sobreviver, vendem sua força de trabalho no mercado. O

<sup>1</sup> Em nenhuma fase de sua obra Marx utiliza o termo “classe trabalhadora” de modo frequente. Preferia a noção de proletariado, um antigo conceito romano provavelmente datado do século VI a.C., que descrevia um grupo relativamente grande, mas pouco definido, de cidadãos livres e pobres, cujas proles poderiam servir como soldados para o Império (Zaniewski, 1957).

capitalismo gera no indivíduo um comportamento individualista, aquisitivo, consumerista, minimizador e excludente, uma vez que nem todos poderão participar dessa sociedade ficando à margem dela, que rejeita a maioria dos indivíduos do sistema econômico.

Nesse sentido, o trabalho é apresentado como mera mercadoria e, como anteriormente mencionado, o trabalhador aliena seu único meio de subsistência, ou seja, sua força de trabalho seja ela física ou intelectual, ao capitalista que sobrevive dos lucros por este gerado e assim pagará por ele um valor ínfimo.

O capitalista garantirá que os trabalhadores não sejam também detentores dos meios de produção da forma mais covarde possível, os remunerando com menores salários. Assim sendo, toda grande fortuna é produzida por uma grande exploração daqueles que possuem os meios contra aqueles que precisam desses meios para sobreviver.

A partir de 1870, com o surgimento do que ficou conhecido como Segunda Revolução Industrial, houve o emprego de novas tecnologias, como da energia elétrica, motor a explosão, a invenção do telégrafo, corantes sintéticos e outros. Estes recursos fizeram acentuar a exploração de novos nichos mercadológicos e acelerou o processo industrial, que deixou de ser fabril e se tornou mais tecnológico.

As pesquisas científicas permitiram elaborar e produzir máquinas capazes de reduzir os custos e o tempo de fabricação para que se produzisse em larga escala e se assegurasse que os produtos fossem consumidos cada vez mais e por mais pessoas. Essa forma de produção não era compatível com os modelos existentes. Então foi necessário alterar não somente a maneira de produzir, mas modificar a estrutura de trabalho e do consumo existente.

A partir de então, a produção que começou a ser em massa através da linha de montagem, da produção em série e pelo controle do tempo. Assim, várias foram as formas e concepções de administração adotadas de modo a coisificar o trabalhador, priorizando apenas o mercado, sem maior consideração pelo elemento humano que operava todo este sistema.

A partir da década de 70, surge uma nova estrutura de exploração que modificou completamente os modelos anteriores. Alterou-se o perfil dos trabalhadores a regra era que o trabalhador fosse multidisciplinar, multifacetado, capaz de atuar com tipos diferentes de máquinas e tecnologias e sendo capaz de aproveitar diferentes postos de trabalho em qualquer etapa do processo produtivo.

Dessa forma, como bem destaca STANDING (2019), *“O elemento central de seu modelo neoliberal era que o crescimento e o desenvolvimento dependiam da competitividade do mercado; tudo deveria ser feito para maximizar a concorrência e a competitividade para permitir que os princípios de mercado permeassem todos os aspectos da vida”*.

Neste contexto, cujo lema era a flexibilização do mercado de trabalho, surgem novas formas de exploração do trabalho, gerando no mundo do trabalho uma intensa instabilidade.

Tristemente este espectro foi realizado com o consentimento do Estado. É importante frisar que, anteriormente a estes modelos, a situação dos trabalhadores também não era das melhores, pois viviam em condições aviltantes de trabalho, não possuíam direitos, eram submetidos a longas jornadas de trabalho, incluem-se neste cenário mulheres e crianças.

Todos estavam submetidos a condições insalubres dentro e fora do ambiente das fábricas, privados de sua dignidade. Neste período o capitalismo se dedicou a expandir em dimensões internacionais, principalmente para as nações que foram descolonizadas.

## 2.2 A estratégia da Flexibilização

Essa reengenharia oriunda das grandes empresas possibilitou a redução de custos não apenas nos insumos primários, mas de trabalhadores, que também são considerados neste processo, como mera mercadoria para a produção.

Portanto, da forma como foi arquitetado, acarretou ao trabalhador profundas modificações. Basicamente, porque se trabalha com o mínimo de trabalhadores possível, ampliando seu quadro através de trabalhadores temporários e terceirizados. Ou seja, o trabalho vivo é extraído ao máximo.

Desse modo, criam-se a todo instante, empresas menores com o intuito de subsidiar as maiores, fornecendo a mão de obra pouco qualificada a fim de atender as necessidades primárias e secundárias das empresas, provocando no trabalhador assim como dito por Marx, um sentimento de alienação<sup>2</sup>, de falta de perspectiva.

## 3. *“Nova” ordem de reestruturação econômica e produtiva*

### 3.1 A lógica do capital

Desde a formação da burguesia no final da Idade Média, esta, sempre objetivou a tomada do poder. Pode-se dizer que já o detinha na medida em

<sup>2</sup> No sentido que é dado por Karl Marx, a consequência imediata desta alienação do trabalhador da vida genérica, da humanidade, é a alienação do homem pelo homem. “Em geral, a proposição de que o homem se tornou estranho ao seu ser, enquanto pertencente a um gênero, significa que um homem permaneceu estranho a outro homem e que, igualmente, cada um deles se tornou estranho ao ser do homem”. Esta alienação recíproca dos homens tem a manifestação mais tangível na relação operário-capitalista. (CABRAL. 2019).

que usufruía de lucros e ganhos financeiros embora excluídos do governo estatal mantido pelo rei e a igreja católica.

Com o Iluminismo, porém, o indivíduo humano recuperou um status que a estrutura da sociedade medieval não lhe reconhecia gerando correntes múltiplas de pensamento, que posteriormente tornou-se as bases do Liberalismo.

Além de todas essas mudanças, iniciou-se um aprofundamento cada vez maior na ciência fomentado pela burguesia, se consolidando com as revoluções ditas burguesas, que buscavam mudanças na economia e na política.

Importante destacar, que todas as mudanças ocorridas para a dita formação de um Estado forte e rico, sempre imputavam a necessidade de expansão das atividades econômicas, fornecendo liberdade econômica e política a determinados grupos. Com o advento da Revolução Industrial, a burguesia tornou-se hegemônica tanto nas esferas econômicas quanto política.

Com o compromisso de uma economia de mercado aberta, o capitalismo dividiu as classes sociais de modo sempre crescente, seja pelo avanço tecnológico, em que cada vez mais o contingente de trabalhadores é diminuído, uma vez que passam a ser substituídos por novas tecnologias e processos e também as pequenas empresas que são atingidas pelo na medida em que se tornam dependentes das empresas maiores e com elas ainda têm que concorrer.

Assim, mudaram-se as formas de constituir o Estado, bem como de mantê-lo. De acordo com BAUMAN (1999), alteram-se as leis de modo a garantir segurança para a elite e repressão à grande massa da população, tornam-se a mão de obra flexível e também as relações sociais, de modo a garantir o poder nas mãos de poucos e diminuir a resistência.

Reforça-se o pensamento que todas as atividades econômicas deixem de ser reguladas pelo Estado de modo a diminuir o déficit público gerado pelas políticas sociais, restringindo assim essa assistência ao mínimo possível, privatizam-se todas as empresas estatais e até mesmo a própria área social, de forma a abrir espaço para que o capital e seus produtos circulem livremente.

### 3.2 Restruturação produtiva e a precarização do trabalho

A expressão Restruturação produtiva faz referência ao movimento caracterizado no Consenso de Washington, que redefiniu o papel do Estado na Economia, de maneira a estabelecer diretrizes políticas que garantam a prevalência do mercado, a desregulamentação da economia e a privatização de empresas estatais.

Uma nova organização no modo de trabalhar surge, manifesta-se o que BAUMAN (1999) chama de “proprietário ausente”, os proprietários clássicos que deixam de existir para as grandes corporações transnacionais e internacionais.



Atuam de forma que não são visíveis e identificados com a história de construção do negócio, e sim pela quantidade de cotas que possuem.

Dessa forma, não necessariamente possuem vínculos territoriais, culturais ou que os identifiquem com a empresa. Essa nova forma de patrão, segundo BAUMAN (1999), não está preocupada com os compromissos que a empresa tenha com a localidade onde esteja estabelecida, isto porque ele atua de modo convergente com seus interesses pela busca da redução de custos.

O centro das decisões da empresa é deslocado de acordo com os interesses do mercado financeiro, em especial onde estão alocados os acionistas que oferecem maiores vantagens. Não se levam em consideração os empregados e consumidores, não há nem mesmo um relacionamento direto entre a diretoria e o conselho de administração.

Ainda de acordo com BAUMAN (1999), essa mobilidade adquirida acarreta a separação entre o poder central e suas obrigações e responsabilidades. Rompe-se com as condições de relação que vinculavam patrão e empregados, mas não somente com estes, também com a comunidade, com o meio ambiente, com o governo.

Passam a delegar as tarefas secundárias a empresas menores e, em muitos casos, nem isso. A empresa começa a ser gerida de forma a apenas fomentar o acúmulo de capital.

As terceirizações e pejetizações<sup>3</sup> ampliam a forma de atuação de modo avassalador, pois, para permanecer no mercado, as empresas menores passam a atuar para a manutenção e hegemonia das grandes corporações.

Assim, com o apoio do Estado, passa a se promover políticas favoráveis a essa precarização, como a edição de leis mais flexíveis. Segundo VIANA (2014, p. 2), *Em outras palavras: depois de expropriar os trabalhadores dos modos de produzir e defender suas vidas, o capital os expropria dos meios de produzir e defender suas leis.*

### 3.3 Políticas Neoliberais

As políticas neoliberais iniciadas no final da década de 70, tendo como principais propulsores Margareth Thatcher (1979) na Inglaterra e por Donald Reagan (1980) nos Estados Unidos. Medidas estas, adotadas para reduzir tanto a intervenção estatal na economia como reduzir gastos do governo.

<sup>3</sup> Assim como na terceirização, a Pejetização é uma contratação de serviços pessoais, exercidos por pessoas físicas, de modo subordinado, não eventual e oneroso, realizada por meio de pessoa jurídica constituída especialmente para esse fim, é a clara tentativa de disfarçar eventuais relações de emprego que evidentemente seriam existentes, fomentando a ilegalidade e burlando direitos trabalhistas.

A atuação estatal foi minimizada por meio de privatizações de indústrias estatais de petróleo e de gás, de aeroportos e companhias aéreas, de telefonia e energia elétrica, bem como parceria para o crescimento econômico através de estímulos ao setor privado oriundos de redução da dívida pública e da minimização do Estado de Bem Estar Social.

Também o Consenso de Washington<sup>4</sup> propiciou e propagou essa tendência de políticas neoliberais pelos países latino-americanos, como um conjunto de medidas de ajuste macroeconômico formulado por economistas de instituições financeiras como o FMI, o Banco Mundial e BID, em 1989.

Dentre as políticas que deveriam ser adotadas pelos países para promover o desenvolvimento econômico e social estavam a disciplina fiscal, redução dos gastos públicos, reforma tributária, juros de mercado, câmbio de mercado, abertura comercial, investimento estrangeiro direto, eliminação de restrições, privatização das estatais, a desregulamentação progressiva do controle econômico, das leis trabalhistas e reforma no judiciário.

Infelizmente, essas políticas possuíam o apoio de uma elite descompromissada com o desenvolvimento dos países e por economistas que sequer analisaram a realidade política, econômica e social dos países latino-americanos.

#### *4. O Brasil e as políticas formuladas pelo Consenso de Washington*

Ao final da década de 1980, como resultado de um período de grande dependência tecnológica e financeira do Brasil em relação aos países capitalistas desenvolvidos, o país vivenciava um contexto de grande desvalorização da moeda, em virtude principalmente de várias crises econômicas que acarretaram um processo de endividamento, falta de investimento, além da significativa obsolescência da infraestrutura de algumas empresas estatais.

A insuficiência e desinteresse do Estado para lidar com as demandas relativas às das estatais e, principalmente, para responder às pressões do

<sup>4</sup> Em novembro de 1989, reuniram-se na capital dos Estados Unidos funcionários do Banco Mundial e BID - especializados em assuntos latino-americanos. O objetivo do encontro, convocado pelo Institute for International Economics, sob o título "Latin American Adjustment: How Much Has Happened?", era proceder a uma avaliação das reformas econômicas empreendidas nos países da região. Para relatar a experiência de seus países também estiveram presentes diversos economistas latino-americanos. As conclusões dessa reunião é que se daria, subsequentemente, a denominação informal de "Consenso de Washington". (BATISTA. 1994).

capital transnacional pela abertura desse novo e lucrativo mercado, fez com que, ao final da década de 1990, o país seguisse o mesmo trajeto percorrido por outros países latino-americanos e abrisse mão do monopólio de diversas estatais em favor da captação de investimentos estrangeiros.

De acordo com CAVALCANTE (2009), promoveu-se no país profundas mudanças de determinações econômicas e políticas advindas da crise capitalista, como a reestruturação produtiva das corporações, produzindo profundos impactos na economia, nos trabalhadores e nos sindicatos. Complementou este cenário o grande endividamento do Estado nas contas públicas internas e externas.

O capitalismo global e seu braço político, o Consenso de Washington, desestruturaram os espaços nacionais de conflito e negociação, minaram a capacidade financeira e reguladora do Estado, ao mesmo tempo que aumentaram a escala e a frequência dos riscos até uma e outra ultrapassarem os limiares de uma gestão nacional viável. (Santos, 1998: 8).

A partir dos anos 90, foram intensas pressões do FMI e de outros organismos internacionais para que o Brasil adotasse as estratégias neoliberais e assinasse os acordos que exigiam ajustes fiscais e reformas institucionais para liberarem recursos. Nesta senda, o presidente eleito Fernando Collor, convergia com os interesses neoliberais desde a campanha, com um discurso extremamente neoliberal. Calcou-se assim, o alicerce para os argumentos posteriormente utilizados no sentido de passar a propriedade e gestão de bens públicos ao capital.

Mesmo com a saída do presidente pelo processo impeachment, seu legado sobreviveu e tendo como apoio o mercado, políticos e a mídia.

O argumento constantemente invocado, dentro e fora do governo brasileiro, até em partidos de oposição, é o de que não existe alternativa à proposta neoliberal, fiel expressão do pensamento econômico predominante no mundo. A única capaz de modernizar o país, de permitir a retomada do desenvolvimento, a inserção na economia internacional e o acesso ao Primeiro Mundo. Ou seja, a proposta que evitaria que perdêssemos “o bonde da História”, que nos levaria a uma “inserção aberta e competitiva” numa presumida “nova ordem internacional”. (BATISTA, 1994: p. 29).

No período do governo de Fernando Henrique Cardoso, ocorreu a concretização em larga escala do projeto de mercado transnacional, fomentado pelas políticas neoliberais. Neste cenário, o Estado estabeleceu a premissas entre as funções exclusivas e não exclusivas e com o apoio incondicional dos meios de comunicação.

Em agosto de 1995 foi encaminhado ao Congresso Nacional o Projeto de Emenda Constitucional nº 173 que versava sobre a reforma do Estado brasileiro. Deste modo, o governo de Fernando Henrique Cardoso inaugura uma nova ofensiva contra os direitos sociais instituídos com a Constituição Federal de 1988. Amparado pela popularidade e legitimidade adquiridas nas urnas, o novo Presidente inicia o seu governo organizando uma ampla reforma nas políticas e nos aparelhos do Estado pretendendo reduzir o “custo Brasil”, solucionar a crise da economia brasileira e garantir as condições de inserção do país na economia globalizada (Cardoso, 1998). Com esse objetivo, enquanto empreende uma luta ideológica que apresenta os direitos sociais como privilégios e entraves ao desenvolvimento econômico, promove a desregulação da economia e a flexibilização da legislação do trabalho, a diminuição dos gastos públicos, a privatização das empresas estatais, a abertura do mercado aos investimentos transnacionais, dentre outras medidas. (SILVA. 2001)

Com o discurso de melhorar o acesso aos bens de consumo à população e caminhar rumo ao “Primeiro mundo”. Deveria ser retirado a posição de um Estado ineficaz e parasitário e através de propostas como a racionalização dos recursos fiscais e de abertura dos mercados, ocorreram as desestabilizações, privatizações e concessões.

Como parte constitutiva de um processo abrangente que buscava criar um novo modelo econômico fundamentado no neoliberalismo, estimulado a partir do Consenso de Washington, a reforma do Estado brasileiro seria, segundo seus defensores, uma alternativa capaz de liberar a economia para uma nova etapa do crescimento. Embora de alcance diferenciado em cada país e condicionada às relações centro/periferia, a reforma passou por dois momentos. O primeiro correspondeu ao período de retomada da ofensiva do neoliberalismo estendendo-se até o início da década de 1990. O Estado foi fortemente criticado pelo seu caráter intervencionista, exigindo-se a redução do seu “tamanho” como uma condição ao livre funcionamento do mercado (Gomes Silva, 2001).

As privatizações das estatais, por exemplo, destacou-se por intensas demissões e, posteriormente, a subcontratação por empresas que prestavam serviços para a tomadora, na qual antes era estatal. Contrariando por completo o discurso falacioso, segundo o qual a privatização possibilitaria um aumento de contratações. Assim, o que se constatou em todas as ex estatais foi a redução drástica de seu quadro de funcionários e uma acentuada subcontratação por empresas terceirizadas.

#### 4.1 Terceirização e a legalização de mais um golpe nas costas do povo trabalhador

Não somente nas políticas econômicas, o mercado interferiu com propostas de medidas austeras, seguindo este padrão, o Banco Mundial, apresentou o Documento de nº 319, na década de 90, cujo principal objetivo era moldar a própria legislação em favor das reformas liberais e fazer que as medidas rígidas de retiradas de direitos, fossem abafadas pelo poder judiciário.

Neste contexto, a Justiça do Trabalho, como garantidora dos direitos e garantias fundamentais para a dignidade do trabalhador, manteve-se em prol da atuação constitucional.

Entretanto, devido intensa força política e midiática favorecida, sobretudo pelo grande capital, após a queda de um governo democraticamente eleito, iniciou-se um grande retrocesso na sociedade brasileira no que tange aos direitos sociais. Inicia-se no período Temer um projeto que começou a dilapidar direitos conquistados de forma ampla e abrangente, que jamais seria aprovado tal projeto em um pleito eleitoral.

Segundo SOUTO MAIOR (2015), a terceirização<sup>5</sup> sempre existiu, só foi rotulada por outro nome na década de 80, e que a Lei 6019/74 (Lei do Trabalho temporário) foi a “porta de entrada” para a precarização no Brasil, de onde ocorreu uma descentralização organizacional das empresas e das instituições, uma vez que, certas atividades são delegadas a empresas menores.

Desse modo, em 31 de março de 2017, a terceirização de uma forma ainda mais cruel foi sancionada, sem ter a devida participação dos principais envolvidos – a classe trabalhadora.

Por fim, em 30 de agosto de 2018, o Supremo Tribunal Federal, aprovou a seguinte tese: “É lícita a terceirização ou qualquer outra forma de divisão do trabalho entre pessoas jurídicas distintas, independentemente do objeto social das empresas envolvidas, mantida a responsabilidade subsidiária da empresa contratante”. É o fim, liberação geral do Estado com a proteção do judiciário para acabar com as relações trabalhistas protegidas. Trata-se da completa

<sup>5</sup> A terceirização tem dois propósitos muito evidentes: o econômico e o político. Sua razão econômica é permitir aos patrões a diminuição de custos com a exploração da mão de obra. Vários argumentos são usados no sentido de que se trata de especialização, de racionalização, mas tudo isso é secundário. A outra razão é a de cunho político. Nesse ponto o objetivo é dividir os trabalhadores, fragmentá-los, especialmente em suas representações sindicais. A ideia de que a terceirização cria novos postos de trabalho é inverídica. Os postos de trabalho são uma necessidade de determinado setor. Ou você utiliza a mão de obra contratada diretamente pelo tomador de serviços ou o faz por meio da terceirização. (COUTINHO, 2013, p.1).



promiscuidade do Estado, para favorecer o mercado que age com todo um aparato de forma irracional apenas com interesses em acumular lucros.

Simplemente o Supremo com essa tese, extrapolou os limites constitucionais e jurídicos concedidos a justiça trabalhista para uma promoção da proteção as relações de trabalho, que historicamente sempre foi desigual entre capital e trabalho.

Assim sendo, a terceirização agora, está autorizada em todo processo de contratação de trabalhadores como ente interposto. Cujo objetivo último é reduzir custos com a força de trabalho. Não se externaliza a produção ou algum serviço, o que é externalizado é a contratação de trabalhadores.

A lógica dessa precarização é produzir mais à custa dos direitos e da condição de vida dos trabalhadores. Na terceirização ficam visíveis não somente as perdas salariais, mas todos os direitos e condições psicológicas inerentes aos trabalhadores das tomadoras. Uma vez que não se preocupam com as relações empregatícias, mas na produção, na garantia da sobrevivência empresarial diante de uma estagnação na economia. Como bem esclarece POCHMANN,

[...] ao contrário da experiência dos países desenvolvidos, a terceirização no Brasil contém especificidades significativas. Na maior parte das vezes, a terceirização encontra-se associada ao ambiente persistente de semi-estagnação da economia nacional, de baixos investimentos, de minuta incorporação de novas tecnologias, de abertura comercial e financeira e de desregulamentação da competição intercapitalista. Por conta disso, o sentido da terceirização vem se revelando um processo de reestruturação produtiva defensiva, mais caracteriza da minimização de custos e adoção de estratégias empresariais de resistência. (POCHMANN, sd, p.7).

Com efeito, a adoção da terceirização, além de potencializar a exploração do trabalho, minimiza a atuação de agentes para proteger o trabalhador deste processo, pois dificulta a organização dos indivíduos na luta por seus interesses. Uma vez, alcançado essa total flexibilização advinda do desmonte da proteção ao trabalho, potencializa a capacidade das empresas na ampliação da exploração e no aferimento de cada vez mais lucros, as custas inclusive da vida do trabalhador.

Nesse entendimento, VIANA (2014):

Por tudo isso, a terceirização não é apenas o que parece ser. Mais do que uma nova técnica de estruturar a empresa, ou de produzir de forma flexível, ou de enfrentar a concorrência, ou mesmo de reduzir os custos [como a acusam tantas vezes, com razão], ela esconde uma estratégia de poder. Ela enfraquece, corrompe e – tendencialmente –, até, elimina o sindicato, pelo menos

enquanto inventor e sancionador de um verdadeiro direito social; e assim, por extensão, também enfraquece, corrompe e [no limite] pode até eliminar esse mesmo direito, pelo menos enquanto meio importante de redistribuir riquezas. No entanto, há outro ponto – essencial – que às vezes passa despercebido: quando se trata da dignidade do trabalhador, no sentido mais profundo da expressão, as duas formas de terceirizar podem gerar efeitos distintos. (VIANA, 2014, p.3).

CAVALCANTE (2011) demonstra que, seguindo este modelo precarizante, não é possível encontrar qualquer perspectiva de melhoria aos trabalhadores, a não ser que se aceite a histórica desigualdade social brasileira e que fiquem satisfeitos por terem um emprego. Dessa forma, os trabalhadores deveriam agradecer a bondade de seus empregadores. Mas, é evidente que não estamos dispostos a aceitar tamanha exploração. E é a partir disso que precisamos repensar e trabalhar: é preciso pensar qual tipo de sociedade estamos projetando e o que realmente queremos.

## *5. Reforma Trabalhista*

### 5.1 A completa degradação do trabalho frente ao capital

É incontestável que o legislador, que tem o papel fundamental na criação de leis, tem se mostrado incompetente, seja por despreparo, que inclusive não se justifica em virtude do grande aparato que lhe está à disposição, seja técnico e científico ou porque esses são bancados por financiamentos de empresas privadas e por este motivo legislam favoráveis a quem lhes apoiou financeiramente nas campanhas.

Pior ainda para o judiciário, que deveria corrigir ou pelo menos amenizar o erro, corrobora com tal situação. Essa prática como vista hoje, massacra os trabalhadores, pois cada vez mais as empresas buscam meios de fraudar e se esquivar da responsabilidade de ser o empregador, exceto no momento de receber os lucros do negócio. O que se promove atualmente é a lógica de precarizar tudo e com o respaldo da lei e muitas vezes do judiciário.

O Estado Democrático de Direito, que tem por escopos a dignidade da pessoa humana, igualdade e liberdade, certamente deve acompanhar a evolução da sociedade, mas deve também promover uma tutela satisfatória do direito de seus cidadãos. Assim sendo, tais mudanças não ferem apenas as leis de proteção ao trabalho, mas uma garantia constitucional de um trabalho digno.

Hoje o desemprego atinge 13 milhões de brasileiros, uma taxa de 12,3% de março a maio deste ano, segundo o IBGE. Dados do PNAD mostra que, no

primeiro trimestre de 2019, a proporção de desempregados há mais de dois anos era maior entre as mulheres (28,8%), entre os adultos com mais de 40 anos (27,3%) e entre os trabalhadores com ensino médio completo (27,4%). Ou seja, mais uma vez, corrobora com a dinâmica da acumulação do mercado em prol da retirada de direitos e dignidade da população, sobretudo as mais carentes.

Há diversas temáticas que surgem através desta mudança predatória da lei trabalhista e que infelizmente não será possível abordar no presente trabalho. Contudo, reforça-se a ideia que atualmente no Brasil há uma extrema falta de compromisso com a agenda para a implementação do trabalho decente estabelecida pela OIT, uma vez que contrariam frontalmente seus pressupostos básicos:

- 4- Políticas nacionais devem ao menos incluir medidas para:  
[...] b) combater as relações de trabalho disfarçadas no contexto de, por exemplo, outras relações que possam incluir o uso de outras formas de acordos contratuais que escondam o verdadeiro status legal, notando que uma relação de trabalho disfarçado ocorre quando o empregador trata um indivíduo diferentemente de como trataria um empregado de maneira a esconder o verdadeiro status legal dele ou dela como um empregado, e estas situações podem surgir onde acordos contratuais possuem o efeito de privar trabalhadores de sua devida proteção;  
c) garantir padrões aplicáveis para todas as formas de acordos contratuais, incluindo aqueles envolvendo múltiplas partes, de modo que os trabalhadores empregados tenham a devida proteção. (Recomendação 198, 2006, p.3).

Neste mesmo contexto, surgem as falsas formas de trabalho, sobretudo, aquelas que vêm configuradas como empreendedorismo, na qual se prolifera distintas formas de flexibilização do trabalho assalariado, aumentando de forma exponencial o nível de exploração da força de trabalho.

## 5.2 Reforma Trabalhista e a dignidade do trabalho

Quando se fala o termo “reforma”, objetiva-se melhoria, correção, ou seja, normalmente tem-se a ideia de algo bom. Entretanto, não é o que ocorre com a Lei 13.467/2017, pelo menos em relação aos trabalhadores.

Tal legislação propicia a liberdade para explorar os trabalhadores, não existe modernização, o que existe é uma afronta a dignidade e ao direito constitucional do trabalho.

Cabe frisar que, os direitos humanos devem ser interpretados de forma a sempre avançar em relação ao direito social. O trabalho, indispensável para a integração social, está presente em diversas normas nacionais e

internacionais, garantindo ao indivíduo dignidade e cidadania. Cabe ressaltar que na Declaração Universal dos Direitos Humanos está contido que toda pessoa tem direito ao trabalho, à livre escolha de emprego, às condições justas e favoráveis e à proteção contra o desemprego.

Foi também incorporado pela OIT e pela Declaração da Filadélfia, segundo a qual o trabalho não é uma mercadoria e o ser humano não é objeto. Segundo a Recomendação 198 OIT, as políticas nacionais devem incluir medidas para combater as relações de trabalho disfarçadas, que escondam o verdadeiro status legal do trabalhador.

Considerando as dificuldades de estabelecer se existe ou não uma relação de trabalho em situações onde os respectivos direitos e obrigações relativas às partes não estão claras, onde houve uma tentativa de disfarçar as relações de trabalho, ou onde existam inadequações ou limitações na estrutura legal, ou em suas interpretações ou aplicações, e

Notando que situações existem onde arranjos contratuais podem ter o efeito de privar trabalhadores de sua proteção devida, e Reconhecendo que existe um papel na orientação internacional dos Membros em alcançar a proteção através de práticas e leis nacionais, e que esta orientação deveria permanecer relevante [...]

Reconhecendo que políticas nacionais devam promover crescimento econômico, criação de emprego e trabalho decente, [...]

Considerando que a economia globalizada aumentou a mobilização dos trabalhadores que necessitam de proteção, ao menos contra as práticas fraudulentas de proteção nacional por escolha da lei. (Recomendação 198, 2006, p.1- 2).

Tal degradação, não é viável nem economicamente, nem juridicamente. Se, do ponto de vista jurídico, viola diretamente as bases do sistema jurídico brasileiro, mediante afronta ao texto constitucional. Do ponto de vista econômico alimenta, segundo MENEZES, (2003), um círculo infernal, gerando empobrecimento da população, precariedade das condições de trabalho e de vida, diminuição do consumo, queda na produtividade e na qualidade, menor crescimento da economia, mais desemprego e assim por diante (MENEZES, 2003, p. 274).

Assim, fica claro que a nova legislação, concretizou o sonho neoliberal que vinha sendo paulatinamente projetado no Brasil desde os anos 90, ou seja, o aumento da concentração de riqueza, a expansão dos lucros e ganhos de capital, que realizadas através da privatização, culminando com a completa desregulamentação dos direitos trabalhistas.

## 6. Considerações finais

O conhecimento histórico é manipulado e utilizado como instrumento ideológico na tentativa de manipular e controlar a realidade, segundo BOSCHI (2007), ou seja, quem detém o poder pode se apropriar de fatos históricos, modificando-os a seu favor. Diante disso, como afirma HOBBSAWN (1998), é tarefa dos historiadores tentar remover as vendas que amaram a sociedade, ainda que estas hesitem em enxergar, pois ao agir assim, todos irão se beneficiar.

Como por ele mencionado apenas as universidades propiciam e autorizam o sujeito a vivenciar isso. Mas aqui há de se tecer uma crítica, pois todos somos agentes dessa realidade, portanto as academias poderá sim ser o ponto de partida, mas é um dever não somente dessas instituições, mas da sociedade que vive e também possui o conhecimento realizar a mudança, desde que estejam alimentados de informações corretas.

E por este motivo devemos agir, pois o agir é uma possibilidade e condição fundamental do ser humano. Nada é imutável, estamos nós mesmos em um processo constante de mudanças e transformações. Assim, como disse Jacques Le Goff, devemos trabalhar de forma que a memória coletiva sirva para a libertação e não para a servidão dos homens.

É nesse sentido que é de suma importância tratar não apenas na academia das incongruências de todas essas medidas austeras realizadas a partir da ruptura de um governo eleito democraticamente e, sobretudo, os eventos históricos que estão por trás como um pano de fundo.

Isso possibilitará compreender o quanto o Estado foi e ainda continua incompetente no gerenciamento que lhe cabe fazer nos exercício de suas funções. De maneira que o conhecimento seja tratado de modo crítico e fundamental para a mudança de paradigmas.

Somente assim, ter criticidade no argumento para que o Estado seja de fato gerenciador de utilidades com os fins sociais e do bem comum da sociedade principalmente os mais carentes.

Não é bom gerenciador aquele Estado que aceita a imposição de políticas antidemocráticas por parte do mercado e de organismos financeiros e internacionais que objetivam apenas o lucro próprio.

Com a justificativa de que o país passa por um momento crítico, que a economia está estagnada e para que o Estado aumente a arrecadação, utilizam-se políticas liberais para favorecer não a coletividade, mas o grande capital. Estes foram os principais argumentos usados para justificar as reformas de cunho tão prejudicial aos direitos sociais e a manutenção da dignidade humana.

Não obstante a contradição apontada e a circulação de informações falaciosas, o que foi proposto acerca da expansão e melhoria da geração



de empregos não foi efetivado: acentuou a massa de desempregados e de trabalhadores sem proteção, trabalhadores autônomos e os poucos que conseguem se manter no trabalho, mantém empregos precários.

O desenvolvimento brasileiro só será de fato viável e merecedor do nome se for socialmente sustentável. Se for também ecologicamente sustentável pela eliminação da miséria que tanto quanto o equivocado atrapalha o desenvolvimento industrial e social.

## *Referências bibliográficas*

- ALEGRETTI, Laís. *Reforma trabalhista: 'Foi um equívoco alguém um dia dizer que lei ia criar empregos'*, diz presidente do TST. Disponível em: <https://economia.uol.com.br/noticias/bbc/2019/07/03/reforma-trabalhista-foi-um-equivoco-alguem-um-dia-dizer-que-lei-ia-criar-empregos-diz-presidente-do-tst.htm>. Acesso em: 18 ago. 2019.
- ALVES, Giovanni. *O novo (e precário) mundo do trabalho: Reestruturação produtiva e crise do sindicalismo*. São Paulo: Boitempo, 2000. 368 p.
- ANTUNES, Ricardo. *Adeus ao Trabalho?: Ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho*. 16. ed, São Paulo: Cortez, 2015. 273 p.
- ANTUNES, Ricardo. *Os sentidos do trabalho: ensaios sobre a afirmação e negação do trabalho*. Caxias do Sul, EDUCS, 2005. P. 122.
- ANTUNES, Ricardo. *O continente do labor*. São Paulo: Boitempo, 2018.
- ANTUNES, Ricardo. *O Privilégio da Servidão. O Novo Proletariado de Serviços na Era Digital*. 1. ed São Paulo: Boitempo, 2011, p. 328.
- BATISTA, Paulo Nogueira. *O Consenso de Washington: a visão neoliberal dos problemas latino-americanos*. Programa Educativo Dívida Externa - PEDEX, Caderno Dívida Externa, n. 6, 2. ed., nov. 1994.
- BAUMAN, Zygmunt. *Globalização: As Consequências Humanas*. Tradução de Marcus Penchel. Rio de Janeiro: Zahar, 1999, 145 p.
- BOSCHI, Caio César. *Porque estudar história?*. São Paulo: Ática, 2007, 72p.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. 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... *Diário Oficial da União*. Brasília, 5 de out. 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm). Acesso em: 15 ago. 2019.
- BRASIL. Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943. *Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho*. Diário Oficial da União, 9 ago. 1943. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del5452.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del5452.htm). Acesso em: 13.ago.2019.

- BRASIL. Lei 8.031 de 12 de Abril de 1990 (revogada). *Cria o Programa Nacional de Desestatização e dá outras providências*. Diário Oficial da União, Brasília, 13 abr. 1990.
- BRASIL. Lei 9.491 de 09 de Setembro de 1993. *Altera procedimentos relativos ao Programa Nacional de Desestatização, revoga a lei 8.031 de 12 de Abril de 1990, e dá outras providências*. Diário Oficial da União, Brasília, 10 set. 1993.
- CABRAL, João Francisco Pereira. *Capital, Trabalho e Alienação*, segundo Karl Marx; Brasil Escola. Disponível em: <<https://brasilecola.uol.com.br/filosofia/capital-trabalho-alienacao-segundo-karl-marx.htm>>. Acesso em 18 de agosto de 2019.
- CATHARINO, José Martins. *Neoliberalismo e seqüela: privatização, desregulação, flexibilização, terceirização*. São Paulo: Ltr, 1997. p.71.
- CHOMSKY, Noam. *Consentimento sem consentimento: a teoria e a prática da democracia*. 1997. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-40141997000100014](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40141997000100014). Acesso em: 14/08/2019.
- COUTINHO, Grijalbo Fernandes. *A terceirização é uma forma selvagem de precarização: afirma ex-presidente da Anamatra.depoimento*. [4 de novembro, 2013]. Rio Grande do Sul: *Notícias TRT4*. Entrevista concedida a Guilherme Villa Verde. Disponível em: <[HTTP:// http://www.trt4.jus.br/portal/portal/trt4/comunicacao/noticia/info/NoticiaWindow?action=2&destaque=false&cod=804550](http://www.trt4.jus.br/portal/portal/trt4/comunicacao/noticia/info/NoticiaWindow?action=2&destaque=false&cod=804550)>. Acesso em: 15 jul. 2019.
- DIEESE. *A situação do trabalho no Brasil*. São Paulo: DIEESE, 2001. 352 p.
- DIEESE. *Os Trabalhadores frente à terceirização*. - São Paulo: DIEESE, n. 7, 1993. p. 36-37.
- DINIZ, José Janguiê Bezerra. *O Direito e a Justiça do Trabalho diante da globalização*. São Paulo: LTr, 1999. p. 240-241.
- GIANOTTI, Vito. *A história das lutas de classe*. Rio de Janeiro: MAUAD, 2007. p. 17-21.
- GOMES SILVA, Ilse. *Democracia e participação na "reforma" do Estado*. Ed. Cortez: São Paulo, 2003.
- HOBBSBAWN, Eric J. *Sobre história: Ensaios; tradução Cid Knipel Moreira*. São Paulo: Companhia das Letras, 1998. p. 36-48.
- LAMEIRAS, Maria Andreia Parente. CORSEUIL, Carlos Henrique. RAMOS, Lauro R.A. CARVALHO, *Sacchet de. Carta de conjectura: Mercado de Trabalho*. IPEA. 2019. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/cartadeconjuntura/index.php/tag/taxa-de-desemprego/>>. Acesso em: 15 ago. 2019.
- MATTOSO, Jorge. *A desordem do trabalho*. São Paulo: Scritta, 1996. p. 17.
- MENEZES, Mauro de Azevedo. *Constituição e Reforma Trabalhista no Brasil: Interpretação na perspectiva dos direitos fundamentais*. São Paulo: Editora LTr, 2003, p. 274.
- OIT, *Texto da recomendação relativa à relação de trabalho apresentada pelo comitê de redação (198)*: Versão Oficiosa. Disponível em: <[https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:55:0::NO::P55\\_TYPE,P55\\_LANG,P55\\_DOCUMENT,P55\\_NODE:REC,es,R198,%2FDocument](https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:55:0::NO::P55_TYPE,P55_LANG,P55_DOCUMENT,P55_NODE:REC,es,R198,%2FDocument)>. Acesso em: 18 de ago. 2019.

- POCHMANN, Marcio. *A superterceirização dos contratos de trabalho*. Pesquisa publicada do site do SINDEEPRESS – Sindicato dos Empregados em Empresas de Prestação de Serviços a Terceiros. Disponível em <<http://www.sideepress.org.br>>. Acesso em: 10 de ago. 2019.
- SANTOS, Boaventura de Sousa. (1998). *A reinvenção solidária e participativa do Estado*. Coimbra: Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, Centro de Estudos Sociais.
- SILVA, Ilse Gomes. *A reforma do Estado Brasileiro nos anos 90: processos e contradições*. 2001. Disponível em: < <https://revistas.pucsp.br/index.php/ls/article/view/18778/13962>> Acesso em: 14 de ago. 2019.
- SOUTO MAIOR, Jorge Luiz. *A terceirização e a lógica do mal*. In: Adriana Goulart de Sena, Gabriela Neves Delgado. (Org.). *Dignidade humana e inclusão social: caminhos para a efetividade do direito do trabalho no Brasil*. 1ed. São Paulo: LTr, 2015. p. 2, 23-32.
- SOUTO, Marcos Juruena Villela. *Desestatização, Privatização, concessões e terceirização*. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2000. p. 9-24, 75-106, 140-156.
- STANDING, Guy. *O precariado: a nova classe perigosa*; Tradução Cristina Antunes, 1. ed.; 4. reimp. – Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2019. 285p.
- VIANA, Marcio Túlio. *Terceirização e sindicato*, in: HENRIQUE, Carlos Augusto Junqueira; DELGADO, Gabriela Neves (Coord.). *Terceirização no Direito do Trabalho*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2004, p. 321-365.
- VIANA, Marcio Túlio. *As faces ocultas da terceirização: uma “mix” de velhos textos e novas ideias*. Rev. TST, Brasília, vol. 80, n 3, jul/set 2014. Disponível em: <[https://juslaboris.tst.jus.br/bitstream/handle/1939/71186/013\\_viana.pdf?sequence=1](https://juslaboris.tst.jus.br/bitstream/handle/1939/71186/013_viana.pdf?sequence=1)>. Acesso em: 08 de mar. de 2019.
- YAMAUTE, Nilton M. CHAVES, Carlos Alberto. CARDOSO, Álvaro Azevedo. *Princípios De Gestão Da Produção Enxuta: A Arma Da Toyota Para Destronar a GM*. 3 p. Disponível em: <[https://www.aedb.br/seget/arquivos/artigos07/1059\\_Artigo\\_STP\\_Nilton%20SEGeT%20FINAL.pdf](https://www.aedb.br/seget/arquivos/artigos07/1059_Artigo_STP_Nilton%20SEGeT%20FINAL.pdf)>. Acesso em: 10 ago. 2019.
- ZANIEWSKI, Romuald. *L'origine du prolétariat romain et contemporain*. Faits et theories. Louvain/Paris: Editions Nauwelaerts and Béatrice Nauwelaerts, 1957, p. 15-53.

# Fraternidade e trabalho digital na constituição da Organização Internacional do Trabalho

## *Fraternity and digital work in the Constitution of the International Labor Organization*

*Luciane Cardoso Barzotto*

*Maíra Brecht Lanner*

**Resumo:** As inovações tecnológicas permitiram novas formas de comunicação, novos modos de criação e novas formas de trabalho. Conceitos como indústria 4.0, economia do compartilhamento, gig economy e plataforma do trabalho trazem um novo paradigma produtivo que se expressa por meio da digitalização. O objetivo deste estudo é identificar em que medida a Constituição da OIT é atual, no presente cenário, e se ela é um vetor de proteção ao trabalhador, no paradigma da fraternidade no mundo do trabalho.

**Palavras-chaves:** Trabalho em plataforma; Crowdwork; Trabalhador digital; Fraternidade; OIT.

### *1. Introdução*

Uma das transformações mais proeminentes no mundo do trabalho durante a última década é o surgimento de plataformas de trabalho digital e mesmo a possibilidade de conexão que o trabalho digital traz ao empregado que utiliza celulares e conexão com a internet. Algumas dessas plataformas de mão de obra digital são web-based – termo utilizado em referência a sistemas que podem ser operados a qualquer hora e em qualquer lugar, desenvolvidos totalmente em plataforma WEB/Internet –, disponibilizando tarefas para uma multidão de trabalhadores ou atribuindo o serviço diretamente a indivíduos. Nesse tipo de plataforma, o trabalho é dividido em microtarefas que são “leiloadas” entre os trabalhadores cadastrados na plataforma (como a Prolific<sup>1</sup>). Outras plataformas de mão de obra digital são local-based (baseadas em localização) ou app-based (baseada em aplicativo), em que a maioria das

<sup>1</sup> A Prolific é uma plataforma que recruta trabalhadores para realizar pesquisas online. Para mais informações, acesse: <<https://prolific.ac/>>.

tarefas é dada a indivíduos. Serviços de transporte (como Uber<sup>2</sup> e Cabify<sup>3</sup>), limpeza (como a Parafuzo<sup>4</sup>) e entregas (como a ifood<sup>5</sup>) são exemplos de plataformas de trabalho digital.

No desempenho de suas atividades, o trabalhador interage com a tecnologia, e em algumas situações suas atividades laborais só são executadas em razão da existência dessa tecnologia, que pode trazer flexibilização de direitos e desestruturação do mundo do trabalho. É preciso desenvolver estratégias para adaptar o âmbito de aplicação da legislação laboral de modo a refletir as condições de um mundo do trabalho digital. Diante dessa realidade, questiona-se se o Direito Internacional seria uma das formas para garantir a proteção normativa do trabalhador. Nesse sentido, o objetivo do presente trabalho é identificar em que medida a Constituição da OIT é atual, no presente cenário, e se ela é um vetor de proteção ao trabalhador, no paradigma da fraternidade no mundo do trabalho.

## 2. Digitalização do trabalho

O trabalho relacionado com a digitalização é “[...] o trabalho em plataformas, a economia colaborativa, o trabalho integrado, que origina uma mudança de valores e de novos compromissos sociais” (Moreira, 2018, p. 192). Novas realidades no mundo do trabalho envolvem conceitos da indústria 4.0, da economia do compartilhamento, da *gig economy* e da plataformização do trabalho. Essas mudanças de paradigma produtivo se expressam no termo *digitalização*. Hoje é possível notar o surgimento de uma nova onda de avanço tecnológico, a indústria digital. Em 2012 inicia-se na Alemanha o movimento que forneceria os contornos do que seria a quarta revolução industrial, também conhecida como Indústria 4.0. Esse nome foi dado pelo governo alemão para o desenvolvimento do seu programa de fábricas inteligentes, versáteis e eficientes, apoiadas na computação, na automação e na conectividade (Oliveira Neto, 2018, p. 26).

<sup>2</sup> A Uber é uma plataforma que recruta trabalhadores para realizar transporte de pessoas. Para mais informações, acesse: <<https://www.uber.com/br/pt-br/>>.

<sup>3</sup> A Cabify é uma plataforma que recruta trabalhadores para realizar transporte de pessoas. Para mais informações, acesse: <<https://cabify.com/pt-BR>>.

<sup>4</sup> A Parafuzo é uma plataforma para contratação de serviços de manutenção e limpeza para residências e comércios. Para mais informações, acesse: <<https://parafuzo.com/termos-de-uso>>.

<sup>5</sup> A ifood é uma plataforma que conecta restaurantes, clientes e entregadores. Para mais informações, acesse: <<https://www.ifood.delivery/br/sobre>>.



Em um mundo conectado e repleto de computadores, a produção de pequenos lotes de produtos personalizados reduz distâncias, estoques e custos de produção e gestão. As novas tecnologias estão permitindo grandes ganhos de produtividade e enorme dinamismo em toda a cadeia de produção. A gestão de estoque e a logística de distribuição são agora mais ágeis e eficientes, o que demanda trabalhadores mais qualificados, capazes de utilizar essas tecnologias e ainda criar outras soluções. A indústria 4.0 é um sistema autônomo, em que há eliminação da centralização do planejamento, do controle, das decisões que são ligadas ao consumo. Trata-se de uma iniciativa de orientação das políticas industriais em que a indústria passa a se comunicar entre si, como se verifica pela Internet das Coisas<sup>6</sup>. As coisas, os objetos, as pessoas, os processos, todos se comunicam com uma certa autonomia.

Segundo a agenda brasileira para a Indústria 4.0 (Ministério da Indústria, Comércio e Serviços), a quarta revolução industrial se caracteriza por um conjunto de tecnologias que permitem a fusão do mundo físico, digital e biológico, a exemplo da Inteligência Artificial, Internet das Coisas e Biologia Sintética. Essas tecnologias representam um salto evolutivo em termos de automação. As novas máquinas e robôs podem ser ainda mais integrados, é como se conversassem entre si, dando seguimento às operações sem a participação dos trabalhadores. Tudo pode ser comandado por computadores que, até mesmo, conectam a produção de uma fábrica com outra, em diversos lugares e até mesmo países diferentes. É possível integrar completamente uma enorme cadeia de produção, em que cada empresa produz uma parte específica de um produto, como as peças de um avião, por exemplo. Para tanto, são necessárias redes de comunicação sem fio e entre máquinas, a digitalização da informação, o desenvolvimento de sensores, robôs inteligentes, impressoras 3D, coleta e análise de uma vasta quantidade de dados (*big data*) e a computação em nuvem. Os novos robôs autônomos realizam serviços complexos, mais flexíveis e cooperativos.

A indústria 4.0 é o cenário da chamada *gig economy*, em que de um lado temos trabalhadores e, de outro, empresas que contratam estes trabalhadores para atividades pontuais. A *gig economy* abrange duas formas principais de trabalho: *crowdwork* e o trabalho sob demanda via aplicativos (Stefano, 2016, p. 1). O *crowdwork* é o trabalho prestado mediante intermediação

<sup>6</sup> A Internet das Coisas é um conceito que abrange a conexão de máquinas, produtos, sistemas e pessoas por meio da internet, que interagem e se integram permitindo a união e análise de dados de toda a cadeia de interação. Logo, a IoT possibilita identificar problemas de forma antecipada, permitindo processos mais rápidos, flexíveis e eficientes para a produção de bens de alta qualidade a custos reduzidos. (Rifkin, 2014, p. 15).

da mão de obra *online*, refere-se à fragmentação da prestação de serviços em diferentes atividades, cada qual realizada por um trabalhador diferente (Zipperer; Villatore, 2018, p. 137). Dessa forma, a conclusão do serviço depende de uma série de tarefas desenvolvidas por diferentes profissionais, não necessariamente oriundos da mesma empresa. Ocorre a descentralização produtiva, em que as empresas dedicam seu negócio à criação de uma plataforma virtual para conectar clientes potenciais com uma pessoa individual que realize a prestação de serviço demandada (Signes, 2015, p. 3-4).

No *crowdworking*, por meio de plataformas da internet, as empresas oferecem trabalhos (*crowdsourcing*), que podem ser assumidos por membros registrados da plataforma, os *crowdworkers*. Pode tratar-se de microtarefas, como produção de texto ou categorização de dados, mas também de tarefas de vulto, como programação. As empresas não necessitam mais de trabalhadores fixos, então buscam na rede social soluções a baixo custo, como os *crowdworkers*, que podem trabalhar como quiserem, em qualquer lugar e a qualquer hora<sup>7</sup>. Conceituado o *crowdworking*, há que se estabelecer a diferenciação com o teletrabalho. Conforme ressaltam Zipperer e Villatore, no teletrabalho a contratação ocorre de forma direta, seja mediante subordinação ou não, enquanto no *crowdworking* existe a intermediação da plataforma *online*, a qual permite que ambas as partes não se identifiquem ou sequer tenham contato direto (Zipperer; Villatore, 2018, p. 137).

O trabalho sob demanda via plataformas canaliza a prestação de serviços por meio de aplicativos gerenciados por empresas, as quais intervêm nos padrões de qualidade de serviço e na seleção e gestão da força de trabalho (Stefano, 2016, p. 3). Diante dessa nova realidade, o Direito deve buscar entendimentos e soluções coerentes com a inovação e, acima de tudo, garantidoras da dignidade do ser humano imerso nesse contexto. Conforme parecer do Comitê Econômico e Social Europeu sobre os efeitos da digitalização no setor dos serviços e no emprego no âmbito das mutações industriais, existe receio quanto à diminuição dos postos de trabalho, pois os impactos da digitalização não são conhecidos. “A digitalização é, sem dúvida, uma das evoluções mais dinâmicas do nosso tempo, na qual as oportunidades e riscos se entrelaçam estreitamente.” (Comitê Económico e Social Europeu, 2016, p. 1).

A digitalização do trabalho com o uso das novas tecnologias tem efeitos positivos na vida do trabalhador, como permitir horários de trabalho flexíveis. As ferramentas de comunicação à distância permitem, inclusive, a prestação de

<sup>7</sup> Um exemplo de *crowdworking* no Brasil é o Crowdrío, uma iniciativa da Telefonica OpenFuture e do Parque Tecnológico da UFRJ que visa estimular o desenvolvimento de novos negócios de base tecnológica, oferecendo suporte para que ideias virem empreendimentos por meio da cooperação e inovação conjunta.

serviços de forma não presencial, como o teletrabalho, em que “[...] o escritório tradicional cede espaço ao escritório virtual, e ao trabalhador propicia-se a ampla oportunidade de trabalhar em qualquer parte do mundo [...]” (Belmonte, 2014, p. 20). A digitalização promete impulsionar a produtividade podendo gerar um “dividendo da digitalização”, mas também pode provocar a redução de oportunidades para trabalhadores com menor qualificação – ou mesmo a dispensa em razão da substituição da mão de obra por soluções tecnológicas, como robôs e inteligência artificial –, o que implica o aumento do desemprego e um aumento ainda maior da desigualdade social.

## 2.1 Plataforma digital de trabalho

A sociedade está se digitalizando, o que provoca uma transformação da economia. Surgem novos modelos empresariais vinculados a uma ideia de compartilhamento ou colaboração, em que plataformas digitais facilitam a troca de informações “e criam um mercado aberto para a utilização temporária de bens ou serviços, muitas vezes prestados por particulares” (Comissão Europeia, 2016, p. 3). A tendência de propriedade e acumulação de bens e capital dá lugar, progressivamente, à tendência de acesso a bens, possibilitando o compartilhamento de recursos, ideia que permeia a linha de pensamento de Rifkin (2014, p. 20). Nessa nova economia, surgem aplicativos para telefones celulares, oferecendo-se como uma plataforma de conexão entre quem precisa de um determinado serviço e quem está disposto a prestar esse serviço. Segundo a Comissão Europeia (2016, p. 3), em comunicado dirigido ao Parlamento Europeu, são três as categorias de intervenientes na economia colaborativa: (i) os prestadores de serviços que partilham os ativos, os recursos, a disponibilidade e/ou as competências — podem ser particulares que oferecem serviços numa base esporádica (“pares”) ou prestadores de serviços que atuam no exercício da sua atividade profissional (“prestadores de serviços profissionais”); (ii) os utilizadores desses serviços; e (iii) os intermediários que — através de uma plataforma em linha — ligam prestadores de serviços e utilizadores, facilitando as transações recíprocas (“plataformas colaborativas”).

Os “intermediários” a que se refere a Comissão Europeia não são os intermediários tradicionais, como um supermercado. Este se coloca como um agente econômico autônomo, um verdadeiro terceiro entre o produtor e consumidor, com uma ação própria. As plataformas da *gig economy* são mediadores, no sentido de que conectam “diretamente” produtores e consumidores. Utilizando a metáfora da linguagem, o intermediário tradicional entra no processo comunicativo como um terceiro falante, ao passo que o novo intermediário (mediador) se assemelha à própria linguagem, um código que conecta diretamente dois falantes. As plataformas podem ser uma nova

forma de prestação de serviço, geração de ocupação e renda. Esse modelo de economia colaborativa “gera novas oportunidades [...], podendo dar um importante contributo para a criação de empregos, de regimes de trabalho flexíveis e de novas fontes de rendimento”. No entanto, aspectos negativos também podem ser observados, como a diluição da distinção entre trabalhador por conta de outrem e trabalhador por conta própria (Moreira, 2018, p. 195-196).

Scholz questiona o modelo de propriedade para a Internet trazido pela economia colaborativa e sugere as plataformas de cooperativismo, as quais podem revigorar as verdadeiras cooperativas por meio da reorganização de espaços coletivos, tornando a remuneração mais equânime entre os verdadeiros sócios, resgatando os princípios da liberdade e da igualdade. Para Scholz (2016, p. 22-23), o conceito de cooperativismo de plataforma tem três partes: aceita-se a tecnologia da plataforma, mas revisa-se a noção de propriedade, de uma propriedade privada para uma propriedade social, o que leva a cooperativa a se organizar em bases solidárias, na qual o lucro privado não é visto como a meta exclusiva da atividade econômica. Com isso, os conceitos de propriedade, inovação e eficiência recebem um novo significado no cooperativismo de plataforma.

Como exemplo de uma plataforma de cooperativismo, Scholz cita a canadense Stocksy<sup>8</sup>, uma cooperativa de artistas para a formação de bancos de fotografias, que acredita no compartilhamento justo de lucros e na copropriedade. Nessa plataforma os artistas possuem a copropriedade do site por meio do qual eles estão distribuindo suas criações. Os artistas se candidatam a membros da plataforma e, quando aceitos, licenciam imagens e recebem 50% da comissão de vendas, bem como uma divisão dos lucros no final do ano. Outro exemplo é a Loconomics<sup>9</sup>, uma cooperativa de profissionais autônomos que, por meio do aplicativo, ajudam outros profissionais a encontrarem clientes, sem a necessidade de intermediários. A Loconomics é uma plataforma de propriedade compartilhada, todo profissional cadastrado no aplicativo tem direito a voto na eleição do conselho da empresa. Ainda, os lucros gerados pela plataforma Loconomics são distribuídos entre os profissionais cadastrados, proporcionalmente à sua participação na geração de lucros.

As facilidades proporcionadas pelo uso das tecnologias para o trabalho são evidentes, porém nem todos os efeitos são positivos. Delgue (2018, p. 15) cita alguns impactos negativos, como a exigência de produtividade e o prolongamento de horário, consequências da possibilidade de conexão instantânea e disponibilidade ininterrupta do trabalhador. Ainda, o emprego

<sup>8</sup>Para mais informações sobre a Stocksy, acesse: <<https://www.stocksy.com/service/about>>.

<sup>9</sup>Para mais informações sobre a Loconomics, acesse: <<https://loconomics.com/pages/about>>.



das tecnologias pode abrir caminho para a informalidade, visto a incerteza sobre a classificação dessa nova massa de trabalhadores de plataforma em relação ao trabalho subordinado ou autônomo. Rifkin (2014, p. 101) aponta outra consequência que parece estar ocorrendo em razão do emprego das tecnologias: a desvinculação entre produtividade e emprego. Na opinião do autor (Rifkin, 2014, p. 104), o aumento da produtividade está representando a eliminação (parcial) do emprego, cuja consequência possível é o fim da mão de obra em massa assalariada no setor de manufatura e serviços, e o fim do trabalho profissional especializado em grande parte das áreas do conhecimento.

Dados de 2016 do Comitê Econômico e Social Europeu (2016, p. 166) registram um aumento considerável do trabalho por conta própria, sobretudo em setores de serviços baseados em Tecnologia da Informação e da Comunicação (TIC), nos meios de comunicação e nos serviços administrativos e de apoio. O Comitê prevê que práticas de terceirização, como o *crowdsourcing*, impliquem o crescimento do trabalho por conta própria, especialmente devido à concorrência por oportunidades de trabalho em plataformas digitais e à valorização que os trabalhadores dão para a flexibilidade proporcionada por estas condições de trabalho. Com o aumento da competição global entre os candidatos a emprego nas plataformas de *crowdworking*, o Comitê Econômico e Social Europeu (2016, p. 166) teme que haja um incremento no número de ofertas de trabalho provenientes de regiões caracterizadas por baixos níveis de proteção social. O trabalho realizado por meio de plataformas revela especial fragilidade nesse contexto, visto que a relação laboral estabelecida entre as partes envolvidas ainda não é clara. A exemplo dos motoristas de aplicativo, não se sabe se o condutor de um veículo privado – que pode ser alugado via plataforma digital – é um trabalhador por conta própria ou um trabalhador por conta de outrem. Sendo a segunda hipótese, questiona-se se é por conta do passageiro ou da plataforma, e a resposta ainda não é clara. Diante dessa situação, tem-se um desafio jurídico: a pessoa não pode ser enquadrada em nenhuma das categorias jurídicas de trabalhador existentes, nem a ela são aplicáveis os acordos coletivos das categorias de trabalho. É necessário adaptar o âmbito de aplicação da legislação trabalhista no contexto do trabalho digital. De forma a inibir práticas de trabalho degradantes, é imperativo que os governos locais, em diálogo com a sociedade, construam soluções adequadas para garantir condições de trabalho justo e inclusivo para os trabalhadores e trabalhadoras de plataforma.

## 2.2 Subordinação, autonomia e parassubordinação

O trabalhador da era digital possui maior liberdade e autonomia. Nesse sentido, cabe questionar se este trabalhador estaria regido por regras



gerais de trabalhadores autônomos, se deveria ser considerado trabalhador subordinado – apesar das peculiaridades da relação de trabalho digital – ou se teria uma categoria própria, a qual Barzotto e Cunha denominam “colaborativa”. Para os referidos autores, essa nova configuração de trabalho deve ser regulada de forma que “atenda os anseios inovadores deste trabalhador e as necessidades produtivas do setor, mas garanta o aspecto econômico e moral do trabalho” (2017, p. 280). Apontam, ainda, que já há no Direito a concretização dessa demanda: no direito alemão temos a figura do quase-assalariado, no direito espanhol, o trabalhador autônomo economicamente dependente, e no direito italiano, o parassubordinado.

Conforme Silva, o trabalho parassubordinado é uma relação de natureza contínua, em que a atividade do trabalhador é necessária para que o tomador atinja “[...] os fins sociais ou econômicos que persegue. Os resultados produtivos da atividade do colaborador devem se unir aos da atividade do próprio tomador dos serviços [...]” (Silva, 2004, p. 57.). O trabalho parassubordinado se assemelha ao trabalho subordinado, ao mesmo tempo em que vai além do conceito de trabalho autônomo. Semelhante é o pensamento de Dennis Amanthéa, ao conceituar parassubordinação como um contrato de colaboração coordenada e continuada, no qual o prestador de serviços colabora para a realização de uma atividade de interesse da empresa, “[...] tendo seu trabalho coordenado conjuntamente com o tomador de serviços, numa relação continuada ou não-eventual” (Amanthéa, 2008, p. 19).

Para Winter, a tecnologia traz essa nova subordinação, uma vez que o trabalhador “[...] fica apenas indiretamente ligado ao empregador, passando a existir a chamada ‘parassubordinação’ [...], quando ocorre a distância, de maneira menos acentuada que a dos contratos de trabalho normais” (Winter, 2005, p. 52). Para Signes (2015, p. 3), a tecnologia está transformando a forma de organização das empresas e está fazendo surgir uma nova modalidade de negócio, em que colocar o cliente em contato direto com o prestador de serviço individual passa a ser mais relevante do que contar com um trabalhador subordinado. Nesse ponto, o professor Navarrete (2019, p. 7) coloca a necessidade de um Direito do Trabalho que inclua novas formas participativas de desenvolvimento e que os trabalhadores tenham compensações justas nesses novos desafios digitais. No mesmo sentido, a Confederação Europeia de Sindicatos<sup>10</sup> faz sugestões de como as empresas poderiam trabalhar

<sup>10</sup> “[...] controlen de cerca la subcontratación externa para asegurar que se cumplan plenamente las condiciones normales de trabajo y los salarios estipulados en los acuerdos. [...] explorar activamente medios para negociar acuerdos transnacionales de empresa (ATE) sobre digitalización, asegurándose que se establecen normas comunes y se respetan en el conjunto

esses novos enfoques do mundo do trabalho digital para que os custos de transação beneficiem tanto a empresários como trabalhadores. Ainda há que se refletir que o Direito do Trabalho, que na essência nasceu para proteger o trabalhador subordinado, deve se readaptar para garantir a sua própria existência, ampliando o leque de proteção em uma reinvenção permanente. Nesse sentido, pode-se falar da necessidade de proteção de uma nova vulnerabilidade do trabalhador, a vulnerabilidade tecnológica.

Segundo Oliveira e Dornelles (2013, *passim*), o trabalhador, por depender economicamente do empregador para a sua própria sobrevivência, está em situação de vulnerabilidade. Essa vulnerabilidade pode ser negocial – o trabalhador tem dificuldades para impor seus interesses em situações negociais –, social – em razão do papel desempenhado pelo trabalhador no espaço produtivo, este encontra-se em posição vulnerável em relação ao capital –, e hierárquica – há subordinação do trabalhador às ordens do empregador. Para o Direito do Trabalho, a vulnerabilidade é o elemento que torna o trabalhador a parte mais frágil da relação, fazendo-se necessária a sua proteção sistemática por parte do ordenamento jurídico.

Há autores, como Aguiar (2018, p. 68-69), que entendem que haveria uma nova necessidade de regulamentação do trabalho digital, e outros, como Navarrete (2019, p. 16), que interpretam os desafios tecnológicos como apenas uma evolução do capitalismo para a qual o Direito do Trabalho deve dar uma resposta, na base da autonomia ou da subordinação. Ainda não se tem clareza se o trabalhador digital é subordinado ou autônomo em certas situações limites, como o trabalho em plataforma (veja-se a discussão existente em torno do Uber). No entanto, nas hipóteses em que claramente o trabalhador digital é subordinado, como é o caso do teletrabalho subordinado da reforma da CLT (arts. 75-A a 75-E da CLT), é relevante o estudo do poder de gestão para verificar os limites do poder de comando, bem como quais são os direitos fundamentais deste trabalhador.

Nesse contexto de digitalização, a ideia de Fraternidade parece apontar um caminho para que os trabalhadores digitais tenham uma relação de igualdade no sentido de não haver nada que os diferencie dos trabalhadores atuais. Este comportamento igualitário presente na Fraternidade permite a existência de um

de la empresa y la cadena de valor [...] los sindicatos deben vigilar más de cerca las estrategias de las empresas sobre la digitalización, algo que aún no ocurre en todos los países. [...] exigir nuevos derechos como la suspensión temporal de las decisiones tomadas por la dirección sobre la organización del trabajo relacionada con la introducción de nuevas tecnologías; e) Abrir los sindicatos, organizar y proteger mejor a los trabajadores autónomos, tal como se prevé en la estrategia de la CES sobre el trabajo atípico.” (Confederación Europea de Sindicatos, 2016, p.12).

dever de cooperação mútua entre os membros da sociedade na busca do bem-estar social, ou seja, todos possuem uma relação horizontal por estarem no mesmo patamar, e nesse caso unem esforços para harmonizar a vida em sociedade. Assim, a Fraternidade deve ser considerada um princípio jurídico capaz de agir como instrumento regulador das relações entre os membros da sociedade, destacando-se por sua relação igualitária entre todos, promovendo uma relação horizontal na busca de efetivar os Direitos Fundamentais (Salmeirão, 2013).

A dignidade da pessoa humana pode ser alcançada com condutas afirmativas do ser humano. Reconhecer o trabalhador de plataforma como trabalhador detentor de direitos é reconhecer o próprio indivíduo. A promoção da dignidade do trabalhador somente ocorrerá se houver esse reconhecimento. O trabalhador de plataforma pode ser exposto a condições precárias no seu meio ambiente de trabalho, o que evidencia a necessidade de discutir, analisar e intervir na produção de espaços de trabalho digno para essas pessoas.

### *3. A organização internacional do trabalho e a fraternidade contida no preâmbulo da sua constituição*

A Organização Internacional do Trabalho (OIT), como agência da Organização das Nações Unidas (ONU) específica para o mundo do trabalho (Brownlie, 1997, p. 723-724), desde sua fundação e conforme sua Constituição, atua para a construção de um mundo do trabalho mais justo. Quando os fundadores da OIT quiseram fixar, no preâmbulo da Constituição, alguns princípios, visaram à criação de normas de legislação internacional do trabalho considerando os sentimentos de justiça e paz permanente no mundo. Entretanto, com a Declaração de Filadélfia, os propósitos da OIT se expandiram (Córdova, 1993, p. 138-141). As normas da OIT, além de questões tradicionais – como jornada, salário mínimo, proteção de crianças e mulheres –, foram acrescidas de temas mais amplos relacionados ao trabalho – como condições de vida, liberdade, desenvolvimento e bem-estar social (Von Potobsky; De La Cruz, 1990, p. 18- 23).

Os princípios enunciados pela Declaração de Filadélfia são (Baggio, 2008): (a) o trabalho não é uma mercadoria, o trabalho é expressão da subjetividade do trabalhador e, portanto, indiscernível do seu autor. Qualificar o trabalho como mercadoria seria reificar o próprio trabalhador. Este vem considerado, portanto, pela Declaração, como pessoa, ser racional e livre, com uma dignidade que demanda respeito; (b) liberdade de expressão e de associação é essencial para o progresso contínuo, a liberdade é considerada tanto na sua dimensão individual como na sua dimensão social. Esta última

deve ser considerada a capacidade que os seres humanos possuem de agir com e para o outro, na mudança e aprimoramento das circunstâncias da existência coletiva; (c) a pobreza, em qualquer lugar, constitui um perigo para a prosperidade de todos. A pobreza como carência dos bens necessários possui uma dupla fonte: o baixo desenvolvimento das forças produtivas de uma sociedade e o tratamento desigual dos trabalhadores sem uma justificativa (Oliveira, 2016), mas também o resultado da má distribuição dos benefícios decorrentes da produção econômica. Como má distribuição de riquezas, a pobreza implica uma violação à igualdade entre as pessoas; (d) a guerra contra a necessidade deve prosseguir com vigor dentro de cada nação, e por contínuo e concreto esforço internacional no qual os representantes de trabalhadores e empregadores, colaborando em pé de igualdade com os representantes dos governos, participem em discussões livres e em decisões de caráter democrático, a fim de promover o bem-estar comum. Se os princípios anteriores estão relacionados aos valores de liberdade e igualdade, este se refere diretamente à fraternidade. Trabalhadores, empregadores e agentes políticos se reconhecem reciprocamente como parceiros livres e iguais na construção de uma comunidade inclusiva, na qual a justiça social seja o fundamento e objetivo das instituições sociais, políticas e econômicas.

Supiot (2012, p. 114-40) refere que o espírito de Filadélfia articula responsabilidades e capacidade de ação em torno da ideia de justiça social, organizando círculos de solidariedade. Os princípios da Declaração de Filadélfia se resumem, portanto, na dignidade do trabalho e do trabalhador, no valor da liberdade e na urgência do desenvolvimento social no interior dos Estados e a cooperação internacional para este fim. Ao analisarmos a Declaração de Filadélfia, como parte da Constituição da OIT, damos conta de seu caráter manifestamente fraternal porquanto pretende a construção de uma verdadeira comunidade pacífica ao redor de uma situação global dos trabalhadores em torno de um bem-estar comum. A guerra contra a necessidade preconizada na constituição da OIT revela aspectos deste caráter fraternal da sua Constituição. O princípio da fraternidade, o qual possui suporte constitucional no preâmbulo da constituição da OIT, pode ser definido como o princípio imanente que estrutura uma relação comunitária entre livres e iguais (Barzotto; Barzotto, 2016). Recorde-se que trabalho digno preconizado pela OIT é o que tem garantias de liberdade, igualdade e fraternidade, significando que o trabalhador deve ser respeitado enquanto ser humano. O trabalho decente cria uma comunidade de livre e iguais porque aponta para a dignidade dos seres humanos em sua jornada produtiva (Alvarenga, 2016, p. 89).

Diante de tantas dificuldades de regular e proteger o trabalhador das novas tecnologias nos diversos lugares do mundo, responde-se que a constituição da



OIT, na linha interpretativa da fraternidade, aponta para um sentido protetivo destes trabalhadores. O que ainda não se tem clareza é como isso deve ser feito – extensão de direitos de empregado, regulação especial de trabalho, nova regulação do autônomo com aproximação do trabalhador assalariado, criação de outras formas de regulação do trabalho digital, como criação de renda mínima de inserção ou dividendos sociais –, mas os princípios de igualdade e liberdade certamente deverão estar presentes, para que a guerra contra a necessidade e indigência seja a constante já proclamada pela OIT.

Segundo Barzotto e Oliveira (2018, p. 149), a Constituição da OIT menciona que os níveis de proteção ao trabalho devem ampliar os direitos já conquistados, numa clara progressão social. Para as autoras (Barzotto; Oliveira, 2018, p. 151), é possível mencionar dimensões de fraternidade, expressadas institucionalmente pela OIT, em sua política recente: 1) tratar os Direitos Fundamentais (Declaração de 1998), como patamares mínimo de civilização para o mundo do trabalho e forma de atualizar sua missão, no sentido de que o trabalho não é uma mercadoria; 2) reconhecer a importância dos valores fundamentais de liberdade, dignidade humana, justiça social, segurança e não discriminação por meio da Declaração de 2008; 3) realizar o diálogo tripartite social envolvendo trabalhadores, empregadores e governos na elaboração das normas internacionais, missão que atualiza anualmente. 4) redefinir expressões de justiça social constantes na sua Constituição: promover trabalho decente nas cadeias globais de fabricação e fornecimento (lema de 2016) e adotar, juntamente com a ONU a meta de extirpar a pobreza do mundo até 2030 e trabalhar para a paz nas situações de conflito.

Uma igualação total com os demais trabalhadores representaria uma melhoria na condição social do trabalhador de plataforma e talvez fosse um caminho que concretizaria a aplicação do princípio da fraternidade nas relações laborais. Porém, seria o paradigma clássico da subordinação adequado? O trabalhador de plataforma, vulnerável por suas peculiaridades, deve ser incluído no guarda-chuva dos direitos fundamentais de proteção para garantir um trabalho decente. Isso seria aplicar um direito do ponto de vista do paradigma fraternal que, segundo nossa interpretação, já estava previsto na Constituição da OIT pela Declaração de Filadélfia.

#### *4. Conclusão*

A digitalização transforma todos os setores da sociedade e da economia e afeta também o trabalho e o emprego. A indústria 4.0 traz mudanças no paradigma produtivo, com potencial de aumentar



a eficiência das empresas e promover a qualidade do trabalho e do emprego. A economia do compartilhamento pressupõe a colaboração entre diferentes atores, em que a troca de informações é facilitada, os bens são disponibilizados para uso temporário e os serviços são oferecidos em um mercado aberto e acessível a todos. A *gig economy* revela a tendência da fragmentação das empresas e do trabalho, uma vez que o produto final da atividade empresarial é composto pelo esforço de inúmeros trabalhadores espalhados pelo mundo, cada um realizando uma tarefa – parte de uma atividade maior – para uma empresa diferente. Essas tarefas são publicadas em plataformas de trabalho digital, acessíveis por meio de endereços eletrônicos ou aplicativos conectados à internet, nos quais o trabalhador se cadastra e oferece sua força de trabalho.

Reconhece-se as oportunidades e os riscos trazidos pelas inovações tecnológicas. Acredita-se que é necessário enfrentar o desafio jurídico de desenvolver estratégias que reflitam as condições de um mundo do trabalho digital de forma a inibir práticas de trabalho degradantes e promover uma verdadeira proteção do trabalhador digital. Desenvolver, no âmbito brasileiro, o conceito de parassubordinação pode ser um caminho para que se inclua esse trabalhador digital na proteção do Direito do Trabalho, que nasceu da necessidade de proteger o trabalhador subordinado. Se o perfil do trabalhador está mudando, o Direito do Trabalho deve acompanhar essa mudança. Nesse sentido, o Direito Internacional, na figura da Constituição da OIT, é uma diretriz de proteção normativa do trabalhador digital no paradigma da fraternidade. A OIT continua atual ao pregar que o trabalho não é uma mercadoria e o trabalhador digital merece a melhor proteção possível para uma vida digna. Essa ideia contempla o ideal de fraternidade no sentido de que todas as instituições, incluindo as relativas ao mundo do trabalho, metamorfoseadas pela digitalização, devem garantir que o mercado mundial possa ser compreendido como uma comunidade de livres e iguais.

### *Referências bibliográficas*

- AGUIAR, Antonio Carlos. *Direito do trabalho 2.0: digital e disruptivo*. São Paulo: LTr, 2018.
- ALVARENGA, Rúbia Zanotelli de. *Trabalho decente: direito humano e fundamental*. São Paulo: LTr. 2016.
- AMANTHÉA, Dennis Veloso. *A evolução da teoria da parassubordinação: o trabalho a projeto*. São Paulo: LTr. 2008.

- BAGGIO, Antonio Maria (org.). O princípio esquecido. v. 1. São Paulo: Cidade Nova. 2008.
- BARZOTTO, Luciane Cardoso; BARZOTTO, Luís Fernando. Fraternidade, um conceito dialético- uma abordagem a partir da experiência jurídica. In: Anais do III Congresso Nacional de Comunhão e Direito: Ética, Direito e Democracia: em busca de um novo paradigma de Justiça. 2016. Disponível em: <<https://adobe.ly/2Ziixz1>>. Acesso em: 14 jun. 2019.
- BARZOTTO, Luciane Cardoso; CUNHA, Leonardo Stocker Pereira da. As inovações tecnológicas e o direito laboral: breves considerações. In: MARTINI, Sandra Regina; JAEGER Júnior, Augusto; REVERBEL, Carlos Eduardo Dider (Org.). Movimento entre os saberes: a transdisciplinaridade e o direito. Porto Alegre: Gráfica RJR. 2017, v. 1, p. 275-284.
- BARZOTTO, Luciane Cardoso; OLIVEIRA, Olga Maria Boschi Aguiar de. OIT: solidariedade e fraternidade na proteção aos direitos humanos dos trabalhadores. In: Revista da Faculdade de Direito da UFRGS. Porto Alegre. n. 39, vol. esp., p. 141-156, dez. 2018.
- BELMONTE, Alexandre Agra. O monitoramento da correspondência eletrônica nas relações de trabalho. 2. ed. São Paulo: LTr. 2014.
- BROWNLIE, Ian. Princípios de Direito Internacional Público. 4. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian. 1997.
- Comissão Europeia. Uma agenda europeia para a economia colaborativa. Bruxelas. 2016. Disponível em: <<https://ec.europa.eu/docsroom/documents/16881/attachments/2/translations/pt/renditions/native>>. Acesso em: 14 jun. 2019.
- Comité Económico e Social Europeu. Efeitos da digitalização no setor dos serviços e no emprego no âmbito das mutações industriais (parecer exploratório). In: Jornal Oficial da União Europeia, C 13, 15 jan. 2016. Disponível em: <<https://bit.ly/2ZcRuoS>>. Acesso em: 14 jun. 2019.
- Confederación Europea de Sindicatos. Resolución de la CES sobre la digitalización: hacia un trabajo digital justo. 2016. Disponível em: <<https://bit.ly/2PeOJPq>>. Acesso em: 07 jan. 2019.
- CÓRDOVA, Efrén. Some Reflections on the Overproduction of International Labour Standard. In: Comparative Labour Law Journal, n.14. Champaign. 1993.
- DELGUE, Juan Raso. América Latina: El impacto de las tecnologías en el empleo y las reformas laborales. In: Bermúdez, Gabriela Mendizábal (coord.). Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo, Modena (Itália), v. 6, n.1, p. 6-37, jan./mar. 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/2HpB5me>>. Acesso em: 14 jun. 2019.
- Ministério da Indústria, Comércio e Serviços. Agenda Brasileira para a Indústria 4.0. Disponível em: <<http://www.industria40.gov.br/>>. Acesso em: 14 jun. 2019.
- MOREIRA, Teresa Coelho. Algumas questões sobre trabalho 4.0. In: MEDEIROS, Benizete Ramos de (coord.). O Mundo do trabalho em movimento e as recentes alterações legislativas: um olhar luso-brasileiro. São Paulo: LTr. 2018.

- NAVARRETE, Cristóbal Molina. “Esencia” y “existencia” de las relaciones de trabajo y de su derecho en la “era digital”: ¿y si el “futuro” estuviera en “lo clásico”? Al maestro J. Vida Soria, in memoriam. In: Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF, 432, mar. 2019, p. 5-27. Disponível em: <<https://bit.ly/2HEqofJ>>.
- OLIVEIRA NETO, Célio Pereira. Trabalho em ambiente virtual: causas, efeitos e conformação. São Paulo: LTr. 2018.
- OLIVEIRA, Cíntia Machado de; Dorneles, Leandro do Amaral Dorneles de. Direito do Trabalho. Porto Alegre: Verbo Jurídico. 2013.
- OLIVEIRA, Olga Maria Boschi Aguiar de. Mulheres e trabalho: desigualdades e discriminação em razão de gênero: o resgate do princípio da fraternidade como expressão da dignidade humana. Rio de Janeiro: Lumen Juris. 2016.
- RIFKIN, Jeremy. The zero marginal cost society: the internet of things, the collaborative commons, and the eclipse of capitalism. New York: Palgrave Macmillan. 2014.
- SALMEIRÃO, Cristiano. O princípio da fraternidade e sua efetivação através da decisão monocrática do relator: combate das desigualdades sociais. In: Âmbito Jurídico, Rio Grande, XVI, n. 111, abr. 2013. Disponível em: <<https://bit.ly/2ZnZQVJ>>. Acesso em 14 jun. 2019.
- SCHOLZ, Trebor. Cooperativismo de plataforma: contestando a economia do compartilhamento corporativa. São Paulo: Fundação Rosa Luxemburgo. 2016.
- SIGNES, Adrián Todolí. El impacto de la “uber economy” en las relaciones laborales: los efectos de las plataformas virtuales en el contrato de trabajo. In: IUSlabor. Barcelona. n. 3, 2015.
- SILVA, Otavio Pinto e. Subordinação, autonomia e parassubordinação nas relações de trabalho. São Paulo: LTr. 2004.
- STEFANO, Valerio de. The rise of the “just-in-time workforce”: on-demand work, crowdwork and labour protection in the “gig-economy”. ILO. Geneva. 2016. Disponível em: <<https://bit.ly/2da1r9B>>. Acesso em: 14 jul. 2019.
- SUPIOT, Alain. The Spirit of Philadelphia: Social Justice vs. the Total Market. London: Verso. 2012.
- VON POTOBSKY, Geraldo; De La Cruz, Héctor Bartolomei. La Organización Internacional del Trabajo. Buenos Aires: Astrea. 1990.
- WINTER, Vera Regina Loureiro. Teletrabalho – Uma forma alternativa de emprego. São Paulo: LTr. 2005.
- ZIPPERER, André Gonçalves; VILLATORE, Marco Antônio Cesar. Lei 13.467/2017 (denominada de reforma trabalhista), o teletrabalho e a prestação de serviço através da intermediação de mão de obra a partir de plataformas eletrônicas (crowdworking). In: STÜRMER, Gilberto; Dorneles, Leandro do Amaral Dorneles de (coord.); Reforma trabalhista na visão acadêmica. Porto Alegre: Verbo Jurídico. 2018.

# O trabalho do preso no Brasil: perspectiva constitucional, econômica e os conflitos na seara dos direitos humanos

*Ludmilla Gonçalves Santos Hyodo*

*Lavínia Gonçalves Santos*

**Resumo:** Este artigo visa contribuir para a compreensão da necessidade de se pensar e planejar previamente as políticas públicas de inclusão social dos apenados, através do trabalho para evitar a perpetuação da atual ambiguidade existente entre o discurso ideológico desta política, quando confrontado com as oportunidades de trabalho oferecidas, com a forma como esse trabalho é conduzido e executado dentro das unidades prisionais e os benefícios das empresas privadas ao explorarem dessa mão de obra carcerária. Para isso, explora-se a ótica do Direito, da Economia e da psicologia para compreender como as falhas na aplicação e execução do trabalho dentro da prisão, pode levar os detentos a construir significados e representações negativas sobre o mundo do trabalho.

**Palavras-chave:** trabalho; prisão; política pública; inclusão social e empresas privadas.

## *1. Introdução, delimitação e relevância do tema*

Para Freud, “a saúde mental é a capacidade de amar e de trabalhar. Não é preciso ser um psicanalista para concordar (...) que: amar e trabalhar resumem a vida adulta. Pelo amor reproduzimo-nos, pelo trabalho produzimos - produzir e reproduzir explicam nossa existência”. (CODO, SORATTO, VASQUES-MENEZES, 2004, p.279).

Este artigo é fruto das reflexões sobre o discurso ideológico da política pública de ressocialização dos presos condenados, através do trabalho, quando confrontado com os tipos de trabalhos ofertados nas unidades prisionais, com o modo como estes são executados e como empresas privadas se beneficiam dessa mão de obra carcerária barata.

O propósito dessas análises é sugerir que, dependendo do modo como uma tarefa é imposta a um indivíduo encarcerado, este (indivíduo) pode perceber/representar o trabalho como uma segunda prisão ou um segundo castigo, já que ao invés de estimular valores, como cidadania e dignidade da pessoa humana, um trabalho desenvolvido em uma instituição total pode agir como fator de rebaixamento, degradação, humilhação e profanação do eu. (GOFFMAN,

2007). Além disso, abordaremos os benefícios que as empresas possuem ao instalar nos presídios oficinas de trabalho que “contratam” os presidiários na execução do serviço por um valor inferior aos trabalhadores comuns.

A relevância do tema proposto é alertar os gestores dessas políticas sobre o perigo da reprodução do efeito aprisionador de um trabalho com o qual o detento não se identifica e que não lhe será útil em termos de preparação profissional e assegurar aos presos direitos trabalhistas como qualquer outro trabalhador.

A intenção é ampliar a discussão da necessidade de estudar e conhecer as aspirações pessoais e profissionais do público alvo da referida política, antes de executá-la, o que até então não é feito, a fim de garantir maior assertividade, potencialização dos resultados e melhor investimento do dinheiro público. Trata-se de abordar assuntos tão pouco discutidos na sociedade e provocar uma reflexão dos cidadãos sobre o formato do sistema prisional brasileiro e a sua relação com empresas privadas. No decorrer do artigo iremos tratar esse assunto tão relevante pelos prismas constitucionais, sociais e econômicos.

## *2. Concepção do trabalho dentro e fora das instituições totais*

Segundo Bonzatto (2012), a origem etimológica da palavra trabalho significa tortura. O termo evoluiu da forma latina *Tripalium*, um instrumento utilizado na Roma antiga para torturar escravos. Sua função era a evisceração e exposição das tripas, causando intensa dor e lenta agonia.

Nesta atribuição de significado e/ou sentido ao trabalho como castigo, podemos citar a condenação de Sísifo pelos deuses gregos, a eternamente empurrar uma rocha montanha acima que, pelo seu peso, sempre rolava de volta assim que atingisse o cume. Esse mito de Sísifo, contado na *Odisséia* de Homero, é objeto de estudo por Albert Camus (2000), citado por Borges e Yamamoto (2004), que vê nesse trabalho a tragédia e o desespero do homem aprisionado por um trabalho inútil.

Curiosamente, Platão e Aristóteles referiam-se ao trabalho como uma atividade inferior que “impedia as pessoas de possuírem virtude”. Entendiam o trabalho manual como degradante, inferior e desgastante, que competia aos escravos, uma vez que limitava intelectualmente.

Essa ideia do trabalho como uma atividade depreciável predominou por séculos e serviu de base ideológica para legitimar a escravidão como um fenômeno natural e mais adequado de relação laboral.

A mudança desse pensamento começou a ser modificada depois das inúmeras transformações ocorridas na Idade Média, como: a desestruturação do modelo feudal, e assim da própria organização social; o surgimento do



protestantismo e da ética protestante que enxergava o trabalho não como punição, mas como oferenda a Deus; e, por fim, a mudança da economia, mais tarde consolidada com o surgimento do capitalismo. E com a ascensão deste, a reflexão sobre o trabalho foi abruptamente alterada para legitimar e consolidar o pensamento capitalista.

A glorificação do trabalho, através de autores como Adam Smith e Weber, procurava apenas justificar as relações de produção sob o regime capitalista. Embora o pensamento de Marx e Engels se oponha ao dos autores anteriores no tocante ao sentido do trabalho, imprimindo-lhe um valor social “porque produz a própria condição de ser humano e porque propõe que a história da humanidade é a história das relações de produção”, a concepção destes também acabou por secularizar a ideologia da glorificação do trabalho. Certo é que o conceito de trabalho foi se modificando ao longo da história da humanidade, em decorrência, principalmente, dos modos de produção em que ele se estabelecia.

O que não quer dizer que para as “classes operárias contemporâneas” a visão do trabalho tenha se desvencilhado por completo da idéia do *Tripalium*.

Na concepção Chies e Varel ocorreu que:

O trabalho, na sua concepção pré-moderna, foi redimensionado em seu conteúdo ético e visualizado como atividade do destino, da natureza e da competência humana (individual e coletiva), elemento de valor privilegiado na tarefa ordenadora do mundo (Bauman, 2001, p.157-158), bem como “divisor de águas”, já que promove a separação entre o ordenado e o não ordenado, a ordem e o caos, o ajustado e o desajustado, o trabalhador e o não trabalhador, a normalidade e a anormalidade, e porque não, o lícito e o ilícito(o crime), e o sadio e o patológico(a doença). (2009, p. 12).

Assim como cita Borges & Yamamoto (2004), “o trabalho é objeto de diversas e ambíguas atribuições e significados”. Partindo dessa premissa e de tudo que já foi dito é que queremos explorar como o indivíduo sob a custódia de uma instituição total, com ênfase na prisão, pode representar o trabalho se este lhe for imposto, “inútil” (entendendo este como o trabalho que não tem caráter profissionalizante e nem expressão econômica), ou, ainda, se por ele o internado não sentir atração ou predisposição.

Se no “mundo externo”, a alienação da força de trabalho, mediante pagamento, pode gerar todo tipo de angústia no trabalhador, já que ele produz bens que não lhe pertencem e que, na maioria das vezes, nunca poderá comprar, imagine os efeitos patológicos que um trabalho executado num ambiente de privação de liberdade pode representar na percepção que o internado tem desse trabalho e da sua auto percepção na execução do mesmo.

Essa ideia pode ser melhor compreendida no seguinte trecho de Goffman:

Nas condições usuais de vida de nossa sociedade, a autoridade do local de trabalho pára quando o trabalhador recebe um pagamento em dinheiro; o fato de gastá-lo em casa ou em local de diversões é um problema pessoal do trabalhador em constituir um mecanismo pelo qual a autoridade do local de trabalho é mantida dentro de limites bem restritos. Mas, dizer que os internados de instituições totais têm todo o dia determinado, para eles equivale a dizer que todas as suas necessidades essenciais precisam ser planejadas. Portanto, qualquer que seja o incentivo dado ao trabalho, esse incentivo não terá a significação estrutural que tem no mundo externo. (2007, p.20 e 21)

Essa dificuldade de representar o trabalho dentro da prisão do mesmo modo como ele era representado anteriormente, agrava-se por uma série de questões que atravessam o dia a dia do indivíduo preso, como a perda temporária da liberdade, o afastamento dos familiares e da sociedade em que estava inserido, a adaptação às novas regras e rotinas e a desconstrução/reconstrução da concepção de si mesmo.

Goffman já assinalava essas mudanças:

O novato chega ao estabelecimento com uma concepção de si mesmo que se tornou possível por algumas disposições sociais estáveis no seu mundo doméstico. Ao entrar é imediatamente despido do apoio dado por tais disposições. Na linguagem exata de algumas de nossas mais antigas instituições totais começa uma série de rebaixamentos, degradações, humilhações e profanações do eu. O seu eu é sistematicamente, mortificado.[...] (2007, p.24).

Esse afastamento do mundo exterior acaba perturbando a sequência de papéis que cada indivíduo desempenha: homem, pai, marido, trabalhador etc, como descrito a seguir:

A barreira que as instituições totais colocam entre o internado e o mundo externo assinala a primeira mutilação do eu. Na vida civil, a sequência de horários dos papéis do indivíduo, tanto no ciclo vital quanto nas repetidas rotinas diárias, assegura que um papel que desempenhe não impeça sua realização e suas ligações em outro. Nas instituições totais, ao contrário, a participação automaticamente perturba a sequência de papéis, pois a separação entre o internado e o mundo mais amplo dura o tempo todo e pode continuar por vários anos. Por isso ocorre o despojamento do papel.(2007, p.24).

Com base nestas problemáticas, é que fundamenta-se a necessidade de tratar o trabalho intra-muros com mais cuidado, não imprimindo a este mais uma maneira de mortificar o eu do encarcerado, in verbis:

Haja muito ou pouco trabalho, o indivíduo que no mundo externo estava orientado para o trabalho tende a tornar-se desmoralizado pelo sistema de trabalho da instituição total"[...]. Um exemplo mais difuso desse tipo de mortificação ocorre quando é obrigado a executar uma rotina diária de vida que considera estranha a ele – aceitar um papel com o qual não se identifica. (GOFFMAN, 2007, p. 22-31).

### *3. O trabalho na prisão sob o prisma do direito e da economia*

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, elege o trabalho como um dos mais importantes fundamentos da nossa República, e faz menção a ele em diversas passagens ligadas aos Direitos e Garantias Fundamentais, aos Direitos Sociais, à Ordem Econômica e à Ordem Social, sempre com o intuito de protegê-lo, uma vez que nossa ordem econômica tem o trabalho como esteio para assegurar a todos a existência digna, como está descrito no caput do Art. 170 da referida Carta Magna, in verbis “ a ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios”.

E dentro do Sistema Prisional Brasileiro, regido pela Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984, intitulada Lei de Execução Penal (LEP), a importância do trabalho não haveria de ser esquecida, pois o Art. 3º desta, garante que ao condenado e ao internado serão assegurados todos os direitos não atingidos pela sentença ou pela lei.

Seguindo essa linha de pensamento, o trabalho é tratado pela LEP como direito e dever do preso condenado, nos seguintes termos:

Art. 39. Constituem deveres do condenado (...)

V - execução do trabalho, das tarefas e das ordens recebidas;

Art. 41 - Constituem direitos do preso:

II - atribuição de trabalho e sua remuneração;

V - proporcionalidade na distribuição do tempo para o trabalho, o descanso e a recreação;

VI - exercício das atividades profissionais, intelectuais, artísticas e desportivas anteriores, desde que compatíveis com a execução da pena;

Mas é na forma de tratar o trabalho do preso condenado como “obrigatório”, que a Lei de Execução Penal, padece de inconstitucionalidade, ferindo a Constituição de 1988 no seu Art. 31 e no Capítulo das Faltas Disciplinares, onde

atribui falta grave ao preso condenado que se recusa a executar trabalho ou tarefas, in verbis:

Art. 31. O condenado à pena privativa de liberdade está obrigado ao trabalho na medida de suas aptidões e capacidade.

Art. 50. Comete falta grave o condenado à pena privativa de liberdade que:

VI - inobservar os deveres previstos nos incisos II e V, do artigo 39, desta Lei.

Imprimindo obrigatoriedade ao trabalho, sob pena de sanção, a LEP acaba ferindo a Constituição de 1988, que em seu art. 5º, inciso XLVII, reza que:

XLVII - não haverá penas:

de morte, salvo em caso de guerra declarada, nos termos do art. 84, XIX;

de caráter perpétuo;

de trabalhos forçados;

de banimento;

cruéis;

Embora haja uma incongruência legal, até a presente data, não tomamos conhecimento de nenhuma Ação Direta de Inconstitucionalidade a fim de sanar o problema descrito.

E aproveitando essa fundamentação legal oriunda da LEP, é que o Regimento Disciplinar Prisional do Estado de Minas Gerais (REDIPRI) encontra força para legislar, fazendo prevalecer o seu artigo Art. 27 “são consideradas faltas disciplinares graves as seguintes (...) VIII - recusar, sem motivo justo, trabalho que lhe for determinado”.

Lembrando que, uma vez punido com a falta grave, o preso condenado pode ter o benefício da saída temporária revogada e ter o tempo remido revogado em parte, como observado nos artigos da LEP dispostos abaixo:

Art. 125. O benefício será automaticamente revogado quando o condenado praticar fato definido como crime doloso, for punido por falta grave, desatender as condições impostas na autorização ou revelar baixo grau de aproveitamento do curso.

Art. 127. Em caso de falta grave, o juiz poderá revogar até 1/3 (um terço) do tempo remido, observado o disposto no art. 57, recomeçando a contagem a partir da data da infração disciplinar. (Redação dada pela Lei nº 12.433, de 2011)

E é com base nesse ordenamento jurídico autoritário que afirmamos que o trabalho dentro da prisão pode se configurar como uma segunda prisão ou uma segunda forma de punição, já que por elas a vida do condenado pode ser manejada

a bel prazer das autoridades da instituição, seja o do Diretor da unidade, como os próprios agentes penitenciários que acompanham o preso na execução do trabalho.

No referido Regimento Prisional, em nenhum momento, há o cuidado de se exemplificar motivos justos para recusa de trabalho. Isto posto, se um trabalho ofertado a um condenado, lhe pareça estranho ou não lhe pareça atraente e útil para a sua qualificação profissional, sua simples recusa pode gerar contra ele uma série implicações legais e disciplinares. E o que geralmente acontece é que pressionado por esses contextos, o preso condenado acaba subjugando-se a executar qualquer tipo de trabalho que lhe é ofertado, não estabelecendo com esse uma relação de identificação e apropriação.

Além disso, há a problemática do tipo de trabalho a ser executado. As vagas de trabalho mais ofertadas nas prisões brasileiras ainda continuam sendo as ligadas aos serviços gerais. Os chamados “faxinas”- de cela, ala, pavilhão e adjacências da unidade - ainda representam o número mais expressivo de alocações nas relações de trabalho, chamadas de “Relações de Trabalho em Prol da Unidade Prisional”.

A forma de “pagamento” pela prestação desse trabalho interno é a Remição de Pena, prevista no artigo 126 da LEP.

Por essa lei, o condenado que cumpre pena em regime fechado ou semiaberto poderá remir, por trabalho ou estudo, parte do tempo de execução da pena à razão de 1(um) dia de pena a cada 3(três) dias, no caso do trabalho, e 1(um) dia de pena a cada 12(doze) horas de frequência escolar, na remição por estudo.

Por óbvio que, para um preso condenado a muitos anos de reclusão, o trabalho somente por remição pode ser uma opção vantajosa. O que questionamos é a forma como a unidade prisional se apropria desse instituto legal para suprir suas próprias necessidades de trabalho, já que o número de funcionários contratados para execução da limpeza e conservação das unidades prisionais é inexpressivo dada a dimensão do espaço físico da maioria delas.

Assim sendo, a mão de obra prisional é uma necessidade do Estado. Mas por razões diversas, ele sempre justifica esse tipo de trabalho com o discurso ideológico da ressocialização e da laborterapia.

Essa prática é antiga e, mais uma vez, muito bem exemplificada por Goffman:

Como o trabalho externo é comumente realizado para a obtenção de pagamento, lucro, prestígio, o afastamento de tais motivos significa um afastamento de algumas interpretações da ação, e exige novas interpretações. Nos hospitais para doentes mentais, existe o que é oficialmente conhecido como “terapia industrial” ou “laborterapia”; os pacientes recebem tarefas, geralmente inferiores – por exemplo, varrer as folhas, servir à mesa, trabalhar na lavanderia e limpar os pisos. Embora a natureza de tais tarefas



decorra das necessidades de trabalho do estabelecimento, a afirmação apresentada ao paciente é que essas tarefas o ajudarão a reaprender a viver em sociedade e que sua voluntariedade e capacidade pra enfrentá-las serão consideradas como prova diagnóstica de melhora. ( 2007, p.)

E a questão não se encerra por aí, pois, as políticas governamentais que regem o trabalho penitenciário, a exemplo do que acontece no estado de Minas Gerais, pregam que o trabalho do preso “PODE” ser remunerado, facultando o seu pagamento de acordo com a relação de trabalho. Se a relação for “Por Parceria”, ou seja, aquela em que há segmento diverso do Estatal (Empresas Públicas ou Privadas, Fundações, Instituições com ou sem fins lucrativos) conduzindo a oficina de trabalho e lucrando com o produto dela, o trabalho do apenado será remunerado. Mas se a relação de trabalho for em Prol da Unidade Prisional, ou seja, em prol do próprio Estado, o trabalho não será remunerado, gerando para o condenado apenas a remição da pena.

Essa prática fere a Lei de Execução Penal, que em seu Art. 29 garante que o trabalho do preso “DEVE” ser remunerado, como pode ser observado in verbis:

Art.29. O trabalho do preso será remunerado, mediante prévia tabela, não podendo ser inferior a 3/4 (três quartos) do salário mínimo.

§ 1º O produto da remuneração pelo trabalho deverá atender:

à indenização dos danos causados pelo crime, desde que determinados judicialmente e não reparados por outros meios;

à assistência à família;

a pequenas despesas pessoais;

ao ressarcimento ao Estado das despesas realizadas com a manutenção do condenado, em proporção a ser fixada e sem prejuízo da destinação prevista nas letras anteriores.

§ 2º Ressalvadas outras aplicações legais, será depositada a parte restante para constituição do pecúlio, em Caderneta de Poupança, que será entregue ao condenado quando posto em liberdade.

#### *4. A lucratividade do trabalho prisional para as empresas privadas e o dumping social*

Ao tratar da relação de trabalho “Por Parceria” existem outras questões que devem ser abordadas. As companhias dos setores público e privado firmam acordos com os Estados para explorar a mão de obra dos internos: o regime de trabalho dos presos não é regulado pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), e sim pela Lei de Execuções Penais.

Em algumas unidades prisionais, principalmente as maiores, essas empresas instalam no presídio oficinas de trabalho das mais variadas funções. As áreas mais comuns são de construção civil, têxtil, artesanato, alimentícios, bens duráveis e não duráveis. A unidade tem a função de selecionar a quantidade de presos exigidos pela empresa e estes executam o serviço por aproximadamente oito horas por dia. Esse horário pode variar para baixo, visto que os presos possuem intervalos para almoço e outras atividades. O contratante possui a obrigação de pagar pelos serviços oferecidos, sendo o valor obrigatório e de pelo menos  $\frac{3}{4}$  do salário mínimo.

Dessa quantia, é retirado do preso 25% que é transferido ao Estado como forma de pagamento das despesas geradas por ele dentro do presídio (alimentação, água, luz e outros) e outros 25% fazem parte do pecúlio. O pecúlio corresponde a uma soma ou reserva em dinheiro que fica reservada para preso no banco para que ao sair da reclusão seja retirado por ele. O pecúlio na realidade funciona como uma poupança forçada que na maioria das vezes não é acionada pelo presidiário, pelo motivo de ausência de informação, ou seja, o preso muitas vezes não é informado do benefício.

Visto isso, a quantia que realmente é paga ao presidiário ao executar os serviços é de 50% dos  $\frac{3}{4}$  de salário mínimo. Além de pagar muito menos que um trabalhador comum que não receberia menos que um salário mínimo as empresas possuem outra vantagem em estabelecer tal tipo de relação. O empregador não arca com nenhum tipo de encargo trabalhista como: assinar carteira, férias, 13.º salário, FGTS, INSS, acidentes de trabalho ou outros. A realidade é que o trabalho dos presos é altamente lucrativo para as empresas aumentando de forma exacerbada as suas margens de lucro e esse valor ganho a mais não é transmitido de forma direta ao Estado, aos presidiários ou a sociedade, gerando o efeito que chamamos de Dumping Social.

O Dumping social é uma prática dos empregadores de usar mão-de-obra mais barata do que normalmente está disponível em seus locais de produção ou venda. Trata-se de descumprimento reincidente aos direitos trabalhistas, capaz de gerar um dano à sociedade e constituir um ato ilícito.

A inicial intenção do Estado era de incentivar a economia promovendo certas facilidades para as empresas produzirem (facilitar o giro econômico) e de proporcionar ao preso através do trabalho a ressocialização, redução de pena e valorização do trabalho. Porém, nem todos esses objetivos foram alcançados e o principal prejudicado fica sendo o encarcerado. O ideal seria que o preso ganhasse pelo menos um salário completo e fosse assistido pela CLT, já que lhe foi vedado o direito à liberdade e não os direitos humanos. O Estado, todavia, com essa medida também seria beneficiado, pois, já que possui 25% da remuneração do preso, teria seu valor acrescido a medida em que o presidiário recebe mais.

Diante de tantos atravessamentos, podemos concluir que o trabalho do preso está longe de ser um assunto tranquilo, corroborando a idéia da ambiguidade do discurso das “políticas penitenciárias” que rezam que o trabalho do preso é realizado visando, única e exclusivamente, o propósito da ressocialização ou inclusão social do apenado.

Se o trabalho do preso é economicamente importante para o Estado, já que lhe poupa a contratação de pessoal para serviços de limpeza e conservação das unidades prisionais, e ele (Estado) possui aparato legal para pressioná-lo a realizar esse trabalho, o perigo da reprodução do efeito aprisionador de um trabalho sem expressão econômica, caráter produtivo ou profissionalizante, consolida-se como um efeito colateral dessa política ressocializatória, produzindo trabalhadores que não se identificam como tais, já que, além da liberdade, também foram afastados do direito de desenvolver um trabalho de acordo com suas aptidões, habilidades, necessidades futuras e ainda de acordo com as oportunidades oferecidas pelo mercado fora do sistema prisional o que lhe traria possibilidades de emprego e renda.

Mais grave, ainda, é o despojamento do direito de receber uma contrapartida em dinheiro pela prestação destes serviços. No contexto de encarceramento, o pagamento pelo trabalho por meio da remição da pena é insuficiente para transformar o preso em um trabalhador, nos moldes do capitalismo. Esse trabalho, “somente por remição”, estaria servindo apenas como condicionalidade da Execução Penal.

### *5. A subjetividade no trabalho desenvolvido na prisão e a teoria da representação social*

Segundo Thiry-Cherques (2004), há entre o trabalhador e o mundo do trabalho, uma espécie de acordo tácito. Este se especifica em relação à ideia de emprego, à ideia de pertencimento às formações sociais e aos inúmeros valores e tabus que darão direcionamento a estas relações, desaguando todas essas noções no espaço organizacional em que o trabalho se efetiva.

O referido autor diz ainda que os trabalhadores acabam estabelecendo estratégias de “sobrevivência” ao trabalho, a fim de lhes permitir manter o autocontrole no ambiente Organizacional.

Diante da subjetividade inerente aos comportamentos humanos, podemos inferir que as relações estabelecidas entre o trabalhador, seu empregador e o ambiente de trabalho no qual as atividades laborais se realizam são permeadas por um contrato psicológico. Esse contrato comporta as crenças que um trabalhador tem a respeito desse acordo com

a organização/instituição, pressupondo um processo de troca entre seus próprios valores e os valores organizacionais apregoados pela instituição.

Nessa matéria, SALLES (2009) invoca o contrato social de Rousseau para fazer uma analogia entre os efeitos mentais desse tipo de contrato psicológico:

Conforme explicita Rousseau (in HITT e SMITH, 2005), as crenças que permeiam o contrato psicológico são baseadas em promessas implícitas ou explícitas que, no decorrer do tempo, tomam a forma de esquemas mentais relativamente estáveis. Ao adquirirem a forma de esquemas ou modelos mentais, os contratos psicológicos tornam-se mais duráveis, na medida em que se movem na direção de uma conjugação, de uma complementação entre o trabalhador e a organização. Quanto mais duráveis forem os contratos, maiores serão as dificuldades para se responder às mudanças do contexto. (2009, p.24).

Nesse ensejo, podemos complementar que as inter-relações estabelecidas propiciam o estudo dos efeitos desse ambiente físico particular sobre as condutas humanas, buscando-se compreender a reciprocidade existente entre pessoa e ambiente (MOSER, 1998).

Isto posto, a Teoria das Representações Sociais contribui, de forma relevante, no desvendamento das complexidades que envolvem essas relações entre o homem, o trabalho e o ambiente onde ocorrem, uma vez que cada pessoa percebe, avalia e comporta-se de forma diferente em relação ao seu ambiente físico e social.

Representações Sociais são o conjunto de explicações, crenças e ideias que nos permitem evocar um dado acontecimento, pessoa ou objeto, a partir do resultado das interações sociais comuns a um determinado grupo de indivíduos. Serge Moscovici, pai dessa teoria, define a representação social como:

Um sistema de valores, ideias e práticas, com uma dupla função: primeiro, estabelecer uma ordem que possibilitará às pessoas orientar-se em seu mundo material e social e controlá-lo; e, em segundo lugar, possibilitar que a comunicação seja possível entre os membros de uma comunidade fornecendo-lhes um código para nomear e classificar, sem ambiguidade, os vários aspectos de seu mundo e da sua história individual e social (MOSCOVICI, 2005).

Segundo Jodelet (1984), a representação é uma forma de conhecimento prático que conecta um sujeito a um objeto. Definir esse conhecimento como prático refere-se à experiência a partir da qual ele é produzido e, sobretudo, ao fato de que a representação é empregada para o “agir” no mundo (SALLES, p.57).

Nesse ensejo, as representações sociais, segundo a teoria de Moscovici (2005), são tanto mecanismos que servem ao conforto psicológico do indivíduo quanto aos mecanismos de manipulação do poder estabelecido.

As representações sociais, porque simbólicas, se constroem sobre a capacidade representacional de um sujeito psicológico (JOVCHELOVITCH, 2003).

Nos dizeres de SALLES:

Os processos que engendram as representações estão imersos na comunicação e nas práticas sociais, tais como: diálogos, discursos, rituais, padrões de gestão e de produção, arte e cultura. A realidade social, representada por “outros”, desempenha um papel constitutivo na gênese das representações, da atividade simbólica e do próprio indivíduo. (p. 63)

Em sua tese de doutorado, Denise Salles (2009) faz um estudo sobre o regime de confinamento na indústria petrolífera. A motivação central partiu do questionamento sobre possíveis consequências geradas pela organização nos comportamentos sociais e nas formas como ele constrói a realidade organizacional, bem como sobre o modo como a organização do trabalho em ambiente de confinamento afeta a introjeção de valores institucionais.

A especificidade do trabalho em regime de confinamento mostrou uma “similaridade com o que Goffman (1992) preconizou sobre as organizações totais, onde um grande número de indivíduos leva uma vida fechada e formalmente administrada, separados de outros ambientes sociais por um determinado período de tempo” (Salles, 2009, p.121).

Ao final do trabalho, após mais de 40 entrevistas, Salles chegou à conclusão de que os resultados apresentados confirmaram a influência dos ambientes de trabalho confinados na formação de crenças e na consolidação de comportamentos específicos, “baseados em mecanismos de defesa que visam manter a estabilidade psicológica do trabalhador, imprescindível à sobrevivência nesse tipo de ambiente”. (Salles, 2009, p.05).

Assim, a execução do trabalho em ambientes prisionais pode levar à evocação do trabalho como sacrifício, já que privados da liberdade, o trabalho dos apenados em prol da unidade prisional, e em relação ao qual a construção do significado é feita, PODE inferir que ele ocorra em função da necessidade de sobrevivência ao ambiente prisional do que por uma idealização social em relação ao mundo do trabalho.

Pela análise de Goffman, as mudanças que os indivíduos passam a sentir sobre a significação do trabalho e sobre si próprios, demonstram a percepção da “perda de papéis” no seu mundo social, em função das barreiras impostas pelo espaço (unidade prisional) e pelo tempo (duração da pena).



## 6. Conclusões

O propósito dessas análises foi sugerir que, dependendo do modo como uma tarefa é imposta a um indivíduo encarcerado, este (indivíduo) pode perceber/representar o trabalho como uma segunda prisão ou um segundo castigo, já que ao invés de estimular valores, como cidadania e dignidade da pessoa humana, um trabalho desenvolvido em uma instituição total pode agir como fator de rebaixamento, degradação, humilhação e profanação do eu (GOFFMAN,2007).

A relevância do tema proposto, não é criticar a atual “política penitenciária”, desmerecendo o incentivo dado nos últimos anos para o aumento do número de presos trabalhando, no estado de Minas Gerais, e muito menos ignorar os efeitos positivos que uma atividade laboral traz para a saúde mental e física de um indivíduo privado de liberdade, e sim, alertar os gestores dessas políticas sobre o perigo da reprodução do efeito aprisionador de um trabalho com o qual o detento não se identifica e que não lhe será útil em termos de preparação profissional quando da sua saída do sistema prisional e enfrentamento do competitivo mercado de trabalho.

Sem o cuidado de traçar um perfil profissiográfico ou construir um diagnóstico, acerca da vocação profissional de uma determinada população carcerária, levando em conta seu histórico profissional, a vocação produtiva da região na qual essa população está inserida e as perspectivas profissionais desse público que em alguns anos voltará (ou não) para o mercado de trabalho, corre-se o risco de que, o trabalho desenvolvido na prisão, seja encarado, pura e simplesmente, como laborterapia, controle social e forma de contenção da agressividade do indivíduo encarcerado.

Sem estudo prévio sobre quais os tipos de trabalho devem ser ofertados aos detentos, para que estes se identifiquem e se apropriem desse trabalho como escolha e inclinação profissional, a política de “ressocialização” ou “inclusão social” dos presos, através do trabalho, não logrará êxito na sua missão de tentar diminuir os números de reincidência criminal, se é que é esta a sua intenção.

O outro ponto preocupante é a relação das empresas com os apenados que trabalham horas a fio sem serem remunerados devidamente e tão pouco assegurados de direitos básicos trabalhistas. O principal uso dessa mão de obra presidiária é devido ao baixo custo que as empresas possuem e o altíssimo lucro que é gerado para a companhia. Todos esses fatores negativos dificultam ainda mais a ressocialização dos presos na sociedade.

Se essas políticas não forem embasadas por um estudo aprofundado e cuidadoso, o ciclo da ineficácia das políticas públicas se perpetuará, pois o dinheiro investido na implementação de oficinas de trabalho nas Unidades Prisionais, que não provocarão mudança na trajetória de vida desses presos condenados, vêm

do bolso de todos os cidadãos que, por hora, também podem estar aprisionados por um trabalho com o qual não se identificam, por um trabalho que adoce e que compromete a sua saúde mental, mas que continua sendo executado para a manutenção da sobrevivência, nos padrões da nossa sociedade burguesa consumista, e é claro, para pagar os impostos que serão revertidos para esse tipo de política pública que se dispõe a divulgar números e não resultados.

## Referências bibliográficas

- BONZATTO, Eduardo Antônio. Tripalium: O trabalho como maldição, como crime e como punição. Disponível em [http://www.unifia.edu.br/projetorevista/edicoesanteriores/Marco11/artigos/direito/Direito\\_em\\_foco\\_Tripalium.pdf](http://www.unifia.edu.br/projetorevista/edicoesanteriores/Marco11/artigos/direito/Direito_em_foco_Tripalium.pdf). Acesso em 10 julho.2012.
- BORGES, Livia de Oliveira.;YAMAMOTO, Oswaldo Hajime, *O Mundo do Trabalho*. In: ZANELLI, José Carlos;BORGES-ANDRADE,Jairo Eduardo; & BASTOS,Antônio Virgílio Bittencourt Bastos.*Psicologia, Organizações e Trabalho no Brasil*, Porto Alegre: Artmed, 2004, p.24-28.
- BRASIL; LEI DE EXECUÇÃO PENAL (1984). *Lei de execução penal*. 9. ed., atual. São Paulo: Saraiva, 1996. MÖSER, G. Psicologia ambiental. *Estudos de Psicologia*, v. 3, n. 1, p. 121-130, 1998. *Administração Pública*, v. 40, n. 1, p. 27-56, 2006.
- CHIES, Luiz Antônio Bogo;VAREL, Adriana Batista . *A ambiguidade do trabalho prisional num contexto de encarceramento feminino: o círculo vicioso da exclusão*. Ser Social, Brasília, v.11, n. 24, p.10-33, jan/jun 2009.
- CODO, Wanderley;SORATTO, Lúcia ;VASQUES-MENEZES, Ione. *Saúde Mental e Trabalho*. In: ZANELLI, José Carlos; BORGES-ANDRADE, Jairo Eduardo; & BASTOS, Antônio Virgílio Bittencourt Bastos. *Psicologia, Organizações e Trabalho no Brasil*, Porto Alegre: Artmed, 2004, p.279.
- FERNANDES, Fátima. Mão-de-obra de presos é disputada pelas indústrias. 2006. Disponível em: <http://www.sindicatomercosul.com.br/noticia02.asp?noticia=29346>. Acesso em: 22 maio 2010. BRASIL; Constituição da República Federativa do Brasil (1988). Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm). Acesso em 10 de Julho. 2012.
- GOFFMAN, Erving. *Manicômios, prisões e conventos*. São Paulo: Perspectiva, 2007. PEDROSA, Marcus. *Tripalium - O Trabalho Transformado em Tortura*. Ed. Kelps. Disponível em [http://www.kelps.com.br/leart/product\\_info.php?manufacturers\\_id=1&products\\_id=481](http://www.kelps.com.br/leart/product_info.php?manufacturers_id=1&products_id=481). Acesso em 10 de Julho. 2012.
- SALLES, Denise. *Representações do Trabalho: um estudo sobre o regime de confinamento na indústria petrolífera*. Tese de doutorado (Fundação Getulio Vargas, escola brasileira de administração pública e de empresas, Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa curso de doutorado em administração, 2009).

Disponível em [bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/.../denise.salles.pdf](http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/.../denise.salles.pdf). Acesso em 10 de julho. 2012

THIRY-CHERQUES, Hermano Roberto. Pierre Bourdieu: *a teoria na prática*. Revista de BAQUEIRO, Fernanda Ravazzano Lopes. Da necessidade da declaração e respeito aos direitos trabalhistas dos presos e o papel do Ministério Público do Trabalho no combate a exploração da mão-de-obra carcerária. 2009. Disponível em: <http://www.conpedi.org/manaus/>. Acesso em: 20 maio 2010.

# Cooperação na CPLP: desafios para o desenvolvimento econômico coletivo entre “países-irmãos”

*Luena Abigail Pimenta Ricardo*

*Lucas Narciso Pimenta Ricardo*

**Palavras-chave:** desenvolvimento econômico; cooperação; países-irmãos.

## 1. Introdução

O Brasil consiste-se em uma potência econômica, reconhecida no cenário internacional como sendo a nona maior economia do mundo. O país, que alcançou a independência de Portugal no ano de 1822, ainda apresenta fortes laços culturais e econômicos com Portugal, seu ex- colonizador. É integrante da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa – CPLP –, fundada em 1996, duas décadas após o fim do processo colonial português no continente africano. A dominação portuguesa criou chagas em todos os entes dominados, sendo inegável que a ocidentalização ocasionou conflitos sociais e culturais, os quais, ainda, nos dias de hoje, procura-se superar. Com ideais desenvolvimentista e de cooperação, o país, que é grande exportador de *commodities*, busca, por meio de parcerias, formas de promover o “*exchange*” de informações e o crescimento mútuo.

O objetivo da presente artigo é o de analisar o papel do Brasil na CPLP e sua atuação na formação da agenda econômica do bloco, partindo-se do pressuposto de que o país possui significativo poder no âmbito da comunidade e exerce influência preponderantemente na escolha de pautas e prioridades dos acordos assinados pelos países-membros. Nesse sentido, o presente artigo intenta: 1) compreender a importância das parcerias internacionais para o desenvolvimento brasileiro; 2) analisar o papel do Brasil no fortalecimento de políticas conjuntas de cooperação na CPLP; 3) analisar se o Brasil pode ser considerado como possível fortalecedor de políticas neocoloniais no âmbito da CPLP. Tais objetivos justificam-se pela importância de se analisar criticamente as parcerias internacionais formalizadas pelo Brasil e suas repercussões econômicas e sociais perante os ideais desenvolvimentistas do país.

Considerando que o mundo encontra-se cada vez mais globalizado, o fortalecimento de colaborações torna-se fator crucial para o sucesso de economias ao redor do mundo, faz-se necessário investigar se os benefícios alcançados são observados somente de forma unilateral ou, de fato, beneficiam o coletivo. Questiona-se se o Brasil, com extrema influência nas decisões da CPLP, contribuiria para o crescimento de seus “países-irmãos”.

## 2. Transformações na Ordem Global e cooperação para mútuo desenvolvimento no Brasil

No mundo, as relações entre o Global Norte e o Global Sul sofreram sensíveis transformações no último século. Com o fim da colonização em massa e com a instituição de Direitos que permeiam as relações internacionais, todos os Estados equiparam-se em soberania e independência no cenário internacional. As relações de dominação entre colônia e colonizados, que determinavam grande parte das parcerias pelo globo social e econômico, vêm perdendo lugar, com o fim da relação formal de submissão, uma vez que a soberania nacional e a igualdade formal entre países consistem em cláusulas pétreas das relações internacionais. Este novo arranjo da ordem global contribuiu para a instituição das políticas de “*soft power*”<sup>1</sup>, em detrimento das de “*hard power*”<sup>2</sup>. Este “*shift*” da Era da globalização permite que grupos de países cooperem entre si para alcançar o desenvolvimento mútuo. De acordo com a Agência Brasileira de Cooperação (2019), a cooperação técnica internacional

constitui importante instrumento de desenvolvimento para o Brasil, auxiliando o País a promover mudanças estruturais nos campos social e econômico brasileiro, com capacitação de instituições nacionais dos três níveis da federação, via transferência de tecnologia e conhecimento. (AGÊNCIA, 2019).

O Brasil apresenta-se como um grande expoente de cooperações internacionais e o país tem como objetivo transferir e compartilhar conhecimentos, por intermédio do desenvolvimento de capacidades humanas e institucionais de outros países, visando propiciar um salto qualitativo, mútuo e duradouro entre os países cooperados. (AGÊNCIA, 2019).

<sup>1</sup> *Soft power*: “uso de influências culturais e econômicas de um país para persuadir outros países para fazer algo, ao invés de se usar o poder militar.” (CAMBRIDGE, 2019).

<sup>2</sup> *Hard power*: “uso do poder militar de um país para persuadir outros países de fazerem algo”. (CAMBRIDGE, 2019).



Em sua esfera interna, o país consagra em sua Carta Magna a tendência ao desenvolvimento, por meio da cooperação entre seus Estados-Membros. A Constituição Federal (1988), em seu art. 3º, inciso II afirma que “*constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: garantir o desenvolvimento nacional;*”. (BRASIL, 1988). O desenvolvimento apresenta-se, assim, como sendo um dos propósitos a serem atingidos pelo Estado Brasileiro. Nessa esteira, internacionalmente, o país também adere aos conceitos internacionais, no que tange à implementação de políticas públicas desenvolvimentistas. A Assembleia Geral das Nações Unidas – ONU–, por meio de sua Resolução nº 41/128, de 1986, reconhece que o

desenvolvimento é um processo econômico, social, cultural e político abrangente, que visa o constante incremento do bem-estar de toda a população e de todos os indivíduos com base em sua participação ativa, livre e significativa no desenvolvimento e na distribuição justa dos benefícios daí resultantes. (ASSEMBLEIA, 1986).

Semelhantemente, a Constituição da República do Brasil (1988) assegura, como um dos princípios a ser observado em sua relação com outros estados, a colaboração entre os povos, conforme observa-se no art. 4, inciso IX: “*A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios: cooperação entre os povos para o progresso da humanidade;*”. (BRASIL, 1988). (Grifo nosso). Por fim, a Carta Magna Brasileira ressalta sua vocação cooperativa ao resguardar, na parte referente às competências da União, a participação do país em organizações internacionais. De acordo com seu art. 21, inciso I: “*Compete à União: manter relações com Estados estrangeiros e participar de organizações internacionais;*”. (BRASIL, 1988). (Grifos nossos). Em suma, a Constituição Brasileira apresenta sua disposição em prol do desenvolvimento cooperativo, atribuindo ao Estado Brasileiro a responsabilidade de impulsionar o desenvolvimento nacional, por meio da cooperação com outros Estados soberanos.

O Brasil possui uma população de 209 milhões de habitantes, com uma expectativa de vida de 75 anos (THE WORD BANK, 2018). Segundo o Relatório de Desenvolvimento Humano 2018, da Organização das Nações Unidas – ONU –, o país apresenta um IDH<sup>3</sup> de 0,759, posicionando-se na 79ª posição entre as demais nações. (PROGRAMA, 2019). Já o *Ranking Doing Business*, do Banco Mundial<sup>4</sup> (THE WORD BANK, 2018), coloca o

<sup>3</sup> Índice de Desenvolvimento Humano.

<sup>4</sup> O Ranking tem como objetivo mensurar a facilidade em se realizar negócios no país.

país na quarta posição entre os países onde há facilidade em se realizar negócios. Enquanto que no *Ranking* de Competitividade, o país encontra-se posicionado na 72ª colocação. A economia nacional, que em 2011 alcançou um PIB<sup>5</sup> de 2.6 trilhões de dólares, reduziu-se em 2018 a um patamar de 1.8 trilhões de dólares. (THE WORD BANK, 2018). Destaca-se o fato de a pauta exportadora brasileira concentrar-se em produtos com baixo valor agregado e, segundo o Observatório de Complexidade Econômica – OEC –, os quatro produtos que o Brasil mais exporta são: soja (12%); minérios de Ferro e seus concentrados (9.2%); óleos brutos de petróleo ou de minerais betuminosos (7.9%); e açúcares de cana ou de beterraba e sacarose quimicamente pura (5.2%). Esses produtos totalizam um montante de 34,3% das exportações brasileiras, demonstrando uma forte tendência à exportação de *commodities*.

No âmbito comercial, o Brasil participa de diversas organizações internacionais, que perseguem o ideal de desenvolvimento mútuo, sendo o país um dos 23 membros fundadores do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio – GATT<sup>6</sup> –, no ano de 1947, em Genebra. Segundo Carvalho (2017) “os países acreditavam que a cooperação comercial iria assim aumentar a interdependência entre eles e os ajudaria a reduzir os riscos de uma nova guerra mundial.” (CARVALHO, 2017). Dessa forma, o Brasil foi um importante “*player*” na criação de uma bem-sucedida organização de cooperação comercial em nível global. Reis (2015) afirma que “o período de maior crescimento do volume de comércio internacional no século XX ocorreu justamente após a criação do GATT”. (REIS, 2015). O BRICS<sup>7</sup> é outro importante grupo comercial, no cenário internacional, do qual o país é integrante. Ele consiste em uma iniciativa de países emergentes que se destacaram pelo crescimento econômico acelerado no início do novo milênio. Segundo publicação do Ministério das Relações Exteriores “o BRICS passou a constituir mecanismo de cooperação em áreas que tenham o potencial de gerar resultados concretos aos brasileiros e aos povos dos demais membros.” (BRASIL, 2019). O grupo teve como ponto de relevância a criação de um banco de desenvolvimento como alternativa ao Fundo Monetário Internacional – FMI –, de onde se comprova a disponibilidade brasileira em favor de cooperação global.

<sup>5</sup> Produto Interno Bruto. (OBSERVATORY, 2019).

<sup>6</sup> O GATT foi substituído pela Organização Mundial de Comércio – OMC.

<sup>7</sup> Formado pelo Brasil, Rússia, China, Índia e África do Sul.

### *3. A Comunidade dos Países de Língua Portuguesa: história comum e ideal para desenvolvimento mútuo no século XXI*

Uma grande parceria promovida pelo governo brasileiro, e foco deste artigo, consiste na Comunidade dos Países de Língua Portuguesa – CPLP –, criada em 1996, na cidade de Lisboa, Portugal, e que reuniu todos os Estados que foram colônias lusas, a saber: Angola, Brasil, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Guiné-Equatorial, Moçambique, Portugal, São Tomé e Príncipe e o Timor-Leste, as quais têm como objetivo o desenvolvimento mútuo, compatível com os ideais das relações Internacionais do Século XXI.

O *website* da CPLP exhibe a seguinte informação a respeito da entidade:

A CPLP assume-se como um novo projeto político cuja fundação é a Língua Portuguesa, vínculo histórico e patrimônio comum dos Nove - que constituem um espaço geograficamente descontínuo, mas identificado pela linguagem comum. No nível global, esse fator de unidade levou a uma ação conjunta cada vez mais significativa e influente. Os objetivos gerais da CPLP são a concentração política e a cooperação nos campos social, cultural e econômico. Na prossecução destes objectivos, a Comunidade promoveu a coordenação sistemática das actividades das instituições públicas e entidades privadas envolvidas numa cooperação reforçada entre os seus Estados-Membros. (COMUNIDADE, 2019).

Em sua declaração constitutiva, a CPLP definiu o desenvolvimento como sendo um dos valores do bloco e destacou seu comprometimento em “reforçar os laços de solidariedade e de cooperação que os unem, conjugando iniciativas para a promoção do desenvolvimento econômico e social dos seus povos.” (COMUNIDADE, 2019). Apesar da realização de diversos encontros e reuniões<sup>8</sup>, as propostas para a formalização de uma intervenção conjunta para a transformação econômica dos países do bloco da CPLP são pouco expressivas<sup>9</sup> e incipientes. Segundo Miyamoto (2009) “O retorno tanto econômico quanto estratégico é sensivelmente reduzido, e as expectativas são baixas – não se constituindo, portanto, nas verdadeiras forças motivadoras da atuação da política externa brasileira junto à CPLP”

<sup>8</sup> XXXVI Reunião Ordinária de Pontos Focais de Cooperação da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa, na cidade Lisboa, em março de 2018. e XXIV Reunião Ordinária do Conselho de Ministros da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), ocorrida em 19 de julho de 2019, na cidade Mindelo (Cabo Verde).

<sup>9</sup> Aprovação da Resolução sobre a Mobilidade na CPLP e do Documento Estratégico de Cooperação da CPLP (2020-2026), em 19/07/2019; Comunicado final da XXIVª Reunião do Conselho de Ministros da CPLP.

(MIYAMOTO, 2009). Corroborando esse entendimento, ressalta-se que um dos objetivos da CPLP, fixados em sua Declaração Constitutiva, foi o de fortalecer a Cooperação Econômica entre os países da Comunidade. Entretanto, desde seu lançamento, poucos se avançou no escopo dessa pauta. Informações exibidas no *Site* da instituição levam à constatações da falta de clareza e coloca em xeque a transparência das atividades desenvolvidas, bem como da efetividade das deliberações da organização. No âmbito econômico, destaca-se o Acordo de Cooperação entre a CPLP e o Fórum dos Empresários de Língua Portuguesa – FELP –; e a Convenção sobre o Centro Regional de Excelência em Desenvolvimento Empresarial – CREDE –, ambas iniciativas voltadas para a cooperação empresarial. O Acordo de Cooperação foi firmado em março de 1998 e buscava fortalecer os laços entre os empresários dos países-membros e segundo seu art. 1º do Acordo (1998) “as partes acordam no estabelecimento de relações de colaboração institucional, tendo como objectivo a realização de programas de reforço da cooperação empresarial no espaço da CPLP”. (COMUNIDADE, 1998). Em julho de 2000, a CPLP aprovou a criação de um órgão de capacitação na área do Desenvolvimento Empresarial e, em maio de 2004, foi assinada a Convenção sobre o CREDE, órgão com sede em Luanda, Angola. O Preâmbulo da Convenção ressalta “o firme propósito dos Estados-membros de desenvolver esforços conjuntos de cooperação técnica orientada para a obtenção das capacidades que cada um dos seus membros necessita para o desenvolvimento económico e social de seus povos;”. (COMUNIDADE, 2004). Decorridos cinco anos, no âmbito da XIV Reunião Ordinária do Conselho de Ministros da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa, a CPLP, por meio da Resolução, deliberou interromper as atividades do CREDE. Dessa forma, poucos acordos foram firmados em âmbito econômico e, devido à descontinuidade das raras políticas empregadas, a CPLP não conseguiu implementar ações efetivas de real impacto econômico para os países que compunham a Comunidade.

#### *4. Nível de desenvolvimento como fator determinante para influencia no bloco: o lugar do Brasil na CPLP*

As distinções entre países “do norte” e “do sul” são claramente observadas na nova ordem mundial. Sabe-se, que os benefícios da colonização possibilitaram o fortalecimento das instituições dos países colonizadores, enquanto, os colonizados permaneceram com deficientes estruturas estatais. No Quadro 1, abaixo, pode-se verificar o ano de independências das oito ex-colônias que atualmente são membros da CPLP, a saber:

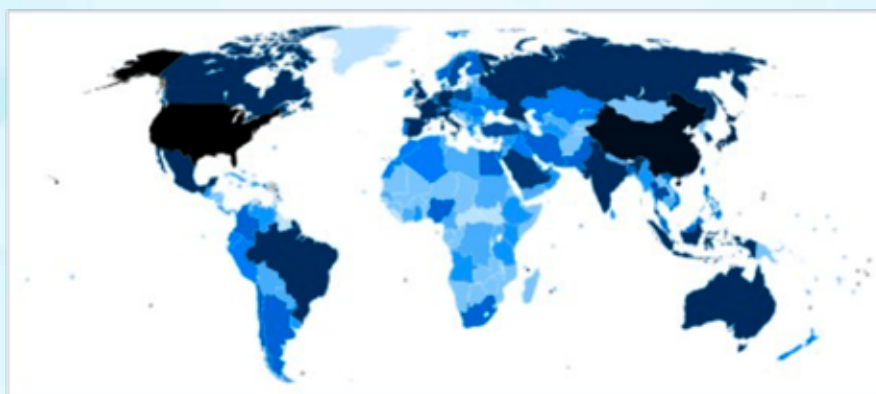
## Quadro 1 – Independência Colonial de Portugal

ANGOLA	1975
BRASIL	1822
CABO VERDE	1975
GUINÉ-BISSAU	1974
GUINÉ-EQUATORIAL	1968
MOZAMBIQUE	1975
SAINT TOME AND PRINCIPE	1975
TIMO-LESTE	1975-2002

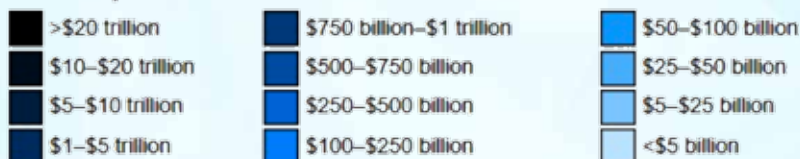
Fonte: os autores

O Brasil, primeira Nação a se ver livre do controle do então império Português, foi “privilegiado” em comparação aos demais “países-irmãos” pelo lapso temporal maior em *status* de independência. Destaca-se, também, sua variedade de riquezas naturais com possibilidade de exploração, o que permitiu que o país melhor se fortalecesse economicamente, em face aos outros membros do bloco. O Produto Interno Bruto – PIB – do Brasil é consideravelmente o maior do em relação aos países do bloco, superando, inclusive, o de Portugal, conforme o ilustrado na Figura 1 abaixo.

Figura 1 – Mapa Produto Interno Bruto Mundial em 2019



Countries by nominal GDP in 2019<sup>(note 1)</sup>



Fonte: Fonte: Wikipédia. Fonte Primária: dados cedidos pelo Fundo Monetário Internacional.



O Brasil ocupa, em 2019, o nono lugar em relação às economias com maior Produto Interno Bruto do mundo. No cômputo mundial, Portugal assume a posição 47º; enquanto Angola, a posição 62º; Moçambique, a de 121º; Guiné-Equatorial, a de 134º; Timor-Leste, a de 160º; Guiné-Bissau, a de 169º e, finalmente, São Tomé e Príncipe, a de 179º. A diferença alarmante dos PIBs entre os países da CPLP é motivo de discussões acerca das possibilidades de um diálogo horizontalizado entre os membros do bloco.

Os Índices de Desenvolvimento Humano – IDHs – dos países que compõem a CPLP são os retratados no Quadro 2, a saber:

Quadro 2 – Índice de Desenvolvimento Humano – IDH

ANGOLA	147° (0.581)
BRASIL	79° (0.759)
CABO VERDE	125° (0.654)
GUINÉ-BISSAU	177° (0.455)
GUINÉ-EQUATORIAL	141° (0.591)
MOZAMBIQUE	180° (0.847)
PORTUGAL	41° (0.847)
SAINT TOME AND PRINCIPE	143° (0.589)
TIMO-LESTE	132° (0.625)

Fonte: os autores. Fonte primária: UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME (UNDP). Human Development Indices and Indicators: 2018 Statistical Update.

Observa-se que Portugal encontra-se na melhor posição, 41°. O segundo colocado, o Brasil, assume a 79° posição. A discrepância com o país em último lugar, Moçambique, na 180° posição, é clara. É possível, entretanto, fazer correlação entre os níveis de desenvolvimento humano obtidos e sua vinculação com o tempo de liberdade em relação ao seu colonizador; a disposição de recursos naturais e a capacidade de exploração; bem como, com a boa governança para o manejo das práticas econômicas.

Neste contexto, ressalta-se o fato de que, ainda que Portugal não tenha contemporaneamente o Império e as riquezas no mesmo volume que usufruía graças a exploração colonial, o país possui bons índices de desenvolvimento humanos e econômicos. Outro ponto a se destacar é a situação que desfruta de apresentar boas relações com suas ex-colônias.

Por sua vez, o Brasil, em uma posição econômica especial, assume o lugar de maior relevância entre as economias presentes na CPLP, porém, recebe críticas similares às recebidas por países líderes de blocos formados no processo histórico colonial, como a Francophonie – Comunidade dos Países de Língua Francesa – e a Commonwealth – Comunidade dos Países de Língua

Inglesa. As críticas baseiam na constatação por parte dos países-membros desses blocos de que quanto maior a projeção política dos Estados maior será a sua influência nas tomadas de decisões da Comunidade. Isso posto, conclui-se que a distinção nos níveis de progresso entre os membros da CPLP levantam a questão da falta de equidade entre as Nações nos processos decisórios e da influência de *soft power*.

Corroborando essa afirmativa, Miyamoto (2009) reitera que

a presença do Brasil na CPLP pode ser vista sob duas perspectivas: de um lado, no uso da mesma para projetar os interesses brasileiros no exterior, ou seja, uma instrumentalização feita pela política externa brasileira, visando maximizar o uso de todos os recursos possíveis existentes, inclusive para ocupar espaços maiores do que outros países junto às nações que fazem parte da comunidade; por outro lado, pode-se, igualmente inferir que, apesar do “pragmatismo” de sua política externa, o Brasil também pensa em termos de atuação conjunta da CPLP para atender interesses globais que não seriam possíveis de se obter individualmente. (MIYAMOTO, 2009).

Como se observa, a influência brasileira é sentida na organização e o país configura-se como sendo o segundo com maior incidência não-governamental no bloco, formados pelos Associados e Consultores, uma vez que mais de 80% da incidência é observada por organismos portugueses. Nessa vereda, os posicionamentos do Brasil são de grande relevância nas tomadas de decisão e são normalmente acompanhados pelas economias menos expressivas do bloco. Haja vista que seu poder pode ser comparado ao de Portugal neste contexto, o que levanta discussões a respeito da possibilidade de o país também configurar-se como “força neocolonial” no contexto da lusofonia. O primeiro presidente de Gana, Kwame Nkrumah (1965) classificou a expressão como aquele em que o estado é, em teoria, independente e dotado de soberania internacional. Entretanto, na realidade, o sistema econômico e políticas possuem grandes influências de poderes externos.

Analogicamente, segundo o professor universitário Feliciano Duarte (2016), esta característica não é observada somente na CPLP. O estudioso salienta que todas as organizações internacionais possuem países que apresentam maior peso nas decisões. Semelhantemente, pode-se citar o Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas – ONU –, que restringe ao número de cinco as nações com poder de vetar as deliberações de todos os outros Estados-membros. Do mesmo modo, a influência também é refletida em repasses nos orçamentos – quando nações com maior poder oferecem contribuições financeiras maiores e expressam de forma mais arrojadas suas políticas de *soft power* no âmbito da organização.

## 5. Conclusão

As influências das grandes economias, como o Brasil, são sentidas nas tomadas de decisões nos âmbitos dos blocos econômicos, o que exige que certas medidas sejam tomadas no sentido de possibilitar de forma mais igualitária a participação de países com menos expressividade social e econômica. Nesse sentido, como medidas a serem adotadas pelos blocos, destacam-se a adoção de políticas de *Compliance*; a transparência nas atividades; o intercâmbio de conhecimentos e boas práticas e; ainda, a divisão de tarefas entre os membros de distintas nacionalidades. Ressalta-se, também, a necessidade do estabelecimento de políticas de médio e longo prazos que procurem fortalecer a economia dos países menos desenvolvidos. A CPLP, nesse contexto, precisa adotar as referidas estratégias, visando ao progresso coletivo dos países que formam o bloco.

Com efeito, não se nega a influência do Brasil no contexto da CPLP, bem como, a importância dos países que mais se destacam, no entanto, o objetivo é o de transformar esse prestígio em motor para maior organização do grupo. O papel do Brasil nessa esfera torna-se fundamental ao usar seu poder perseguindo os ideais de respeito à soberania dos Estados e de manutenção de agenda de cooperação para o desenvolvimento mútuo. A integração dos entes economicamente mais frágeis do bloco e a colaboração para o fortalecimento de políticas públicas que de fato contribuam no desenvolvimento coletivo devem ser o objetivo do país.

## Referências bibliográficas

- AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO. Cooperação técnica: conceito. Brasília: 2019. Disponível em: <<http://www.abc.gov.br/CooperacaoTecnica/Conceito>>. Acesso em: 7 Out. 2019.
- AGUIAR, Laís Bretones de. A inserção internacional do BRICS na nova ordem do século XXI. Artigo. (Especialização em Relações Internacionais) – Universidade de Brasília. Instituto de Relações Internacionais, Brasília, 2014. 32 p. Disponível em: <[http://bdm.unb.br/bitstream/10483/8288/1/2014\\_LaisBretonesdeAguiar.pdf](http://bdm.unb.br/bitstream/10483/8288/1/2014_LaisBretonesdeAguiar.pdf)>. Acesso em: 7 Out. 2019.
- ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS. Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento. (1986). (Adotada pela Revolução n.º 41/128, de 4 de dezembro de 1986.) 4 p. Disponível em: <[http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/legislacao/direitos-humanos/decl\\_direito\\_ao\\_desenvolvimento.pdf](http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/legislacao/direitos-humanos/decl_direito_ao_desenvolvimento.pdf)>. Acesso em: 7 Out. 2019.

- BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília: Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 7 Out. 2019.
- BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. BRICS: Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/mecanismos-inter-regionais/3672-brics>>. Acesso em: 7 Out. 2019.
- CAMBRIDGE UNIVERSIT. Cambridge Dictionary. Cambridge, 2019. Disponível em: <<https://dictionary.cambridge.org/pt/>>. Acesso em: 7 Out. 2019.
- CARDOSO, Fernando Jorge. CPLP. Igualdade entre Estados-membros nunca será real. Observador, Lisboa, 2016. Disponível em: <<https://observador.pt/2016/07/13/cplp-igualdade-entre-estados-membros-nunca-sera-real/>>. Acesso em: 7 Out. 2019.
- CARVALHO, Eunice; KILDEN, Sara; SANTOS, João; FRADE, Rui. Comércio Internacional Português: análise da balança comercial portuguesa: dados do INE 2015. In: ENCONTRO CIENTÍFICO I2ES, 3. Atas [...]. p. 112-119. Disponível em: <<https://comum.rcaap.pt/bitstream/10400.26/29243/1/eclI2ES-2017%283%29.pdf>>. Acesso em: 26 Set. 2019.
- COMUNIDADE DOS PAÍSES DE LÍNGUA PORTUGUESA (CPLP). Convenção sobre o Centro Regional de Excelência em Desenvolvimento Empresarial. Lisboa, 2004. 17 p. Disponível em: <<https://www.cplp.org/Admin/Public/DWSDownload.aspx?File=%2fFiles%2fFiler%2fcplp%2fAcordos%2fmaisAcordos%2fConvCREDE.pdf>>. Acesso em: 7 Out. 2019.
- COMUNIDADE DOS PAÍSES DE LÍNGUA PORTUGUESA (CPLP). Website. Lisboa. Disponível em: <<https://www.cplp.org/>>. Acesso em: 7 Out. 2019.
- COMUNIDADE DOS PAÍSES DE LÍNGUA PORTUGUESA (CPLP); FORUM DOS EMPRESÁRIOS DE LÍNGUA PORTUGUESA (FELP). Acordo de Cooperação entre a CPLP e o FELP. Lisboa, 1998. Disponível em: <[https://www.cplp.org/Admin/Public/DWSDownload.aspx?File=%2fFiles%2fFiler%2fcplp%2fAcordos%2fmaisAcordos%2fAcCoopCPLP\\_FELP.pdf](https://www.cplp.org/Admin/Public/DWSDownload.aspx?File=%2fFiles%2fFiler%2fcplp%2fAcordos%2fmaisAcordos%2fAcCoopCPLP_FELP.pdf)>. Acesso em: 7 Out. 2019.
- GOULART, P.; SEIXAS, P. Desenvolvimento económico e bem-estar social na CPLP. In: SEBASTIÃO, S. (Ed.). Cidadania Lusófona. Edições ISCSP, p. 69-85, 2018.
- LIST of countries by GDP (nominal). In: Wikipedia. Disponível em: <[https://en.wikipedia.org/wiki/List\\_of\\_countries\\_by\\_GDP\\_\(nominal\)](https://en.wikipedia.org/wiki/List_of_countries_by_GDP_(nominal))>. Acesso em: 7 Out. 2019.
- MENESES, Maria Paula G. Colonialismo como violência: a “missão civilizadora” de Portugal em Moçambique. Revista Crítica de Ciências Sociais, número especial, p. 115-140, 2018. (Edição comemorativa dos 40 anos.) Disponível em: <<https://guides.libraries.psu.edu/apaquickguide/intext>>. Acesso em: 7 Out. 2019.
- MENESES, Maria Paula G. O “indígena” africano e o colono “europeu”: a construção da diferença por processos legais. *e-cadernos CES* [Online], n. 7, 1 Mar. 2010. Disponível em: <<https://journals.openedition.org/eces/403>>. Acesso em: 7 Out. 2019.

- MIYAMOTO, Shiguenoli. O Brasil e a comunidade dos países de língua portuguesa (CPLP). *Rev. bras. polit. int.*, Brasília, v. 52, n. 2, p. 22-42, Dec. 2009. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-73292009000200002](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292009000200002)>. Acesso em: 7 Out. 2019.
- NKRUMAH, Kwame. *Neo-colonialism, the Last Stage of Imperialism*. Londres: Thomas Nelson & Sons, Ltd., 1966. Disponível em: <<https://www.marxists.org/subject/africa/nkrumah/neo-colonialism/>>. Acesso em: 7 Out. 2019.
- OBSERVATORY OF ECONOMIC COMPLEXITY (OEC). *Brasil*. Disponível em: <<https://oec.world/pt/profile/country/bra/>>. Acesso em: 7 Out. 2019.
- PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). *Relatório do Desenvolvimento Humano 2018: Índices e Indicadores do Desenvolvimento Humano: Atualização Estatística de 2018*. New York, 2019. Disponível em: <[www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/library/idh/relatorios-de-desenvolvimento-humano/relatorio-do-desenvolvimento-humano-2018.html](http://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/library/idh/relatorios-de-desenvolvimento-humano/relatorio-do-desenvolvimento-humano-2018.html)>. Acesso em: 27 Set. 2019.
- REIS, Magnus dos et al. A OMC Continua Promovendo o Comércio de Forma Desigual: Novas Evidências a Partir dos Anos 1990. *Rev. Bras. Econ.*, Rio de Janeiro, v. 69, n. 3, p. 389-404, Sept. 2015. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-71402015000300389](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-71402015000300389)>. Acesso em: 7 Out. 2019.
- REUNIÃO ORDINÁRIA DO CONSELHO DE MINISTROS DA COMUNIDADE DOS PAÍSES DE LÍNGUA PORTUGUESA, XIV. *Resolução sobre o Centro Regional de Excelência em Desenvolvimento Empresarial (CREDE)*. Praia, 2009. Disponível em: <[https://www.cplp.org/Admin/Public/DWSDownload.aspx?File=%2fFiles%2fFiler%2fcplp%2fCMNE%2fXIV\\_Praia09%2ffinais%2fPR8CREDE\\_Angola.pdf](https://www.cplp.org/Admin/Public/DWSDownload.aspx?File=%2fFiles%2fFiler%2fcplp%2fCMNE%2fXIV_Praia09%2ffinais%2fPR8CREDE_Angola.pdf)>. Acesso em: 7 Out. 2019.
- THE WORD BANK. *Brazil*. Washington, 2019. Disponível em: <<https://data.worldbank.org/country/brazil>>. Acesso em: 7 Out. 2019.
- THE WORD BANK. Doing business. Measuring Business Regulations. *Rankings & Ease of Doing Business Score: Economy Rankings*. Washington, maio 2018. Disponível em: <<https://www.doingbusiness.org/en/rankings>>. Acesso em: 26 Set. 2019.
- THE WORD BANK. *GINI index: World Bank estimate*. Washington, 2019. Disponível em: <<https://data.worldbank.org/indicator/si.pov.gini>>. Acesso em: 7 Out. 2019.
- UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME (UNDP). *Human Development Indices and Indicators: 2018 Statistical Update*. New York, 2018. 123 p. Disponível em: <[www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/library/idh/relatorios-de-desenvolvimento-humano/relatorio-do-desenvolvimento-humano-2018.html](http://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/library/idh/relatorios-de-desenvolvimento-humano/relatorio-do-desenvolvimento-humano-2018.html)>. Acesso em: 7 Out. 2019.
- WORLD ECONOMIC FORUM. *The Global competitiveness Report 2018: Competitiveness Rankings: Global Competitiveness Index 4.0*. Geneva, 2019. Disponível em: <[http://reports.weforum.org/global-competitiveness-report-2018/competitiveness-rankings/?doing\\_wp\\_cron=1566290784.3764250278472900390625](http://reports.weforum.org/global-competitiveness-report-2018/competitiveness-rankings/?doing_wp_cron=1566290784.3764250278472900390625)>. Acesso em: 26 Set. 2019.



# Islandia 2019: a diez años de la crisis

## *Una historia de éxito, tensiones y paradojas en un contexto europeo*

*Maria Elvira Mendez Pinedo*

**Resumen:** Islandia celebra 25 años de cooperación con la Unión Europea gracias al Tratado del Espacio Económico Europeo en medio de un gran debate político sobre su soberanía energética futura en relación a la política europea dictada por “Bruselas”. No es ésta la única tensión ni paradoja que afecta al país a diez años de una crisis bancaria y financiera que hará historia en los libros de texto. Otras cuestiones importantes marcan este aniversario: una economía de tipo emergente (tipo montaña rusa) no-sincronizada con Europa, una matriz productiva basada en el turismo sin regulación y fuerza de trabajo (importada) y no cualificada, y una factura social de 10.000 familias que perdieron sus hogares por procedimientos de bancarota y desahucio. Este estudio revisa algunos aspectos económicos, sociales y jurídicos que reflejan la cara oculta del “boom económico” islandés a finales de la década 2009-2019. Cuestiones a las que es necesario prestar atención por su similitud a debates similares en Iberoamérica y España.

**Palabras clave:** Islandia; Espacio Económico Europeo; Crisis; Éxito; Tensiones

### *1. Introducción*

Este trabajo otorga una visión general de algunas consecuencias políticas, jurídicas, económicas, y sociales tras la liberalización europea del sistema financiero (factor, entre otros, causante de la crisis islandesa 2008) así como de la extensión del libre mercado europeo (libre circulación de personas, bienes, servicios y capitales) a través del Espacio Económico Europeo (en adelante EEE). Trata de un país altamente desarrollado que comparte, sin embargo, algunos retos similares al resto de Europa e incluso a economías de tipo emergente. Se articula en torno a tres temas de máxima relevancia actual: (1) Islandia en el contexto de la cooperación/integración europea; (2) la encrucijada económica tras una recuperación vertiginosa seguida de un parón/semi recesión actual así como riesgos de Islandia como “soberano”; y (3) la factura social de una crisis que derivó en la bancarota y desahucio de un 10% de sus hogares. La metodología es descriptiva y analítica. Se basa en el estudio de fuentes actuales jurídica, política, económica y socialmente relevantes islandesas y extranjeras

así como el seguimiento diario de las noticias más importantes que reflejan los medios islandeses. Todo ello resulta en un ensayo que refleja datos esenciales, algunas veces ocultos; argumentos apuntados por doctrina e instituciones públicas y privadas; y, por último, reflexiones personales de la autora.

## *2. Una relación difícil y compleja con la Unión Europea via el Tratado sobre el Espacio Económico Europeo*

Islandia celebra en 2019 su vigésimoquinto (25) aniversario de cooperación con la Unión Europea (UE) a través del Tratado EEE firmado en Oporto, Portugal en 1992 por la Comunidad Europea (ahora Unión Europea o UE) y la Asociación de Estados de Libre Comercio (UNIÓN EUROPEA y AELC 1992) cuya entrada en vigor se produjo el 1 de enero de 1994. Existe un consenso general en el país sobre el éxito de este tratado que extiende el mercado único y otras políticas comunes europeas a Noruega, Liechtenstein e Islandia y que se ha constituido en un pilar fundamental de su historia reciente (AELC 2019). Y ello a pesar de que es un experimento jurídico extremadamente sui generis que algunos vaticinaron casi imposible en la práctica (un orden jurídico europeo híbrido construido a caballo del derecho internacional público y el derecho comunitario europeo) (BAUDENBACHER et. al. 2005, p. 5).

A pesar de su éxito, y como sucede en cualquier otra relación, esta fórmula de cooperación europea no es perfecta y se enfrenta periódicamente a retos de diversa índole. Una de las mayores crisis de la última década tuvo lugar con el asunto ICESAVE, que enfrentó a Islandia con el resto de países UE y dió lugar a dos referendos o plebiscitos islandeses en 2010 y 2011 que obligaron a llevar la cuestión ante el tribunal europeo competente en la materia, el Tribunal AELC (EFTA en inglés) en Luxemburgo (equivalente al Tribunal de Justicia de la Unión Europea pero con jurisdicción para la AELC y el Tratado EEE) (MÉNDEZ PINEDO 2011, 2011a). La cuestión fundamental que se resolvió fue si Islandia estaba obligada o no (bajo las normas del Tratado EEE y derecho secundario relevante) a constituir una garantía de deuda soberana para reembolsar al Reino Unido y Holanda por la devolución de depósitos bancarios del banco Landsbanki/Icesave a los clientes de esos países. O si, por el contrario, la metodología seguida por Islandia sobre la base de la ley de emergencia de 2008 y su derecho nacional sobre quiebra y resolución de entidades financieras (sobre el principio de ámbito territorial) era ajustada al Derecho europeo (UE y EEE). Esta cuestión enfrentó a los islandeses (que no a su Parlamento ni Gobierno) con dichos países e instituciones de la UE y terminó en 2013 con una victoria para Islandia. Puesto que el banco en cuestión tenía

haberes, bienes y fondos para cubrir la deuda (rescate privado), el Derecho económico europeo no podía imponer una responsabilidad estatal/obligación de convertir esta garantía en una deuda soberana (rescate público) (MÉNDEZ PINEDO 2013, 2013a). Tras la crisis ICESAVE, la atracción de los islandeses por una integración supranacional a favor de “Bruselas” se desplomó, lo mismo que se derrumbó su confianza en sus poderes legislativo y ejecutivo que no estuvieron a la altura de la historia y cedieron ante las presiones de la UE (MÉNDEZ PINEDO 2009, 2011; MÉNDEZ PINEDO y DOMURATH 2012).

Durante 2019 Islandia atraviesa otra crisis de confianza con respecto al proceso de cooperación europea a través del Tratado EEE. Esta vez el nudo de la cuestión lo provoca la obligada incorporación al ordenamiento jurídico islandés de la tercera Directiva europea sobre mercado único de energía que podría cuestionar eventualmente su soberanía energética y autonomía legislativa frente a “Bruselas” – en caso de construirse un cable submarino de conexión entre Islandia y Escocia, proyecto de momento sólo en fase de exploración (“Orkupakki 3”)(PARLAMENTO DE ISLANDIA (*Althingi*) 2019). Si Islandia se conectase al mercado interior europeo se perdería la competencia legislativa y ejecutiva sobre la importación/exportación transfronteriza de electricidad (ORKAN OKKAR 2018-2019). La opinión pública islandesa es casi unánime en la necesidad de asegurar la propiedad nacional/estatal de los recursos naturales fuera de manos privadas y el 95% de la industria (hidroeléctrica y geotermal) es de propiedad pública (80% votantes en referendun sobre nueva Constitución en 2012) (STJORNARSKRARFELAGID (Constitutional Society of Iceland) 2011-2019 y PARLAMENTO DE ISLANDIA, 2012). Existe un gran temor distribuido en el espectro político de izquierda, centro y derecha de que, a través del DerechoUE/EEE, los inversores obligen a Islandia a conectarse a la red europea. Tampoco ayuda la Carta Europea de la Energía (1994), tratado multilateral de inversiones que Islandia firmó y ratificó y que otorga el derecho a inversores, una vez aprobados sus planes de inversión, a demandar al Estado islandés ante un tribunal arbitral fuera de su jurisdicción por cambios legislativos desfavorables a sus intereses (ie. en materia de protección de medioambiente). Al no haberse solicitado hace ya casi una década una derogación o excepción al ámbito territorial de aplicación de la Directiva sobre energía justificado por ser un mercado aislado; la negativa islandesa a incorporar la legislación daría lugar – por primera vez en su breve historia- a una suspensión del capítulo relevante del EEE y a una tensión política de alto nivel con la UE (GOBIERNO DE ISLANDIA, 2019 y BAUDENBACHER, 2019).

Junto a estos dos asuntos encontramos otras crisis o tensiones de fondo que no son tan obvias ni tan conocidas para el público a pesar de su extremada importancia jurídica y sus consecuencias prácticas para los ciudadanos. Este es

el caso de la aplicación y ejecución del Tratado EEE con respecto a la protección de los derechos individuales. En Diciembre 2017 la autoridad de supervisión de la EFTA, ESA, equivalente a la Comisión Europea, requirió formalmente a Islandia alegando que no otorga al Derecho EEE la efectividad y autoridad superior sobre el derecho nacional (en caso de conflicto) que sí prometió bajo el Protocolo 35 del Tratado EEE (AUTORIDAD DE SUPERVISIÓN EEE (ESA), 2017). La investigación más reciente sobre la que se basa la autoridad europea demuestra que el Tribunal Supremo islandés reconoce en principio la necesidad de interpretación conforme del derecho nacional a la luz del Derecho europeo (con sus límites naturales) pero no una autoridad o primacía última del Derecho EEA/nacional sobre el puro derecho nacional contrario aprobado por el Parlamento islandés. En opinión de la autoridad, esta violación judicial del Derecho EEA daría lugar a una responsabilidad estatal por incumplimiento del Tratado EEA (similar a la existente en Derecho UE por la jurisprudencia *Franovich* y *Köbler*). El Gobierno islandés está en completo desacuerdo sobre estas dos cuestiones aunque, de momento, la cuestión se encuentra, en estado de impasse y no ha habido decisión definitiva de llevar a Islandia ante el Tribunal AELC.

Las tensiones y crisis muestran como el desarrollo de Islandia, condicionada por el aislamiento y la supervivencia, puede coincidir con la prosperidad; cómo los eventos internos / externos articulan su historia y cómo la sociedad a veces se divide y polariza en torno a algunos problemas difíciles como la adhesión al proceso de integración política, jurídica y económica europea. En este sentido, Islandia se encuentra recurrentemente en la encrucijada lo que explica que haya tenido una corta vida como país candidato a la UE. Tras la crisis financiera de 2008 que provocó protestas masivas y trajo una nueva coalición de centro izquierda, el Parlamento islandés envió una solicitud de adhesión en julio de 2009 (MÉNDEZ PINEDO, 2009 y 2011; MÉNDEZ PINEDO y DOMURATH, 2012). La solicitud fue retirada posteriormente en 2015 por el Ministro de Asuntos Exteriores del gobierno consecutivo (coalición de centroderecha), después de no haber logrado obtener el consentimiento del Parlamento islandés en 2014. El documento que congeló o canceló la solicitud (la naturaleza legal de la carta enviada nunca fue clara para la UE) (CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, 2015 y GRAPEVINE, 2015) se envió a pesar de la oposición de la ciudadanía y una colección de 50.000 firmas que exigían a las autoridades que cumpliesen la promesa hecha durante las elecciones legislativas de 2013: un referéndum nacional sobre la cuestión de la adhesión a la UE (GRAPEVINE, 2015a). Este referéndum nunca se celebró.

Todas estas tensiones muestran además una grave fractura entre sus instituciones y su ciudadanía y una crisis constitucional/democrática profunda. En este sentido Islandia está atrapada en el proceso de una difícil transición



de la supremacía legislativa (Parlamento sede de la soberanía) a la supremacía constitucional (la nación y la voluntad del pueblo son los soberanos y legisladores constitucionales) (MÉNDEZ PINEDO, 2016a). Con la excepción de los referendos ICESAVE, donde la Constitución sí preveía un referéndum por la negativa del Presidente a sancionar las leyes parlamentarias; la élite política y legal islandesa considera importantes protestas, iniciativas ciudadanas y el referéndum nacional sobre la nueva Constitución de 2012 como encuestas no vinculantes que no desafían la tradición de soberanía parlamentaria en su democracia representativa (STJORNASKRAFELAGID, 2011-2019). La negativa del Parlamento desde 2012 a adoptar la “nueva Constitución” redactada por los ciudadanos elegidos en un proceso constituyente en 2010 demuestra que la legalidad prima sobre la legitimidad, como siguiendo la máxima “Todo para el pueblo pero sin el pueblo”.

También abundan otras paradojas, típicas de una era de transición entre el antiguo siglo XX que no acaba de irse y el nuevo siglo XXI que aún no acaba de llegar. El reto más importante es la imposibilidad de asegurar al mismo tiempo la integración económica en un mundo globalizado, la soberanía nacional y la democracia (el clásico trilema de RODRIK, 2011). En el Tratado EEE existe una tensión permanente entre la necesidad de respetar la independencia, autonomía jurídica y el sistema constitucional doméstico frente a la obligación de garantizar la reciprocidad, la homogeneidad y la eficacia del orden jurídico y los derechos que otorga la UE/EEE (MÉNDEZ PINEDO, 2013 y 2013a). Complica el asunto que los islandeses tienen mayoritariamente una comprensión emocional de la soberanía que defienden formalmente a pesar de haber cedido *de iure* y *de facto* el derecho a participar en el proceso legislativo europeo ya que el Tratado EEE no les otorga derecho a participación formal ni a voto. Paradójicamente, desde un punto de vista pragmático, dan por sentados la mayoría de sus derechos como ciudadanos y operadores económicos en el mercado interior europeo ignorando el coste de su participación en el EEE: un importante déficit democrático (MÉNDEZ PINEDO, 2009). Aunque son fundamentalmente escépticos respecto a una adhesión a la UE, la necesidad de organizar un referéndum sobre el asunto sigue latente (FINANCIAL TIMES, 2014 e ICELAND MONITOR, 2018).

También se producen tensiones, crisis y paradojas en Europa continental, por lo que Islandia no es única en este sentido. Sin embargo, la pregunta fundamental sigue pendiente, esperando ser explorada, investigada por y para esta generación de investigadores. ¿Cuáles son las razones profundas detrás del hecho de que la UE no seduce a los islandeses? ¿Por qué el Acuerdo EEE sigue siendo políticamente aceptado a pesar de sus deficiencias (ficción de soberanía, fuerte déficit democrático, no participación en la elaboración



de leyes y marea progresiva del derecho de la UE que presiona los límites constitucionales)? Estas son preguntas que van más allá del alcance de la disciplina jurídica y comprometen otros campos como la historia, la geografía, la economía, la ciencia política, la sociología e incluso la antropología.

Islandia es un país grande en términos de extensión geográfica, pero diminuto en cuanto a población (circa 360.000 habitantes de los cuales alrededor de 50.000 son extranjeros) (OFICINA ESTADÍSTICA DE ISLANDIA (*Hagstofa*), 2019). Tiene una historia diferente a la europea, es por tradición y convicción una nación pacífica que confía en la OTAN y no tiene ejército nacional. Ha sido tradicionalmente un país insular aislado por el océano Atlántico y protegido por un lenguaje más complejo que el resto de naciones escandinavas de origen noruego/germánico. Adquirió el status de nación soberana independiente en 1944 por lo que los sentimientos nacionalistas siguen siendo fuertes y explotados por los partidos políticos. Puede ser que la tesis de Reid en cuanto a la imitación y fracaso del proceso de integración económica y política en América Latina sea asimismo aplicable a Islandia. Faltan dos factores fundamentales para que una integración supranacional jurídica sea políticamente imperativa y económicamente justificada: una historia secular de guerras entre estados-naciones vecinos y una geografía compacta (REID, 2017, p. 348).

De igual modo, a pesar de ser un país de alto nivel de vida y una economía desarrollada en cuanto a PIB, comparte otros factores constrictivos importantes que la acercan al continente suramericano. En contraste con la madura economía europea, es una economía emergente basada en pilares de exportación no diversificados y en los recursos naturales (pesca, procesamiento de aluminio y turismo). Tiene la moneda más pequeña del mundo, la corona islandesa (ISK), crónicamente afectada por la inflación y la inestabilidad. Al igual que cualquier otra región ultra-periférica de Europa, presenta una gran vulnerabilidad y limitaciones especiales: lejanía, insularidad, tamaño pequeño, topografía y clima difíciles y dependencia económica de unos pocos productos o sectores económicos (FITCH, S&P, y MOODY'S, 2019).

Todos estos factores conducen al interés nacional prevalente y pragmático de no alterar el status quo, es decir, permanecer en el EEE que otorga acceso al mercado interior y no unirse a la UE que limitaría sobre todo su soberanía pesquera y su flexibilidad monetaria. No está claro si el proceso actual de integración europea se adapta a las necesidades de Islandia. Aún así, los líderes de la UE, que tomaron posición en la crisis ICESAVE con el sector financiero frente a la sociedad civil islandesa, no entendieron bien la ventana de oportunidad, única en la historia reciente, en que la opinión pública fue favorable a la adhesión a la UE (2009). Esta crisis mostró lo peor de la gobernanza económica europea y los islandeses entendieron que no tenían

otra oportunidad más que unirse y luchar contra la adversidad, sin la ayuda de Europa. Sin embargo, la historia no está escrita. Cualquier evento futuro interno o externo, catastrófico para el país, podría llevar a los islandeses a buscar refugio en el puerto de la UE. Si eso sucede alguna vez, la cuestión de si una nueva relación UE-Islandia es preferible al EEE volverá a resurgir con fuerza (MÉNDEZ PINEDO, 2009 y 2011).

### *3. Una economía “de montaña rusa” caracterizada por ciclos de euforia y recesión*

La crisis financiera islandesa pasará a los libros de texto de economía y finanzas como el caso ejemplarizante a evitar, ya bien estudiado por la doctrina de la ciencias sociales. Tras un boom económico basado en las finanzas que se gestó desde 2001, sus tres bancos más importantes, con activos superiores a diez veces el producto interior bruto, fueron intervenidos en el espacio de una semana larga en octubre 2008; la corona islandesa se desplomó en torno al 60-70% de su valor de cambio con respecto a las divisas más importantes e Islandia tuvo el honor de ser el primer país europeo en solicitar un rescate formal al Fondo Financiero Internacional (JÓNSSON, 2009; BALDURSSON y PORTES, 2014; EINARSSON et. al. 2015 y 2016; Benediksdóttir et. al., 2017, JÓNSSON y SIGURGEIRSSON, 2017; FORBES, 2018; HONOHAN y ORPHANIDES, 2018).

Para evitar la bancarrota de los bancos (todos islandeses) y el colapso económico del país, con un discurso emotivo en la televisión del entonces presidente del Gobierno, Geir H. Haarde, pidiendo a Dios que bendijera a Islandia, se adoptaron leyes especiales y restricciones absolutas a la salida de capitales. Para los ciudadanos fue un viaje al pasado, toda compra de divisas estaba prohibida permitiéndose únicamente, bajo presentación de un billete de avión en el banco, la compra máxima de 2000 euros por persona y mes junto a la utilización de tarjeta de crédito en el exterior. Las medidas también congelaron en la nevera islandesa los activos en corona de fondos de inversión extranjeros. A pesar de ser una excepción en Europa, la necesidad y legalidad de estas medidas fue confirmada a la luz del Derecho del Espacio Económico Europeo (ampliación del mercado interior único) por la sentencia *Sigmarsson* del Tribunal de AELC (EFTA), el 14 de diciembre de 2011 (MÉNDEZ PINEDO 2013 y 2013a). Incluso el Fondo Monetario Internacional las bendijo por necesidad. (MÉNDEZ PINEDO, 2014 y MÉNDEZ PINEDO y DOMURATH, 2015).

La paradoja islandesa radica en que, adoptando una solución no convencional, volvió a la senda del crecimiento con una rapidez vertiginosa. La no pertenencia a la zona euro permitió una libertad de actuación más

arriesgada y menos condicionada que, a medio plazo, reconstituyó la soberanía monetaria. A ello contribuyó definitivamente el despegue espectacular de su sector turístico y la imposición de control de capitales. El préstamo al FMI fue devuelto con antelación en 2015 (HONOHAN y ORPHANIDES, 2018).

En el período 2009-2019 Islandia ha convivido con una economía cuyos gráficos asemejan los de una montaña rusa. Los datos son confirmados por todas las fuentes consultadas (THE ECONOMIST, 2017; FMI, 2018, FITCH, S& P y MOODY'S, 2019). Al boom y bonanza en torno a 2007 siguió una recesión de 2009-2010 con una caída del PIB de más del 10% anual pero, tras 2012, la economía despegó de forma exponencial. De hecho, el turismo y la prohibición paralela a la salida de capitales salvaron a Islandia. "Como describe el FMI, el turismo sufrió una erupción como un volcán" (FORBES, 2018, p. 17). De recibir 300.000 turistas en 2001 se han pasado ya a más de 2 millones, cifra que supone seis veces la escasa población de 360.000 habitantes en 2018 (FMI, 2018; FITCH, S& P y MOODY'S, 2019). La economía de Islandia tiene un PIB nominal de \$ 25.9 mil millones en 2018, por lo que es una economía muy pequeña (con status y riesgo de soberano). La cifra refleja la escasa población del país aunque su riqueza refleja un PIB per cápita en base a la paridad del poder adquisitivo de \$ 55,917 (MOODY'S, 2019).

Si el capital extranjero y las divisas sólo entran en el país pero no salen; y el Estado recauda una media de 25,5% de IVA, es fácil adivinar la fórmula secreta de la recuperación milagrosa del país. Sin embargo, la economía islandesa se caracteriza por períodos de ciclos de auge y recesión con una cifra de crecimiento PIB real muy volátil y gran riesgo, lo cual apuntan las fuente internacionales. Dada su población escasa y ubicación geográfica, las principales industrias de exportación de Islandia son el turismo (por su belleza natural), la pesca (abundantes caladeros de bacalao por sus 200 millas marinas de explotación en el Atlántico Norte) y la energía (recursos hidroeléctricos y geotérmicos). Más del 70% de los ingresos de exportación del país provienen de estos tres sectores: turismo (39% de los ingresos totales de exportación), productos marinos (18% de los ingresos totales de exportación) y procesamiento de aluminio (18% de los ingresos totales de exportación). Islandia es una economía europea abierta que también depende en gran medida del comercio internacional, con exportaciones e importaciones que representan el 44% y el 47% del PIB, respectivamente, en 2018 (MOODY'S, 2019).

En particular, el turismo ha sido un shock externo positivo tanto para la economía como para la balanza de pagos del país en los últimos años (FITCH, 2019). Una corona débil a partir de 2009 y la cobertura internacional de la erupción del volcán Eyjafjallajökull en 2010 proporcionaron una ventaja estratégica que Islandia supo aprovechar (MOODY'S, 2019).

### 3.1 Fortalezas: crecimiento económico ejemplar y deuda pública sostenible

Gracias a la rápida expansión del sector turístico, se ha producido uno de los períodos más largos de crecimiento económico ininterrumpido en su historia, con un credimiento promedio del PIB real de 3.7% desde 2011, apoyando un aumento del 40% en el PIB per cápita de Islandia (análisis PPA-paridad poder adquisitivo) (MOODY'S, 2019).

Las fortalezas positivas económicas del país se basan en su riqueza, flexibilidad laboral, competitividad y demografía favorable. Todo esto respalda sus perspectivas de crecimiento a largo plazo y ayuda a compensar su pequeño tamaño y la falta de diversificación. La gestión macroeconómica realizada en la última década para restaurar la estabilidad financiera demuestra una fortaleza institucional. Se ha logrado además una liberalización firme pero cauta y gradual de los controles a la circulación de capitales que prácticamente han sido derogados en 2019 con muy pocas excepciones bajo la supervisión del Banco Central islandés (*Sedlabanki*) (BANCO CENTRAL DE ISLANDIA, 2019; FITCH, 2019), la atenta mirada del FMI (FMI, 2018) y del Tribunal AELC. Su fortaleza fiscal se ha visto reforzada por la disminución de la carga de la deuda pública con respecto al PIB que no tiene paralelo en Europa (en torno al 80% en 2011, 30% en 2019 y en torno a 30-34% en 2020-2021) y la menor exposición a los riesgos de tipo de cambio. Islandia ha pasado en una década de una posición de deudor a la de acreedor externo neto, lo que ayuda a amortiguar los riesgos externos. (FITCH, S & P, y MOODY'S, 2019).

El gobierno presentó al parlamento en diciembre de 2018 un proyecto de ley para establecer un fondo de riqueza soberana que podría invertir los ingresos de dividendos o superávits futuros provenientes del sector energético público (*Landsvirkjun*) o de privatizaciones. Algunas estimaciones sugieren que el fondo podría alcanzar alrededor de ISK300 mil millones (10% del PIB en 2020). Esto afectaría positivamente a la calificación crediticia de Islandia como soberano, ya que el fondo ayudaría a amortiguar eventos imprevistos (por ejemplo una gran catástrofe natural, lo que no es impensable) (MOODY's, 2019). La legislación propuesta adoptaría los principios de la Declaración de Santiago (Foro Internacional de Fondos de Riqueza Soberanos 2008) y es apoyada por el FMI (2018).

El crecimiento económico se ha basado en la flexibilidad del mercado laboral y en la importación circular de mano de obra del EEE: en momentos de fuerte demanda laboral y pleno empleo se contrata trabajadores temporales que luego regresan a sus países de origen. Ello limita la inflación de salarios (MOODY's, 2019).

El sector bancario y financiero se muestra sólido y estable, dada la rápida recuperación económica en los últimos años y la supervisión reguladora de la



Autoridad de Supervisión Financiera y el Banco Central de Islandia (MOODY´S, 2019). Ahora bien, según el Fondo Monetario Internacional, se necesita avanzar más para fortalecer el poder de los supervisores y reguladores y reducir las brechas en las redes de seguridad financiera y el seguro de depósitos y los marcos de resolución bancaria (FMI, 2018) (S & P, 2019).

### 3.2 Debilidades: insularidad geográfica, escasa población, vulnerabilidad a factores externos y falta de diversificación

La principal debilidad de Islandia es el pequeño tamaño de su economía y la diversificación relativamente limitada de ésta, junto con su alta apertura al comercio (zona EEE) y su micro área monetaria, lo que aumenta su volatilidad financiera y vulnerabilidad a los ciclos de expansión y recesión así como a factores externos. (MOODY´S, S & P Y FITCH 2019).

Otro factor importante apuntado por economistas locales como Fridrik Mar Baldursson se debe a que su economía no está sincronizada con otros países desarrollados. El país ofrece mayor rentabilidad (5% interés anual de la corona) pero mayor riesgo (THE ECONOMIST, 2017). Además, el tipo de cambio efectivo real tiende a ser particularmente volátil durante el ciclo económico y está sujeto a grandes cambios de valoración que históricamente han exacerbado la ciclicidad inherente a la economía de Islandia (S&P, 2019).

El alto grado de apertura económica combinado con una diversificación limitada de sus exportaciones hacen que la economía sea vulnerable a eventos externos que podrían interrumpir los flujos comerciales, como el Brexit o los cambios en las perspectivas económicas de sus principales socios, la fluctuación en el tipo de cambio, el precio del aluminio, o la imposición de aranceles comerciales. Al mismo tiempo, la economía es también susceptible a los riesgos ambientales, como la posibilidad de que los desastres naturales interrumpen el turismo o el calentamiento de los océanos que podrían afectar a los caladeros de pesca. (FORBES, 2018, MOODY´S, 2019; IMF, 2018 y FITCH, 2019).

El reciente colapso de una de las principales aerolíneas nacionales de Islandia, WOW AIR, en primavera de 2019 es una clara ilustración de estos factores de riesgo. La disminución en la llegada de turistas se sentirá ampliamente en toda la economía, por lo que tras crecer un 4.6% en 2018, se espera una contracción de la economía de un 0.8% en 2019 (MOODY´S, 2019) o de incluso una recesión con una contracción del 1,5% (S & P, 2019).

Se prevén turbulencias en el futuro más cercano. Todos los expertos coinciden en que Islandia no debería reescribir otra vez la saga de la crisis financiera de 2008, única y a la vez clásica e inevitable (REINHART y ROGOFF, 2009). Los buenos ciclos económicos no son necesariamente fáciles para un país con una economía poco diversificada y con una microdivisa, a



pesar de que ésta haya servido a la recuperación del país (FMI, 2018). La bonanza tampoco redistribuye la nueva riqueza de forma igualitaria (OECD, 2017) y deja atrás a demasiados excluidos (por ejemplo, los jóvenes que no pueden acceder a vivienda). El paraíso no existe, hay problemas importantes siguen aparcados a la espera de solución. Existe un amplio consenso social, nadie quiere otra crisis. El FMI recomienda en su último informe algunas reformas estructurales para apuntalar el potencial de crecimiento, asegurar la sostenibilidad ambiental y la resiliencia a medio plazo ya que los riesgos se han hecho más evidentes (FMI, 2018). FITCH (2019) considera a Islandia estructuralmente sólida pero muy vulnerable en relación a su macroeconomía y a factores externos que afecten el comercio. Otros autores coinciden en la vulnerabilidad y riesgos que acechan siempre a Islandia y la hacen dependiente del flujo de pesca, turismo y geología volcánica (FORBES 2018, p.23 y 55) e insisten en la necesidad de una política monetaria y financiera vigilantes para asegurar la estabilidad macroeconómica en la medida de la posible (FORBES, 2018 y HONOHAN y ORPHANIDES, 2018). En todo caso, hay acuerdo en una cuestión, no es fácil saltar de una montaña rusa ni gestionar de forma perfecta los riesgos de la economía islandesa. Como concluye FORBES (2018, p. 55), no es posible excluir el caos de los gigantes sobre la morada de los dioses vikingos (sagas islandesas).

#### *4. La cara oculta del boom económico: el coste social de la crisis*

Islandia lidera como país desarrollado de economía avanzada con un alto PIB algunos índices importantes (igualdad de género, gobernanza, desarrollo humano, apertura económica y facilidad de negocios) (OCDE, 2017; S&P, 2019 y FITCH 2019) Sin embargo, las familias islandesas han pagado un alto precio tras la crisis financiera que llevó al país a solicitar ayuda al Fondo Monetario Internacional. Tras el boom del turismo y el crecimiento económico imparable de los últimos años, se ha escondido otra realidad. La matriz económica islandesa se parece cada vez más a la española por su dependencia del turismo y la mano de obra no cualificada. Además, los últimos datos oficiales confirman que la factura social será inolvidable para una generación entera.

Un tsunami se llevó por delante las casas de al menos un 10% de sus habitantes. Islandia expulsó y exportó gratuitamente 10.000 islandeses, altamente preparados. Así podría titularse esta sección. El reciente milagro económico vertiginoso de Islandia, liderado sobre todo por un sector turístico creciendo de forma exponencial durante un lustro oculta, sin embargo, una triste realidad. La de las últimas cifras oficiales reconocidas ante el Parlamento

(*Althingi*) tras la pregunta del parlamentario Ólafur Ísleifsson. Los datos más recientes confirman un total de más 10.000 procedimientos de desahucio y bancarrota y más de 100.000 órdenes de secuestro de bienes de deudores morosos durante el período 2008-2017 (MINISTRO DE JUSTICIA DE ISLANDIA, 2018). Recordemos que la población total del país es de circa 360.000 habitantes en 2018.

Esto es sólo la punta del iceberg. La asociación de hogares islandeses *Samtök heimilana* calcula de este modo que un total de 15.000-20.000 casas han sido entregadas a los bancos como consecuencia de la crisis tras otro tipo de procedimientos no ejecutivos. Calculando una media de 3/5 personas por hogar, estiman que la crisis se llevó por delante los ahorros, las aspiraciones y el futuro de más de un 10% de los hogares, una cifra que afectaría a 30.000-50.000 personas). Equivale a la población y hogares de la villa entera de Kópavogur, en el área metropolitana de Reykjavík. Las últimas cifras de hogares en Islandia refleja un total de 124.000 en 2013 (ASOCIACIÓN DE HOGARES ISLANDESES, 2018). La analogía con España arrojaría una cifra de 4-5 millones de hogares afectados sobre un total de 18,5 (datos de 2017).

Junto con las cifras de desahucio, bancarrota y mora; hay que consultar asimismo la de los movimientos migratorios y tasa de natalidad (OFICINA ESTADÍSTICA DE ISLANDIA (*Hagstofa*), 2019). En Islandia cada año nacen un promedio de 4.500 bebés. Tras la crisis Islandia perdió dos generaciones enteras (un saldo negativo entre inmigración e inmigración de más de 10.000 islandeses). Ahora el saldo total de la población se recupera, pero es gracias a la llegada de miles de ciudadanos extranjeros (europeos sobre todo). Curiosamente la cifra de extranjeros residentes en Islandia en 2018 iguala a la de islandeses residentes en el extranjero (50.000). Salvo que el capital humano no tiene una formación similar. La matriz productiva económica se encamina hacia un modelo de crecimiento similar a España (basado en el turismo y la construcción – la explotación de mano de obra extranjera que desconoce el idioma local y sus derechos laborales- (RÚV TV. Kveikur, 2018) y la escasa inversión durante los últimos años en educación, investigación y tecnologías de futuro. Los trabajos mínimamente remunerados abundan en el sector hostelero/restauración pero escasean los puestos profesionales o intermedios. Se importa personal para trabajos no-cualificados de países del Este o del Sur de Europa gracias a la libre circulación del Tratado del Espacio Económico Europeo (aunque los migrantes aporten titulación académica); y se exporta licenciados y profesionales cualificados a Escandinavia, Canadá y Estados Unidos.

Tras diez años, es difícil ir a contracorriente del discurso triunfalista de un Gobierno de coalición derecha-izquierda liderado por una joven mujer carismática de izquierdas pero no todo es perfecto en este país de Escandinavia.

Al puro estilo Hamletiano los verdades incómodas parecen esconderse bajo la alfombra (bajo la premisa de que “los trapos sucios sólo se lavan en casa” (y por supuesto en lengua vernácula). De cara al exterior se mantiene el discurso optimista y triunfalista. Todos los informes de las autoridades oficiales de cara al exterior omiten la información sobre el 10% de familias que perdieron sus hogares lo que, lógicamente, no queda reflejada en los informes del Banco Central, FMI, y agencias de calificación internacionales (MOODY’S, FITCH y S & P 2019). Tampoco mencionan el problema estructural de un sistema financiero basado en la indexación del crédito (bien a divisas extranjeras antes de 2008 o bien a la inflación ex-post, similar a Chile, y ya reconocido al menos por la literatura económica en relación a la dificultad de controlar la inflación via tipos de interés por el Banco Central (HONOHAN y ORPHANIDES, 2018). A pesar de los silencios, la realidad se impone. La indexación islandesa ha sido reconocida contraria al Derecho europeo UE/EEE por la Comisión Europea y el Tribunal AELC pero que sigue en vigor (MÉNDEZ PINEDO, 2010, 2014a, 2014b, 2015 y 2016). Al ser algunas cifras muy elocuentes, la crítica interna tampoco falta. Tal y como reflejan medios locales independientes como (STUNDIN y/o KJARNNIN, 2019); e incluso documentales de la televisión pública RÚV (Kveikur, 2018), la crisis ha dejado problemas importantes cuya urgencia no puede posponerse (por ejemplo, abuso mano de obra extranjera). A pesar de que este gobierno vuelva a colocar a la educación, la sanidad, el medioambiente y las infraestructuras como ejes principales de su actuación (FMI, 2018), existe una generación entera de islandeses que probablemente no olvide nunca la gran depresión.

## *5. A modo de conclusión*

Islandia lidera como país desarrollado de economía avanzada con un alto PIB per cápital algunos índices de desarrollo humano y progreso importantes. Su reciente crecimiento vertiginoso basado en el turismo, pesca y energía le ha permitido reducir ejemplarmente su deuda pública y su riesgo como “soberano” en los mercados internacionales durante el último lustro. Existe, sin embargo, la otra cara del éxito. En este momento hay tensiones importantes y paradojas: se discute la futura soberanía energética en relación a la legislación europea del mercado interior de electricidad; se cuestiona la cooperación europea a través del Tratado EEE; y se olvida la necesidad de insertar una clausula sobre la titularidad y explotación de los recursos naturales en la Constitución. Algunos riesgos son estructurales: la inestabilidad y volatilidad de una economía de tipo emergente no sincronizada con Europa con ciclos de expansión y recesión; una micromoneda con una alta inflación. Otros son

reflejo de políticas públicas: la consolidación de una matriz productiva poco diversificada y cortoplacista basada en la importación de mano de obra no cualificada. A mayor abundamiento, existen cifras y datos que se silencian vergonzosamente en los informes oficiales tanto internos como externos (el coste social de una crisis en el que el 10% hogares fueron a la bancarrota y/o al desahucio y la emigración, quizás definitiva, de una generación de islandeses altamente preparados). Lo peor quizás no sea eso, sino la impresión que flota en el aire de que todo sigue fundamentalmente igual, nada estructural ha cambiado. De crisis en crisis, Islandia no aprende ni intenta renovar de forma profunda su sociedad, su economía y su política.

### *Referencias bibliográficas*

(enlaces internet con fecha de acceso de 1 de Sept. De 2019)

- AELC (EFTA en inglés). EEA EFTA Prime Ministers and EU council celebrate 25 years of European Economic Area. Bruselas 21 de Marzo de 2019 <<https://www.efta.int/EEA/news/EEA-EFTA-Prime-Ministers-and-EU-council-celebrate-25-years-European-Economic-Area-512671>>
- ASOCIACIÓN DE HOGARES ISLANDESES SAMTÖK HEIMILANNA. 2019. Disponible en <<http://www.heimilin.is/varnarthing/english.html>>
- AUTORIDAD SUPERVISIÓN EEE (ESA). 2017. Carta de notificación formal a Islandia de 17 de Diciembre de 2017 sobre la aplicación del Protocolo 35 del Tratado EEA. <<http://www.eftasurv.int/da/DocumentDirectAction/outputDocument?docId=4071>>
- BALDURSSON, Friðrik y PORTES, Richard. Capital controls and the resolution of failed cross-border banks: the case of Iceland. *Capital Markets Law Journal*, vol. 9 (1), pp. 40-54, 2014.
- BANCO CENTRAL DE ISLANDIA (*Sedlabanki*). Informes y publicaciones sobre indicadores económicos. 2019. Disponible en <<https://www.cb.is/publications/>>
- BAUDENBACHER., Carl 2019. Legal Opinion to the Ministry For Foreign Affairs Of Iceland on issues related to the difficult incorporation of third energy package to Icelandic constitutional legal order, Reykjavík, 2019. Disponible en <https://www.althingi.is/altext/erindi/149/149-5447.pdf>>
- BAUDENBACHER, Carl, TRESSELT, Per y ORLYGSSON, Thorgeir. The EFTA Court: Ten year on. Symposium 21 October 2004. London: Bloomsbury Publishing, 2005.
- BENEDIKTSDÓTTIR, Sigríður, EGGERTSSON, Gauti y ÞÓRARINSSON, Eggert. The Rise, the Fall, and the Resurrection of Iceland. Washington: *Brookings Papers on Economic Activity*. 7-8 Septiembre 2017.
- CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA. Carta del Ministro de Asuntos Exteriores a Islandia de 12 de Marzo de 2015 y Proyecto de carta de respuesta (aprobada) el 17 de



Abril de 2015. Disponibles en <<http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7226-2015-INIT/en/pdf>>

EINARSSON, Bjarni, Et. Al. The Long History of Financial Boom-Bust Cycles in Iceland, Part I: Financial Crises. Reykjavik: Central Bank of Iceland Working Paper No. 68, 2015. EINARSSON, Bjarni, Et. Al. The Long History of Financial Boom-Bust Cycles in Iceland, Part II: Financial Cycles. Reykjavík: Central Bank of Iceland Working Paper No. 72, 2016. EUROPA. Carta Europea de la Energía (1994). Disponible en <<https://energycharter.org/fileadmin/DocumentsMedia/Legal/ECT-es.pdf>>

FINANCIAL TIMES. Thousands demand EU referendum in Iceland. Londres, 27 de Febrero de 2014. Disponible en <<https://www.ft.com/content/05225136-9fbd-11e3-b6c7-00144feab7de>>

FITCH. Fitch Ratings. Sovereigns. Full Iceland Report. Nueva York, 2019. Disponible en <<https://www.government.is/lisalib/getfile.aspx?itemid=ecea62d3-b2eb-11e9-9446-005056bc4d74>>

FONDO MONETARIO INTERNACIONAL (FMI). IMF. International Monetary Fund. European Dept. Iceland: 2018 Article IV Consultation-Press Release; Staff Report; Staff Statement; and Statement by the Executive Director for Iceland. Country Report No. 18/318. Washington, 14 de Noviembre de 2018. Disponible en <<https://www.imf.org/en/Countries/ISL>> y <<https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2018/11/14/Iceland-2018-Article-IV-Consultation-Press-Release-Staff-Report-Staff-Statement-and-46357>>

FORBES, Kristin J. Macroprudential Policy after the Crisis: Forging a Thor's Hammer for Financial Stability in Iceland. Report prepared at the request of the Task Force dedicated to reviewing monetary and currency policies for Iceland. Reykjavík: 2018. Disponible en <[https://www.government.is/library/01-Ministries/Prime-Ministrers-Office/Endurskodun-a-ramma-peningastefnu/Macroprudential\\_Policy\\_After\\_the%20Crisis\\_final\\_2018\\_06\\_03.pdf](https://www.government.is/library/01-Ministries/Prime-Ministrers-Office/Endurskodun-a-ramma-peningastefnu/Macroprudential_Policy_After_the%20Crisis_final_2018_06_03.pdf)>

FORO INTERNACIONAL DE FONDOS DE RIQUEZA SOBERANOS. Principios de Santiago. London: International Forum of Sovereign Wealth Funds (IFSWF) (2008). Disponible en <<https://www.ifswf.org/santiago-principles-landing/santiago-principles>>

GOBIERNO DE ISLANDIA. Joint understanding on the application of the third energy package towards Iceland. Reykjavík, 26 de Marzo de 2019. Disponible en <<https://www.government.is/diplomatic-missions/embassy-article/2019/03/26/Joint-understanding-on-the-application-of-the-third-energy-package-towards-Iceland/>>

GRAPEVINE. EU: Foreign Minister's Letter Doesn't Count. Reykjavík, 15 de Marzo de 2015. Disponible en <<https://grapevine.is/news/2015/03/19/eu-foreign-ministers-letter-doesnt-count/>>

GRAPEVINE. Thousands Protest Breaking EU Talks. Reykjavík, 15 de Marzo de 2015. (2015a) Disponible en <<https://grapevine.is/news/2015/03/15/thousands-protest-breaking-eu-talks/>>

HONOHAN, Patrick y ORPHANIDES, Athanasios. Reassessing Iceland's Monetary Regime. Report prepared at the request of the Government of Iceland. Reykjavík,



2018. Disponible en <<https://www.government.is/library/01-Ministries/Prime-Ministrers-Office/Endurskodun-a-ramma-peningastefnu/Honohan%20Orphanides%20Iceland%20Monetary%20Final%20June.pdf>>

ISLANDIA. Carta Europea de la Energía (1994). <<https://energycharter.org/who-we-are/members-observers/countries/iceland/>>

ICELAND MONITOR. Icelanders remain opposed to EU membership. Reykjavík, 9 de Octubre de 2018. Disponible en <[https://icelandmonitor.mbl.is/news/politics\\_and\\_society/2018/10/09/icelanders\\_remain\\_oppo sed\\_to\\_eu\\_membership/](https://icelandmonitor.mbl.is/news/politics_and_society/2018/10/09/icelanders_remain_oppo sed_to_eu_membership/)>

JÓNSSON, Ásgeir. Why Iceland? How One of the World's Smallest Countries Became the Meltdown's Biggest Casualty. Nueva York: McGraw Hill Professional, 2019.

JÓNSSON, Ásgeir y SIGURGEIRSSON, Hersir. The Icelandic Financial Crisis: A Study into the World's Smallest Currency Area and its Recovery from Total Banking Collapse. Londres: Palgrave MacMillan Studies in Banking and Financial Institutions, 2017.

KJARNINN. Periódico digital. Reykjavík, 2019. Disponible en <<https://kjarninn.is/>>

MÉNDEZ PINEDO, María Elvira. Iceland at the crossroads: a dilemma in European integration. Þjóðarspegil, Félagsvísindirannsóknir, Háskóla Íslands. Reykjavík: Universidad de Islandia, 30 de Octubre de 2009, pp. 329-340.

MÉNDEZ PINEDO, María Elvira. Overview of European consumer credit law. Protection of consumers with "foreign mortgages" in the aftermath of the Icelandic crisis. Þjóðarspeglinn. Rannsóknir í Félagsvísindum IX. Lagadeild. Reykjavík: Universidad de Islandia, 29 de Octubre de 2010. Disponible en <[https://skemman.is/bitstream/1946/6786/3/104-126\\_M.ElviraM%C3%A9ndez-Pinedo\\_LOGbok.pdf](https://skemman.is/bitstream/1946/6786/3/104-126_M.ElviraM%C3%A9ndez-Pinedo_LOGbok.pdf)>

MÉNDEZ PINEDO, María Elvira. Iceland and the EU: Bitter lessons after the bank collapse and the Icesave dispute. Contemporary Legal and Economic Issues III. Osijek: University of Osijek, Croatia, 2011, pp. 9-42.

MÉNDEZ PINEDO, María Elvira. The Icesave dispute and other national measures in response of the financial crisis. Cambridge: European Journal of Risk Regulation vol. 3/ 2011, pp. 354-369 (2011a).

MÉNDEZ PINEDO, María Elvira. The Icesave saga: Iceland wins battle before the EFTA Court. Symposium on Multi-level Adjudication of EU financial crisis reforms: Constitutional Questions in Comptemporary EU Law. Michigan: Michigan Journal of International Law, 2013, pp. 101-111.

MÉNDEZ PINEDO, María Elvira. Nota a la sentencia Icesave del Tribunal AELC de 28 de Enero de 2013. Garantía de depósitos bancarios, discriminación territorial y deuda soberana tras la crisis financiera en Islandia. Madrid: Revista de Derecho Comunitario Europeo, nr. 46, Diciembre 2013, pp. 1093-1117. (2013a)

MÉNDEZ PINEDO, María Elvira. Iceland. The new plan for debt-relief to help over-indebted households after the crisis: Jubilee or Waiting for Godot?. Cambridge: European Journal of Risk Regulation vol. 4/2014, pp. 517-530.

MÉNDEZ PINEDO, María Elvira. The Cost of Credit In Iceland Under European Judicial Review: May Legality And Transparency Justify Unfairnes? Estocolmo: Europarättslig



de 2017 sobre la modificación del Anexo IV (Energía) al Acuerdo EEE (Tercer paquete de energía). Reykjavík, 2019. Disponible en: <<https://www.althingi.is/altext/149/s/1237.html>> <<https://www.efta.int/sites/default/files/documents/legal-texts/eea/other-legal-documents/adopted-joint-committee-decisions/2017%20-%20Icelandic/093-2017i.pdf>>

REID, Michael. *The Forgotten Continent: A History of the New Latin America*. New Haven: Yale University Press, 2017.

REINHART, Carmen y ROGOFF, Kenneth. *This Time is Different: Eight Centuries of Financial Folly*. Princeton: Princeton University Press, 2009.

RODRÍK, Dani. *The Globalization Paradox: Democracy and the Future of the World Economy ...* Nueva York y Londres: W.W. Norton, 2011.

S & P (STANDARD AND POORS). *Global Ratings: Iceland*. Nueva York; S & P y Reykjavík, Gobierno de Islandia, 2019. Disponible en: <<https://www.stjornarradid.is/lisalib/getfile.aspx?itemid=960662f9-78e8-11e9-943c-005056bc530c>>

RÚV (Radiotelevisión nacional de Islandia). Programa Kveikur. Abuse of foreign workers in Iceland. Emitido el 5 de Octubre de 2018. Disponible en: <<https://www.ruv.is/frett/english-version-of-kveikur-released>>

STJORNARSKRARFELAGID. Constitutional Society of Iceland. 2011-2019. Disponible en: <[https://stjornarskrarfelagid.is/?page\\_id=2598](https://stjornarskrarfelagid.is/?page_id=2598)>

STUNDIN. Periódico digital islandés. Disponible en: <https://stundin.is/>

THE ECONOMIST. 2017. Iceland lifts capital controls. The end of a saga. Londres, 18 de Marzo de 2017. Disponible en: <<https://www.economist.com/finance-and-economics/2017/03/18/iceland-lifts-capital-controls>>

UNIÓN EUROPEA (Comunidad Europea) y ASOCIACIÓN DE ESTADOS DE LIBRE COMERCIO (AELC). Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo 1992. Diario Oficial L 1 de 3.1.1994, pp. 3-522. Disponible en: <[https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex:01994A0103\(01\)-20160407](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex:01994A0103(01)-20160407)>

# Análise das relações internacionais ambientais e a teoria dos jogos<sup>1</sup>

*Magno Federici Gomes*

*Wallace Douglas da Silva Pinto*

**Resumo:** O artigo objetiva analisar a aplicação da teoria dos jogos como instrumento de solução de conflitos no campo do Direito Internacional. O trabalho de caráter original, baseado em textos de autores nacionais e estrangeiros de cunho teórico documental, com técnica dedutiva, destina-se a todos aqueles que se interessem por medidas de proteção ao meio ambiente. Conclui-se, ao final, pela importância da interdisciplinariedade entre as ciências e da aplicação da teoria dos jogos como ferramenta para a condução de políticas de proteção ao meio ambiente, bem como da cooperação entre os países.

**Palavras-Chave:** Teoria dos Jogos; Conflitos internacionais; Meio ambiente.

## *1. Noções introdutórias*

O ser humano é um indivíduo caracterizado pela singularidade de sua formação e de seu comportamento. Devido a essas características, as relações sociais são marcadas por divergências econômicas, sociais e políticas que originam os chamados conflitos nas sociedades.

A evolução tecnológica e a melhora dos meios de comunicação facilitaram as relações sociais e comerciais das sociedades, que passaram a ser feitas a nível mundial, dando complexidade e gravidade aos conflitos.

Nesse contexto conturbado das relações sociais, o Direito surge com a função de promoção e regulação da paz social, ordenação dos interesses e manutenção da harmonia das relações, de modo a maximizar a realização dos valores humanos com o menor sacrifício possível em prol do bem comum e da organização das relações.

<sup>1</sup>Trabalho financiado pelo Projeto FAPEMIG nº 22869, resultante dos Grupos de Pesquisas (CNPQ): Regulação Ambiental da Atividade Econômica Sustentável (REGA), NEGESP, Metamorfose Jurídica e CEDIS (FCT-PT).

Necessário, portanto, que o Estado assuma a função reguladora dos conflitos característicos desse novo tecido social, utilizando-se do Direito como instrumento e assumindo o papel de Estado-Juiz para a pacificação e regulação dos conflitos de interesse característico do complexo convívio social. Essa função parecia simples, porque o Direito é operado pelo homem e depende, para sua eficácia, da adoção de ideais importantes e que sejam reconhecidos pelo grupo social.

Com a revolução tecnológica e a globalização, houve a aproximação entre setores comerciais de países localizados em extremos opostos. A facilidade de comunicação e de relações comerciais entre os países possibilitou, como dito, a ampliação das relações comerciais a níveis globais, enquanto os conflitos e litígios, antes oriundos de relações interpessoais e focalizadas, são agora originados das relações entre países, adquirindo complexidade e gravidade muito maiores<sup>2</sup>.

O dinamismo da pós-modernidade, a difusão da informação com o consequente esclarecimento dos cidadãos sobre seus direitos, exige do Direito adequação e modificação para se enquadrar à nova realidade e assim executar a função reguladora dos conflitos sociais, atuando interna e externamente, ou seja, no âmbito internacional.

Dos conflitos que surgem das relações entre os países, o comércio é o que gera maior tensão na medida em que as empresas se utilizam de recursos conseguidos via exploração ambiental, priorizando a produção em detrimento de medidas de precaução do meio ambiente.

Assim como nas relações interpessoais, em que existem interesses objetivos divergentes, o mesmo acontece nas relações entre países com cada um buscando seus próprios interesses. A solução passa por levar em conta questões como a cooperação, vontade e objetivos, aproximando-se das situações de um jogo. Desse modo, pode-se analisar o Direito, em geral, como um jogo, dado que comportamentos de cooperação, competência, luta e conflito, fazem com que o resultado não dependa somente de sorte, mas da performance dos jogadores em face do Estado Juiz e das partes envolvidas, sendo esse o tema de estudo.

A teoria dos jogos tornou-se um dos principais fundamentos dos conflitos na modernidade, mesmo tendo sua origem advinda de ramos da Matemática é amplamente utilizada em Ciências Políticas, Administração e Economia, sobretudo para análises econômicas.

Assim, este artigo objetiva-se abordar a importância dos tratados internacionais para a proteção do meio ambiente, apresentando algumas

<sup>2</sup>Veja, por exemplo, a atual, pública e notória guerra comercial entre Estados Unidos da América e China.



aplicações da teoria dos jogos no Direito. Pretende-se analisar, ainda, a força dos tratados internacionais e a tendência dos agentes envolvidos em não cumprirem o que foi acordado.

O tema é um assunto de grande importância, tanto acadêmica quanto social, na medida em que se apresenta como ferramenta de análise das relações internacionais ambientais, sendo essa a justificativa do estudo.

Ao final, buscar-se-á responder o problema: a teoria dos jogos pode ser utilizada no campo do Direito e nas relações internacionais?

Trata-se de estudo de cunho teórico-documental, que pretende construir um raciocínio a partir de uma metodologia lógico-dedutiva, utilizando-se de revisão bibliográfica. O trabalho tem como marco teórico o artigo publicado por Correa (2011).

## *2. A importância dos tratados internacionais para a proteção do meio ambiente*

A sociedade do período anterior à Revolução Industrial foi marcada pela economia baseada na agricultura e com pouca preocupação com os danos que a ação humana poderia causar ao meio ambiente. A evolução científica e tecnológica transformou a sociedade caracterizada pela economia agrária em uma sociedade industrial, mecanizada e tecnológica, com capacidade evolutiva e de descoberta sem precedentes, melhorando diretamente a qualidade de vida do ser humano.

Questão a ser discutida dentro do contexto histórico de evolução da sociedade são as consequências negativas trazidas pela sociedade moderna e as medidas a serem adotadas para evitar danos ao meio ambiente e à qualidade de vida, uma vez que juntamente com os benefícios da tecnologia surgem os riscos e a possibilidade de danos imprevisíveis e de grandes proporções ao meio ambiente.

O avanço industrial em larga escala impactava diretamente na qualidade de vida e no meio ambiente, devido ao aumento da poluição do ar, da água e do solo, colocando em risco a presente e as gerações futuras. Com o passar do tempo, a humanidade percebeu que o desenvolvimento industrial era algo inevitável e necessário, mas que a natureza não é um recurso inesgotável e seu processo de recomposição é bem mais lento do que se imaginava. A falta de consciência em questões ambientais era marcante no período anterior ao século XX, assim como os problemas originados pela Revolução industrial, conforme afirma Jaques:

Anteriormente ao século XX havia uma verdadeira falta de consciência quanto ao dever de proteção e respeito à natureza. O desconhecimento quanto aos fenômenos naturais e o impacto

do homem no meio em que vivia acarretavam em uma falsa certeza de inesgotabilidade daqueles recursos naturais até então abundantes. Com a Revolução Industrial e o desenvolvimento da produção em massa, houve uma ruptura com o modo de vida natural. O Capitalismo, pautado pela busca incessante de produção para acúmulo de riqueza e a utilização da tecnologia para propiciar conforto, luxo e prazeres aos homens, até os dias de hoje carece de atenção aos efeitos dos meios empregados (JAQUES, 2014, p. 301).

Com as indústrias ainda em fase inicial, a poluição em níveis baixos e a crença de que a natureza se regeneraria rapidamente, não havia motivos para se acreditar que a utilização dos recursos naturais poderia causar qualquer dano ambiental. A partir de fins do século XIX, teve início, ainda que de modo tímido, o reconhecimento por parte da sociedade da necessidade de criar mecanismos que pudessem promover a proteção do meio ambiente da degradação promovida em nome do capitalismo, do desenvolvimento econômico e do desenvolvimento industrial indiscriminado<sup>3</sup>.

De acordo com Jaques (2014, p. 302), a natureza e seus valores são um advento do século XX, surgidos a partir da preocupação com a proteção do meio ambiente em prol do ser humano e, a partir de então, começam a surgir as primeiras regras de proteção, mas que ainda tinham interesses mais econômicos do que de tutela diferenciada do meio ambiente.

O marco inicial das discussões acerca de temas relacionados a proteção do meio ambiente foi a Convenção de Estocolmo de 1972. Antes, porém, o meio ambiente não era objeto dos tratados internacionais e a reciprocidade era baseada na boa-fé. Posteriormente, houve a consolidação dos tratados multilaterais sobre o meio ambiente e proliferação de programas de desenvolvimento ambiental pelas Nações Unidas, o chamado período Moderno. Finalmente, no período pós-moderno houve a fragmentação do Direito internacional.

Dado a gravidade dos impactos ao meio ambiente, era necessário pensar em meios de conciliar o desenvolvimento industrial com medidas de proteção ambiental que garantissem o mínimo necessário de qualidade ambiental para essa e as futuras gerações através do desenvolvimento sustentável<sup>4</sup>.

A consciência mundial da necessidade de proteção do meio ambiente aumentava à medida que se percebia que exploração dos recursos naturais

<sup>3</sup>Para aprofundamento na relação litigiosa entre o Direito ambiental e a economia, bem como sobre a forma de limitação de lucro voraz insustentável, ver: BASTIANETTO; GOMES, 2017, p. 168-175.

<sup>4</sup>Para aprofundamento nas dimensões do desenvolvimento sustentável, especialmente na dimensão jurídico política como forma de se assegurar os direitos fundamentais intergeracionais, ver respectivamente: GOMES; FERREIRA, 2018, p. 161-172 e GOMES; FERREIRA, 2017, p. 94-105.

para manter os atuais níveis de desenvolvimento industrial trazia riscos de um colapso ambiental, aumentando a importância do Direito internacional ambiental e dos tratados internacionais em matéria de proteção ambiental.

Mesmo com o aumento da preocupação com os efeitos da exploração dos recursos naturais, as medidas adotadas seguiam tímidas, pois nesse período a economia ainda era fortemente baseada no consumo excessivo e no capitalismo, com o objetivo de lucro, deixando a tutela do meio ambiente em segundo plano. A partir de 1972, com a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano realizada em Estocolmo, ainda em um período marcado pela preocupação com os aspectos econômicos e que implicava em divergências entre os países desenvolvidos e em desenvolvimento, as conferências tomam corpo e importância, dando início a uma série de normas de cooperação ambiental entre os países.

Além da proteção ao meio ambiente através dos tratados internacionais, internamente os países adotam medidas próprias internas. No caso brasileiro, destacam-se as previsões constitucionais insculpidas no art. 225 da Constituição da República de 1988 (CR/1988), a inserção do meio ambiente nos direitos de terceira dimensão e os estudos sobre a possibilidade do Direito penal, além do Direito civil e administrativo, tutelar questões relativas ao meio ambiente<sup>5</sup>.

Os acordos internacionais são construídos a partir de deliberações dos países que o integram e não há, em tese, motivação de se criar regras de aplicação de sanções coercitivas aos descumpridores do acordo, uma vez que serão eles próprios afetados pelas medidas. Dessa forma, não haverá a propensão aos aderentes em determinar regras mais rigorosas, o que acaba por deixar margem para o não cumprimento do acordo.

As relações internacionais, por sua vez, são marcadas pelas interações entre países em assuntos como comércio, finanças, diplomacia e meio ambiente, onde cada um tem seus interesses e objetivos particulares. Em geral, há uma divisão de interesses quando se fala em proteção ao meio ambiente, vez que os países em desenvolvimento exploram os recursos naturais com o objetivo de alcançar o *status* de país desenvolvido, sob o argumento de que os países desenvolvidos já exploraram sua cota dos recursos naturais, deixando em segundo plano questões de proteção ambiental<sup>6</sup>.

Em geral, nas discussões de um acordo internacional de meio ambiente, os integrantes buscam determinar objetivos como redução da poluição e da exploração dos recursos ambientais com a possibilidade de punições àqueles

<sup>5</sup> Para aprofundamento na forma do Direito penal tutelar o meio ambiente, ver: BERTOLDI; FREITAS, 2015, p. 321-322.

<sup>6</sup> Para aprofundamento em análise semelhante, ver: JAQUES, 2014, p. 306.

que descumprirem os acordos e, tal como em qualquer discussão, surgem diversas divergências que devem ser sanadas. Em um jogo existem regras que orientam a conduta dos jogadores no objetivo de competição e ganho. Assim como nos jogos, os acordos internacionais possuem regras de conduta que permitem a sua análise sob a ótica de um jogo em que cada escolha, ou uma escolha ótima, dependerá da escolha do outro agente, sendo que ambos buscam adotar sempre a melhor estratégia dentre as disponíveis.

Diante da possibilidade de se analisar os tratados internacionais através da teoria dos jogos, necessário se faz discutir e expor pontos importantes dessa teoria e sua aplicação ao Direito.

### *3. A teoria dos jogos aplicada ao direito*

A competição se faz presente durante a vida, seja nas mais básicas situações, como nas brincadeiras de criança, ou em casos mais complexos, como numa busca de um emprego, crescimento social, acumulação de riquezas, competição entre empresas, Estados, países e nas demandas judiciais, onde é requerido dos envolvidos, a todo o momento, uma tomada de decisão. Segundo Bierman e Fernandez, situações que envolvam tomada de decisão, como acima descrito, são objeto da teoria dos jogos:

A teoria dos jogos preocupa-se com o modo como indivíduos tomam decisões quando estão cientes de que suas ações afetam uns aos outros e quando cada indivíduo leva isso em conta. É a interação entre tomadores de decisões individuais, todos eles com um propósito em vista, cujas decisões têm implicações para outras pessoas, o que torna as decisões estratégicas diferentes de outras decisões (BIERMAN; FERNANDEZ, 2011, p. 4)<sup>7</sup>.

De acordo com os referidos autores, em uma situação envolvendo dois agentes em um leilão para a escolha de um fornecedor de alimentação, onde cada um deseja ofertar o maior lance possível, há a necessidade de se ponderar sobre o risco dessa escolha, uma vez que caso seu oponente ofereça um lance menor ganhará o contrato<sup>8</sup>.

O ser humano sempre esteve inserido em um mundo marcado pela competição, seja pela disputa por espaço e comida, seja em brincadeiras de

<sup>7</sup> Existem outras definições para a teoria dos jogos, tais como as ensinadas por: MARINHO, 2011, p. 41 e TAVARES, 2012, p. 10-11.

<sup>8</sup> Essa situação é assunto tratado pela teoria dos jogos, segundo: BIERMAN; FERNANDEZ, 2011, p. 4.

crianças, ou, modernamente, pela concorrência por emprego e exposição social. O fato de os jogos serem marcados por características que são inerentes a situações do cotidiano (como demandas judiciais, acordos comerciais e relações entre estados e países), fomentaram o interesse de estudiosos para explicar o comportamento do indivíduo em um ambiente de jogo e competição.

Na obra *Theory of Games and Economic Behavior*, datada de 1944 e escrita pelo matemático John Von Neumann em parceria com Oskar Morgenstern, os autores analisaram problemas típicos dos jogos de soma zero<sup>9</sup> e desenvolveram alguns conceitos de jogos, sendo o mais conhecido o dilema dos prisioneiros. Assim explicado por Abrantes:

Escolhe-se a estratégia do “maximin” (maximização do ganho mínimo) oposta pela estratégia do “minimax” (minimização do ganho máximo) pela qual se deverá posicionar o adversário. O resultado de cada combinação de estratégias, por dois jogadores ou empresas é chamado ganho). O dilema do prisioneiro é um jogo, de soma nula. Neste jogo, existe uma espécie de vasos comunicantes entre as ações dos jogadores, onde o ganho de um, depende do prejuízo de outro(s). Em geral, a solução escolhida como solução ótima, é associada a tomada de ações, porque nenhum dos jogadores pode ser recompensado por um desvio qualquer do curso das ações, pelo risco que tal comportamento não favoreça os outros adversários (ABRANTES, 2004, p. 56).

Segundo Almeida, o dilema do prisioneiro, modelo desenvolvido pela teoria dos jogos, é um excelente meio de estudar a cooperação entre indivíduos em um ambiente de conflitos e coordenação social. Segundo o autor:

Supõe-se uma situação hipotética de dois prisioneiros (A e B), sem provas que os possam condenar, são interrogados pelas autoridades competentes e lhes são propostas algumas opções individualmente: a) se A testemunha contra B e vice-versa aquele que testemunha é livre e o outro é condenado a 3 anos; b) se A e B aceitam o acordo e testemunham um contra o outro, ambos são condenados a dois anos; c) se ambos rejeitam o acordo a pena é de 1 ano para cada. Ora, sabendo-se que os prisioneiros não tiveram contato prévio e as decisões são simultâneas, caso cada um deles aja racionalmente, para obter o melhor resultado deve rejeitar o acordo com base na inferência do que o outro

<sup>9</sup> Jogos de soma zero, nos termos do que dispõe Almeida (2003, p. 178), são aqueles em que há dois jogadores com interesses antagônicos e nos quais, o ganho de um jogador pressupõe a derrota do outro. O “Dilema do Prisioneiro” é um exemplo clássico de jogo de soma zero, criado por matemáticos da universidade de Princeton, em que situação pode ser decidida pela cooperação ou pela competição.



fará. Do ponto de vista lógico e tomando por conta que cada prisioneiro é egoísta a incriminação do outro seria a melhor saída se o resultado de tal ato também fosse independente da ação confessional do incriminado. Embora não haja solução para o Dilema do Prisioneiro Iterato, deve-se levar em conta que uma decisão baseada meramente pelo interesse próprio pode levar os prisioneiros e receberem as penas mais altas, de modo que, num jogo não cooperativo, uma atitude cooperativa pode implicar em benefícios para todos. Ora, sabendo-se que os prisioneiros não tiveram contato prévio e as decisões são simultâneas, caso cada um deles aja racionalmente, para obter o melhor resultado deve rejeitar o acordo com base na inferência do que o outro fará. Do ponto de vista lógico e tomando por conta que cada prisioneiro é egoísta a incriminação do outro seria a melhor saída se o resultado de tal ato também fosse independente da ação confessional do incriminado. Embora não haja solução para o Dilema do Prisioneiro Iterato, deve-se levar em conta que uma decisão baseada meramente pelo interesse próprio pode levar os prisioneiros e receberem as penas mais altas, de modo que, num jogo não cooperativo, uma atitude cooperativa pode implicar em benefícios para todos (ALMEIDA, 2003, p. 187)<sup>10</sup>.

Por sua vez:

ponto de equilíbrio é o conjunto de 'estratégias em que a estratégia escolhida por cada ator é ótima vis-à-vis a dos outros'. E o conceito de solução, definido em ponto de equilíbrio, é o conjunto de estratégias para o qual convergem tacitamente os atores racionais com informação perfeita (ESLTER, 1989, p. 184).

Em um jogo existem regras para orientar o comportamento dos jogadores dentro de um ambiente de competição com o objetivo de ganho e essas características levadas ao campo do Direito se adequam, principalmente, quando se trata de solução de conflitos onde as partes buscam para si a melhor escolha em função das possibilidades de escolha da parte contrária. Conforme Cooter e Ulen (2010, p. 56), a "decisão ótima depende da escolha do outro agente econômico e que, por isso, as pessoas precisarão decidir qual a estratégia será adotada".

Em situações de jurisdição e processo, cada parte envolvida está imbuída pelo desejo de ganhar a causa e receber uma recompensa ao final. A semelhança com um jogo pode ser vista claramente, pois as partes do processo são

<sup>10</sup> Ainda para compreender a teoria dos jogos, seus elementos e tipos de jogos, ver: BASTOS, 2011, p. 333-335.

submetidas a regras processuais e têm a intenção de ganho ao final. Dessa forma, adotam estratégias em função das estratégias tomadas pela parte contrária.

Portanto, pode-se usar a teoria dos jogos para analisar situações do Direito, sobretudo quando se trata de solução de conflitos onde existe competição entre as partes dentro de um sistema de regras estabelecidos. Conforme explica Gonçalves:

A metáfora da teoria dos jogos explica em quais situações o agir estratégico dos jogadores é induzido à competição (processo civil) e, ainda, justifica outro modelo em que o incentivo dá-se ao comportamento cooperativo (exemplo: mediação). Isso porque os litigantes ou jogadores por não se mostrarem como agentes neutros serão competidores ou cooperadores, de acordo com o modelo ou jogo de resolução dos conflitos que lhes seja ofertado. Nesse aspecto, Miguel Carlos Teixeira Patrício detalha que nas causas judiciais, assim como em qualquer circunstância, o jogo da interação é movido pela relação “custo *versus* benefício no momento da tomada da decisão, optando, conseqüentemente pela hipótese que ofereça maior vantagem, não necessariamente econômica”. A análise do custo-benefício na decisão entre “jogar o jogo do processo ou jogar o jogo dos meios alternativos” pode ser potencializada por meio da articulação com a teoria dos jogos, a qual antecipa o comportamento estratégico da litigância. Desse modo, a aplicação da teoria dos jogos no Direito permite compreender dados que permanecem escondidos na ideia romantizada de tutela jurisdicional, pois aponta os jogadores como seres racionais, maximizadores das suas utilidades, e que são incentivados pela busca da decisão procedente, havendo sempre espaço para competição (GONÇALVES, 2015, s.p.).

A teoria dos jogos se utiliza de modelos matemáticos para estudar aspectos do conflito e da cooperação entre os agentes através da análise das estratégias adotadas pelos demais jogadores. É uma ferramenta utilizada na solução de problemas econômicos e de problemas de conflitos políticos, principalmente no campo das Relações Internacionais. A teoria adota como premissa que os jogadores são egoístas e racionais e buscam sempre seu próprio interesse, levando em conta a decisão do oponente para a tomada de sua decisão dentro das melhores alternativas disponíveis. A fim de elucidar a forma de aplicação desta teoria ao Direito e nas relações internacionais, utiliza-se o exemplo hipotético de um acordo de desarmamento entre Índia e Paquistão:

Para ilustrar, imaginemos um acordo hipotético sobre armamento nuclear entre a Índia e o Paquistão – ambos potências nucleares em disputa por território fronteiriço. A matriz resultante da aplicação da teoria dos jogos – nesse exemplo, extremamente simplificada, por óbvio – consideraria as seguintes hipóteses:

1. Ambos os países cumprem o acordo (adesão);
2. Índia cumpre o acordo (adesão), mas o Paquistão, não (deserção);
3. Índia não cumpre o acordo (deserção), mas o Paquistão, sim (adesão);
4. Ambos os países não cumprem o acordo (deserção); [...]

Salta aos olhos que tanto Índia quanto Paquistão irão levar em conta o comportamento, ou pelo menos a expectativa de, no momento de tomar a sua decisão. Mas, cada país irá atribuir diferentes “pesos” para cada hipótese, segundo seus próprios desejos e estratégias. Para completar a complexidade, devemos nos recordar que os países não são unidades monolíticas, podendo ser influenciados por fatores internos no seu posicionamento frente à comunidade internacional. No exemplo dado, podemos imaginar que ambos os países acreditem ser melhor aderir ao tratado do que envolver-se em uma corrida armamentista que esgotaria seus recursos financeiros. Mas também podemos imaginar que um país ache ainda mais interessante que o outro signatário cumpra o acordo, ao passo que ele não o fará, adquirindo vantagem militar sobre o outro pactuante. O outro país, obviamente, observará esse tipo de atitude, levando-a em conta no seu cálculo quanto a que atitude assumir. Nesse exemplo simples, com apenas dois países e um assunto relevante como corrida armamentista nuclear, já podemos vislumbrar a complexidade que a teoria dos jogos lida. Transpondo esse exemplo para o campo do Comércio Internacional, veremos essa complexidade crescer exponencialmente, pois além de termos vários países interagindo no mesmo tratado, teremos adesões e deserções parciais, políticas de aliança comercial, ações de retaliação, atuações em bloco etc (NOGUEIRA, 2009, s.p.).

De modo similar ao exemplo acima exposto, a teoria dos jogos pode ser utilizada para explicar o comportamento dos agentes envolvidos nas relações internacionais com fulcro na construção de acordos internacionais.

#### *4. Teoria dos jogos como instrumento de análise das relações internacionais sob a ótica do dilema dos prisioneiros*

As relações internacionais caracterizam-se pela interação entre diferentes agentes, como Estados-nações, organizações internacionais e multinacionais. Segundo Correa, apesar de originalmente a teoria dos jogos utilizar-se de cálculos matemáticos aplicados principalmente na economia, as interações entre Estados-Nação também podem ser objeto de análise dessa teoria:

O assunto das relações internacionais é simplesmente o estudo das próprias interações, e não das questões que constituem sua substância e sua forma particular. Se esse ponto de vista for adaptado, o tema das relações internacionais e da teoria dos jogos praticamente coincidem, e as relações internacionais correm o risco de se tornar um ramo aplicado da teoria dos jogos, assim como a teoria microeconômica é, por vezes, um ramo aplicado do cálculo. Para evitar tal conclusão, as características especiais dos atores internacionais, suas interações, as questões negociadas por eles e a forma particular das próprias interações devem ser enfatizadas (CORREA, 2011, p. 188)<sup>11</sup>.

A premissa adotada no contexto das relações internacionais é a de que os estados-nações são motivados unicamente por seus próprios interesses e somente levam em conta o interesse dos demais envolvidos quando eles demonstram capacidade de ameaça. Como discutido ao longo deste trabalho, existe entre os agentes envolvidos divergência de pensamentos e objetivos, especialmente no campo político e econômico, em que os agentes envolvidos buscam o seu próprio interesse<sup>12</sup>.

Em acordos de cooperação entre Estados-nação cuja discussão é a respeito de problemas econômicos, o foco principal é a produção de alianças seguras onde os integrantes têm como objetivo o aumento da interdependência entre si em face do resto do mundo, sendo que, a princípio, são construídos de modo que as nações mais favorecidas mantenham e ampliem os acordos anteriores.

Durante o processo de diálogo para a construção de um acordo, os países levam em conta variáveis exógenas ao processo, como a situação de países que não estão participando da discussão, mas devem fundamentalmente considerar três alternativas: a) resolver divergências nos termos do acordo; b) apresentar uma proposta de solução das divergências; e c) decidir não continuar com as negociações.

Ao longo desse processo, os agentes irão tomar decisões em função das decisões dos outros, sempre buscando seus próprios interesses e perspectivas de ganhos. A sequência de tomada de decisão, ao longo do processo de negociação, é também verificada em um jogo, assim explicado:

<sup>11</sup> Tradução livre de: *"The subject matter of international relations is simply the study of the interactions themselves, rather than of the issues that constitute their substance and their particular form. If this point of view is adapted, the subject matter of international relations and game theory practically coincide, and international relations runs the risk of becoming an applied branch of game theory just as microeconomic theory has sometimes been said to be an applied branch of calculus. To avoid this, the special characteristics of international actors, their interactions, the issues negotiated in them, and the particular form of the interactions themselves must be emphasized"* (CORREA, 2011, p. 188).

<sup>12</sup> Em sentido equivalente, ver: CORREA, 2011, p. 190.

Uma vez que os elementos de uma negociação descritos acima, isto é, a sequência de etapas a serem tomadas, as opções disponíveis em cada etapa e os valores atuais do pagamento estão disponíveis, um jogo bem definido é especificado. Esse tipo de jogo é extensivamente estudado na teoria dos jogos. Algumas de suas análises ocorreram por várias décadas no famoso livro de Von Neumann e Morgenstern (1944). Os resultados iniciais foram estendidos para considerar a possibilidade de que o jogo possa ser jogado sem ter uma expectativa bem definida sobre quando terminará, uma condição que pode ser explicada com as negociações para acabar com a Guerra Coreana e quando as partidas finais dos jogadores para resolver sua discordância ou para romper a negociação não são conhecidos com certeza (CORREA, 2011, p. 200)<sup>13</sup>.

A questão a ser entendida versa sobre assuntos ambientais, ou seja, como, apesar de tamanha disseminação da consciência ambiental, não se consegue perceber o reflexo da teoria dos jogos sem definição na prática? Lima e Rua vão mais além, ao questionar o porquê de um indivíduo, informado sobre a maneira como deve agir, acaba por se comportar de modo oposto e considera esse o grande dilema apresentado pela crítica ambiental:

O que leva um indivíduo bem informado sobre como e por que agir corretamente, a se comportar diversamente disso? Ou seja, tendo em vista resultados possíveis, em uma perspectiva macro, acentuar a degradação ambiental do planeta e, em uma dimensão micro, contribuir para prejudicar a sua própria qualidade de vida? Aqui está, ao nosso entender, o grande dilema revelado pela crítica ambiental ao modelo atual de desenvolvimento. Mesmo diante do diagnóstico da crise ecológica global ou dos limites do crescimento atual padrão de desenvolvimento socioeconômico, os indivíduos parecem agir no sentido de sua autodestruição. Como explicar esse fenômeno? (LIMA; RUA, 2003, p. 68).

Os autores (2003) sugerem três formas de explicação científica deste fato: causal, funcional e intencional, mas adotam como premissa a intencionalidade, explicada pelas ações humanas fundadas na capacidade de se relacionar com

<sup>13</sup>Tradução livre de: "Once the elements of a negotiation described above, that is, the sequence of steps to be taken, available options at each step and payoff's present values, are available, a well defined game is specified. This type of game is extensively studied in game theory. Some of its analysis proceeded by several decades Von Neumann's and Morgenstern's (1944) famous book. The initial results have been extended to consider the possibility that the game can be played without having a well defined expectation about when it will end, a condition that can be explained with the negotiations to end the Keorean War, and when the playoff's of the players for settling their disagreement or for breaking off the negotiation are not known with certainty" (CORREA, 2011, p. 200).



o futuro. Assim, os indivíduos agiriam de forma racionalmente estratégica onde “a escolha racional se dá por meio da interdependência das decisões” (LIMA; RUA, 2003, 73), o que mostraria a importância da teoria dos jogos na análise de situações envolvendo interações humanas. De acordo com Esalter:

A necessidade da teoria dos jogos surge à medida que os atores individuais cessam de ver os outros como obstáculos dados para suas ações e começam a considerá-los como seres intencionais. Na racionalidade paramétrica, cada um se considera uma variável e todos os outros são constantes, ao passo que na racionalidade estratégica todos veem a todos os demais como variáveis. A essência do pensamento estratégico é que ninguém pode se considerar privilegiado em comparação aos outros: cada qual deve decidir pressupondo que os outros são tão racionais quanto ele próprio (ESALTER, 1989, p. 182).

Apesar dos vários tipos de jogos capazes de analisar as relações internacionais e as questões ambientais, o dilema dos prisioneiros se enquadra perfeitamente no caso, ao adotar dois jogadores, quais sejam, um país e o outro agente representado pelo resto do mundo. A resposta ao dilema dos prisioneiros dá-se através do egoísmo dos jogadores com a racionalidade individual, prejudicando ambos. Dessa maneira, fica, ao final, com uma pena maior caso cooperassem. Lima e Rua, ao adotarem essa premissa, explicam:

No que se refere às questões ambientais, essa densidade analítica é muito bem-vinda. Principalmente diante do que chamamos, aqui de dilema ambiental: a situação na qual, ao seu reconhecimento atrativo e capacidade de mobilizar a adesão global, multifacetada e multissetorial, se contrapõe, em muitas ocasiões, a baixa efetividade da participação dos atores sociais na resolução do problema. Ou, em termos do dilema do prisioneiro, o reconhecimento da capacidade de fazer escolhas racionais e agir consistentemente com as mesmas não basta para evitar comportamentos cujas previsíveis consequências, individual e coletivamente, mostram-se desastrosas (LIMA; RUA, 2003, p. 74).

No dilema dos prisioneiros, as alternativas de escolhas disponíveis para os agentes seriam cooperar ou não cooperar. Ao se analisar o quadro ambiental atual através deste dilema, as alternativas postas à disposição dos agentes seriam a vida ou a extinção. Diferentemente do dilema dos prisioneiros, que não trabalha com a hipótese de cooperação, em questões de meio ambiente há a necessidade de se considerar a cooperação como forma de se chegar a uma melhor solução em prol da humanidade.

Diante da gravidade do quadro ambiental atual e com a perspectiva pessimista trazida pelo dilema dos prisioneiros, mais importante se torna

a necessidade de viabilização, não apenas de instrumentos de proteção ao meio ambiente, mas de medidas capazes de fazer com que as nações adotem a cooperação como forma de solucionar o dilema.

Quando os tratados ambientais são elaborados com normas que geram benefícios a todos, porque os indivíduos se orientam de acordo com prerrogativas que implicam na redução da incerteza, haverá uma tendência a todos assumirem um comportamento cooperativo. Contudo, caso essas normas signifiquem restrições, a tendência será que elas sejam violadas, principalmente quando os agentes acreditarem que os demais as estão acatando. Segundo Lima e Rua, esse é o foco do impasse na aplicação do Protocolo de Kyoto:

[...] por um lado, não há como agir contra as consequências destrutivas do auto interesse, forçando todos a cooperar; por outro, há grandes vantagens em não cooperar exatamente por que os demais assumem comportamentos cooperativos. Esta é uma situação fortemente provável nos contextos onde as consequências da não cooperação forem tão desastrosas para todos que cada um racionalmente tenha incentivo a cooperar se os outros não o fizerem. A "ferrugem das sociedades" parece ter impregnado a discussão sobre o aquecimento global. Apegando-se a estratégia de "dar um passo para trás para depois caminhar dois para frente" dá o primeiro passo em direção à cooperação efetiva e todos dão um passo para dela se afastar. Esta é, tipicamente, a lógica do free-reeding: cada um se comporta egoisticamente ao mesmo tempo que e exatamente por que se beneficia do comportamento cooperativo dos demais (LIMA; RUA, 2003, p. 78).

A necessidade de cooperação já vem sendo apresentada nas conferências mundiais sobre o meio ambiente e, sob a perspectiva do dilema dos prisioneiros, ela indica que a humanidade está em uma situação de escolha entre a vida ou sua extinção, sendo essas as estratégias postas, onde a escolha ótima deve ser determinada por meio da cooperação.

## *5. Considerações finais*

O ser humano tem como característica o convívio social marcado pela singularidade em relação aos demais seres vivos. As relações sociais, de início sem muita complexidade, criavam conflitos apenas de ordem interpessoal. A evolução tecnológica e na comunicação permitiu que pessoas de estados e países distantes pudessem se inter-relacionar, dando aos conflitos sociais maior complexidade, o que chegou a níveis internacionais, sobretudo, com o advento da globalização.

Surgiu a necessidade do Estado assumir a função reguladora dos conflitos característicos dessa nova sociedade líquida, devendo utilizar o Direito como instrumento para a pacificação e regulação dos conflitos de interesse através de seu papel de Estado-Juiz. A função do Estado nesse contexto é de extrema complexidade, vez que a sua eficácia depende de seu reconhecimento pelo grupo social.

Esse novo cenário exigiu que o Direito se adequasse para se amoldar à essa nova realidade e atuar tanto no cenário nacional como no internacional. A partir desse relacionamento internacional começam a surgir diversos acordos de cooperação em setores como comércio, diplomático e meio ambiente. Os acordos de cooperação com regras, objetivos e “punições”, de forma análoga, podem ser comparados a um jogo composto por regras e com objetivo de ganho através da competição, permitindo sua análise por meio da teoria dos jogos, tal como as demandas judiciais.

Como a teoria dos jogos tem como premissas que os participantes são egoístas, racionais e buscam o próprio interesse, levando em conta a decisão do outro para a tomada de sua própria decisão, como por exemplo, nos acordos de cooperação, justifica-se a utilização desse instrumental para explicar o comportamento dos envolvidos nos tratados internacionais.

O dilema dos prisioneiros utiliza-se de uma situação hipotética para mostrar que a ausência da cooperação entre os jogadores conduz a um resultado, dentro das alternativas possíveis, pior para ambos. Tal como no dilema dos prisioneiros, em situações de acordos ambientais internacionais, se não houver cooperação, fatalmente o resultado desse jogo será péssimo para todos os envolvidos.

Assim, torna-se necessária a viabilização cada vez maior de instrumentos para a proteção ambiental. No caso dos tratados internacionais, a teoria dos jogos revela-se importante na análise dos acordos apontando possíveis fragilidades e alternativas para garantir um meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Conclui-se que, não havendo cooperação entre os países em cumprir os acordos internacionais de meio ambiente, bem como na condução de políticas garantidoras de um meio ambiente saudável, o resultado desse jogo de vida será, ao final, a pior alternativa possível, qual seja, a extinção e o fim das condições de vida na Terra.

## *Referências bibliográficas*

ABRANTES, Maria Luiza. *A teoria dos jogos e os oligopólios*. Angola: Multitema, 2004. Disponível em: <https://www.ime.usp.br/~rvicente/TeoriaDosJogos.pdf>. Acesso em: 12 ago. 2019.

- ALMEIDA, Fábio Portela Lopes de. A teoria dos jogos: uma fundamentação teórica dos métodos de resolução de disputa. In: AZEVEDO, André Gomma de (Org.). *Estudos em Arbitragem, Mediação e Negociação*. Brasília: Grupos de Pesquisa, 2003. Vol. 2, p. 175- 200. Disponível em: [http://www.academia.edu/629266/A\\_teor%C3%A7a\\_o\\_te%C3%B3rica\\_dos\\_m%C3%A9todos\\_de\\_resolu%C3%A7%C3%A3o\\_de\\_disputa\\_in\\_AZEVEDO\\_Andr%C3%A9\\_Gomma\\_de\\_Org.\\_](http://www.academia.edu/629266/A_teor%C3%A7a_o_te%C3%B3rica_dos_m%C3%A9todos_de_resolu%C3%A7%C3%A3o_de_disputa_in_AZEVEDO_Andr%C3%A9_Gomma_de_Org._) Acesso em: 12 ago. 2019.
- BASTIANETTO, Lorena Machado Rogedo; GOMES, Magno Federici. Justiça ambiental e democracia: uma construção processual. In: GAIO, Daniel; SILVA, Lara Ramos da (Coords.). *Anais do 1º Congresso Mineiro de Direito Ambiental: perspectivas e desafios para a proteção do meio ambiente na contemporaneidade*. Belo Horizonte, 18 e 19 de outubro de 2017. Belo Horizonte, MG: UFMG, 2017. p. 168-175. Disponível em: [https://www.academia.edu/37129690/JUSTI%C3%87A\\_AMBIENTAL\\_E\\_DEMOCRACIA\\_UMA\\_CONSTRU%C3%87%C3%83O\\_PROCESSUAL](https://www.academia.edu/37129690/JUSTI%C3%87A_AMBIENTAL_E_DEMOCRACIA_UMA_CONSTRU%C3%87%C3%83O_PROCESSUAL). Acesso em: 13 ago. 2019.
- BASTOS, Romeu Costa Ribeiro. A teoria dos jogos e o Mercosul. *Universitas: Relações Internacionais*, Brasília, v. 9, nº 1, p. 331-347, jan./jun. 2011. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.5102/uri.v9i1.1387>. Acesso em: 12 ago. 2019.
- BERTOLDI, Márcia Rodrigues; FREITAS, Ana Carla Pinheiro. O princípio da proporcionalidade e a solução de conflitos envolvendo o direito penal ambiental simbólico e do risco. *Revista Veredas do Direito*, Belo Horizonte, v. 12, nº 24, p. 319-341, jul./dez. 2015. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.18623/rvd.v12i24.508>. Acesso em: 12 ago. 2019.
- BIERMAN, H. Scott; FERNANDEZ, Luis. *Teoria dos jogos*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.
- COOTER, Robert; ULEN, Thomas. *Direito e economia*. Trad. Luis Marcos Sander e Francisco Araújo da Costa. Porto Alegre: Bookman, 2010.
- CORREA, Hector. Game theory as an instrument for the analysis of international relations. *Ritsumeikan annual review of international studies*, Kyoto, v. 14, n. 2, p. 187-208, out. 2001. Disponível em: <http://www.ritsumei.ac.jp/acd/cg/ir/college/bulletin/vol14-2/14-2hector.pdf>. Acesso em: 12 ago. 2019.
- ESLTER, John. Racionalidade e normas sociais. In: *Anais... Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação em Ciências Sociais (ANPOCS)*, 13. Caxambú, 1989.
- GOMES, Magno Federici; FERREIRA, Leandro José. A dimensão jurídico-política da sustentabilidade e o direito fundamental à razoável duração do procedimento. *Revista do Direito*, Santa Cruz do Sul, v. 2, nº 52, p. 93-111, maio/set. 2017. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.17058/rdunisc.v2i52.8864>. Acesso em: 17 jul. 2019.
- GOMES, Magno Federici; FERREIRA, Leandro José. Políticas públicas e os objetivos do desenvolvimento sustentável. *Revista Direito e Desenvolvimento*, João Pessoa, v. 9, n. 2, p. 155-178, ago./dez. 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.25246/direitoedesenvolvimento.v9i2.667>. Acesso em: 18 jul. 2019.
- GONÇALVES, Jéssica. O Direito como jogo? Aplicação da teoria dos jogos no ordenamento jurídico – Parte V. *Empório do Direito*, dez. 2015. Disponível em:

[http://emporiiodireito.com.br/o-direito-como-jogo-aplicacao-da-teoria-dos-jogos-no-ordenamento-juridico-parte-v/#\\_ftn2](http://emporiiodireito.com.br/o-direito-como-jogo-aplicacao-da-teoria-dos-jogos-no-ordenamento-juridico-parte-v/#_ftn2). Acesso em: 12 ago. 2019.

JAQUES, Marcelo Dias. A tutela internacional do meio ambiente: um contexto histórico. *Revista Veredas do Direito*, Belo Horizonte, v. 11, n. 22, p. 299-315, jul./dez. 2014. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.18623/rvd.v11i22.372>. Acesso em: 12 ago. 2019.

LIMA, Ricardo Barbosa; RUA, Maria das Graças. Cotidiano, racionalidade e sereias: o "dilema do prisioneiro" como metáfora da questão ambiental. *Sociedade e Estado*, Brasília, v. 18, nº 1-2 p. 67-88, jan./dez. 2003. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-69922003000100005&script=sci\\_abstract&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-69922003000100005&script=sci_abstract&tlng=pt). Acesso em: 12 ago. 2019.

MARINHO, Raul. *Prática na teoria: aplicações da teoria dos jogos e da evolução aos negócios*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

NOGUEIRA, Renata. Teoria dos jogos e direito internacional: quando John Nash encontrou Bártolo de Sassoferrato. *Revista Eletrônica de Direitos Humanos*. 18. mar. 2009. Disponível em: [https://judicare.wordpress.com/2009/03/18/teoria-dos-jogos-e-direito-internacional-quando-john-nash-encontrou-bartolo-de-sassoferrato/#\\_ftn4](https://judicare.wordpress.com/2009/03/18/teoria-dos-jogos-e-direito-internacional-quando-john-nash-encontrou-bartolo-de-sassoferrato/#_ftn4). Acesso em: 12 ago. 2019.



# Simplificação econômica do licenciamento ambiental: um risco genérico<sup>1</sup>

*Magno Federici Gomes*

*Viviane Kelly Silva Sá*

**Resumo:** Trata o presente artigo de analisar o risco de licenças ambientais concedidas por meio de procedimento simplificado. O licenciamento ambiental é apresentado juntamente com seus conceitos fundamentais, seguido da explicação de possíveis riscos da simplificação do procedimento em situações inadequadas. O método utilizado foi o teórico documental do tipo dedutivo, com base em análises bibliográficas por meio de conteúdo doutrinário e legal. Além disso, o trabalho tem como marco teórico as obras de Niebhur e Farias, a partir das quais foi possível extrair os conceitos de licenciamento ambiental e licença ambiental, demonstrando a importância da obediência ao procedimento adequado para tutelar o meio ambiente.

**Palavras-chave:** Licenciamento ambiental simplificado; Desenvolvimento Econômico; Risco.

## 1. Introdução

O procedimento de licenciamento ambiental é exigido sempre que um empreendimento tem como característica a possibilidade de degradar o meio ambiente em que será instalado e operado. No entanto, por vezes, esse procedimento é sumarizado com o escopo da legislação que assim o autoriza, justificando essa sumarização com o argumento de que o procedimento comum é extenso e, ao final, pode vir a perder sua efetividade.

Realmente, por ser muito peculiar, o procedimento administrativo tende a ser demorado. Contudo, sua sumarização deve ser responsável e justificada, além de garantir que em nada será prejudicado o Estudo de Impacto Ambiental (EIA). Esta produção tem como objetivo avaliar o procedimento administrativo do licenciamento ambiental e apresentar os possíveis riscos de sua sumarização.

<sup>1</sup> Trabalho financiado pelo projeto FAPEMIG nº 22869, resultante do Grupo de Pesquisas (CNPQ): Regulação Ambiental da Atividade Econômica Sustentável (REGA), NEGESP, Metamorfose Jurídica e CEDIS (FCT-PT).

Ao se ter em vista que o procedimento licenciatório previsto em lei tem a possibilidade de ser sumarizado, questiona-se: é viável essa sumarização em termos de tutela do meio ambiente?

Objetiva-se, da análise dos conceitos acima mencionados, apurar a dimensão dos riscos iminentes passíveis da concessão de licença ambiental.

A pesquisa se justifica especialmente pelo atual enfraquecimento dos órgãos ambientais fiscalizadores, os quais, a partir desse enfraquecimento, tendem a ceder com mais facilidade a requerimentos de simplificação do procedimento licenciatório. Esse afrouxamento dos órgãos ambientais tende a reduzir o processo de regulação prévia da Administração Pública, sendo inadmissível que haja consequências ambientais cuja reparação seja inviável.

O método utilizado para esta pesquisa foi o teórico documental do tipo dedutivo, com base em análises bibliográficas por meio de conteúdo doutrinário e legal. Além disso, o trabalho tem como marco teórico as obras de Niebhur (2014) e Farias (2013), a partir das quais foi possível extrair os conceitos de licenciamento ambiental e licença ambiental.

Para o desenvolvimento da pesquisa, primeiramente serão apresentados os conceitos de licenciamento ambiental, bem como de licença, a diferenciação entre os termos, e o que significa cada tipo de licença. Ainda quanto ao conceito de licenciamento ambiental, importante será o destaque sobre o procedimento de controle prévio da Administração Pública. Isso porque, muitas vezes, afirma-se ser o licenciamento ambiental um empecilho ao desenvolvimento econômico.

Em segundo plano, será apresentada, com mais cautela, a simplificação do licenciamento ambiental e porque ela pode representar um risco ao equilíbrio ambiental. Restará demonstrada, ainda, a garantia legal que autoriza a supressão ou a conjugação de etapas do licenciamento ambiental e em que situações elas são autorizadas.

## *2. Licenciamento ambiental e seus conceitos fundamentais*

Em se tratando de licenciamento ambiental, são muitos os conceitos que o permeiam, bem como os que distinguem a natureza jurídica desse instrumento utilizado pela Administração Pública. Apesar de a Lei n. 6.938/81, em seu artigo 9º, inciso IV prever expressamente o licenciamento ambiental como instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), muito se fala sobre o real conceito desse instrumento. Portanto, para uma possível e suficiente compreensão acerca do tema, serão apresentados os conceitos atualmente defendidos pela doutrina quanto ao licenciamento ambiental.

A fim de explicar o conceito desse instrumento, Farias (2013, p. 26) o diferencia da licença ambiental, afirmando ser o licenciamento ambiental o procedimento utilizado com o intuito de obter a licença ambiental, ou seja, a licença seria o objeto, enquanto o licenciamento seria o procedimento para alcançá-lo.

O conceito apresentado pelo autor facilita a percepção no que diz respeito ao procedimento e ao seu objetivo, mas não esclarece com precisão de que se trata o licenciamento e quais são as suas peculiaridades. Para que se possa alcançar essa conclusão, antes é necessário analisar a natureza jurídica do licenciamento ambiental. É o que faz boa parte da doutrina ambientalista quando se quer embasar ou justificar o procedimento de licenciamento.

É a partir do entendimento da natureza jurídica do licenciamento ambiental que se pode perceber a importância do instrumento para a garantia de proteção ao meio ambiente. Fiorillo (2014), apesar de também distinguir o procedimento do objeto, aprofunda um pouco mais no que diz respeito à natureza jurídica do licenciamento ambiental, afirmando:

O licenciamento ambiental não é ato administrativo simples, mas sim um encadeamento de atos administrativos, o que lhe atribui a condição de procedimento administrativo. Além disso, importante frisar que a licença administrativa constitui ato vinculado, o que denuncia uma grande distinção em relação à licença ambiental, porquanto esta é, como regra, ato discricionário (FIORILLO, 2014, p. 240-241).

Aqui nota-se, não apenas a diferença entre o processo e o seu objetivo final, qual seja a licença ambiental, mas também a sua diferença frente à licença administrativa, instituto do direito administrativo que, por vezes, pode ser confundido com o instrumento do direito ambiental aqui trabalhado. Elas se diferenciam, como dito pelo autor, especialmente pelo caráter vinculado inerente a licença administrativa, enquanto que a concessão de licença ambiental é um ato dotado de discricionariedade. Por esse motivo, alguns autores afirmam que a licença ambiental é um instituto *sui generis*, como é o caso de Fiorillo (2014, p. 241).

Retomando à natureza jurídica do licenciamento ambiental, um segundo conceito trazido pela doutrina é o de Machado que, muito sucintamente, descreve o que entende pelo conceito: “o licenciamento ambiental destina-se a licenciar atividade ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais [...]” (MACHADO, 2014, p. 318). Aqui, conclui-se com clareza o que é, de fato, o procedimento estudado nesta obra, mas ainda é possível aprofundar, no que diz respeito à atuação da administração pública.

Nesse sentido, Niebhur (2014, p. 228) afirma ser o licenciamento ambiental um dos procedimentos de controle prévio da administração pública, disponibilizado

aquele que pretenda empreender de maneira degradante ou potencialmente poluidora. Sempre que o meio ambiente é posto em risco em face do exercício de outros direitos, como o direito à propriedade privada, a administração pública tem o dever de controlar aquele empreendimento. Esse controle pode ser feito de maneira prévia, ou seja, antes de ocorrer efetivamente a degradação do meio ambiente, ou sucessiva, de maneira a mitigar os impactos já ocorridos.

Vale destacar que o licenciamento ambiental, como instrumento de controle prévio da administração pública é apto a garantir o desenvolvimento sustentável. No que diz respeito à sustentabilidade, são cinco as dimensões que a compõem, quais sejam, social, econômica, ética, ambiental e jurídico-política. Em se tratando de licenciamento ambiental, vale destacar sua correlação, especialmente, com o aspecto econômico da sustentabilidade. Destaque-se o entendimento de Gomes e Ferreira:

Na dimensão econômica da sustentabilidade verifica-se que no conceito de desenvolvimento sustentável o prisma do fator econômico jamais pode ser tratado com indiferença ou ser deixado de lado, pois é a partir de uma economia saudável e responsável, que será possível a geração de igualdades sociais, com o pleno desenvolvimento sustentável nos padrões da sustentabilidade (GOMES; FERREIRA, 2017, p. 95).

O procedimento de licenciamento ambiental para a implementação de empreendimentos potencialmente poluidores é a garantia de segurança do aspecto econômico da sustentabilidade<sup>2</sup>, especialmente por ser um instrumento de proteção do meio ambiente disponível à Administração Pública. Faz-se fundamental esse tipo de controle por parte do Estado que administra uma sociedade cuja percepção do meio ambiente como fonte inesgotável de recursos naturais ainda prevalece. Isso quer dizer, uma sociedade que ainda constrói sobre o meio ambiente uma visão utilitarista. Nesse sentido, Bölter e Derani explicam:

O Direito Ambiental brasileiro, no entanto, ainda é produzido na perspectiva de um meio ambiente equilibrado, com marcos legais fortemente influenciados por um modelo do uso racional dos bens naturais. Há a prevalência de uma visão que separa o ser humano da natureza e que reafirma uma visão de natureza como recurso natural, uma relação utilitarista na qual o ser humano se apropria desses bens e os transforma em recursos para a produção econômica (BÖLTER; DERANI, 2018, p. 213).

<sup>2</sup>Para aprofundamento na relação litigiosa entre o Direito ambiental e a economia, bem como sobre a forma de limitação do lucro voraz sustentável, ver: BASTIANETTO; GOMES, 2017, p. 168-175.

Assim, considera-se o licenciamento ambiental um instrumento de controle prévio justamente porque, através dele, são apresentados diversos estudos técnicos que garantem que o futuro empreendimento ali instalado ou a futura função a ser exercida por aquele já existente não serão prejudiciais ao meio ambiente de forma a atingir a coletividade. É uma garantia da administração pública de que o particular não será sobreposto em face do coletivo, na esfera ambiental. Um freio à visão utilitarista construída pela sociedade de consumo. Afinal, a finalidade do desenvolvimento sustentável é garantir vida a presentes e futuras gerações. Nesse sentido, vale ressaltar o destaque feito por Lopes e Gomes: “assim, a atual geração tem o direito de se desenvolver com todas as suas potencialidades, mas tem o dever de manter os mesmos meios e recursos naturais, para que as futuras gerações também possam se desenvolver” (LOPES; GOMES, 2017, p. 113).

O licenciamento ambiental pode aparentar, em primeira análise, um retrocesso ao princípio do desenvolvimento econômico, afinal, ele é composto de várias etapas podendo se prolongar por anos dependendo da estrutura do empreendimento. Contudo, por vezes, a demora na concessão da licença ambiental decorre de fatores provenientes dos próprios empreendimentos, e não do procedimento administrativo propriamente dito.

Um exemplo foi dado em um estudo feito na Universidade de São Paulo (USP). Aguilár (2008), ao analisar o tempo de tramitação de processos de licenciamento ambiental, concluiu que em determinados casos, a escolha dos locais onde serão instaladas ou funcionarão os empreendimentos é o que especifica – e conseqüentemente prolonga – o EIA:

As análises feitas dos processos de licenciamento ambiental demonstram que o número de solicitações e informações complementares feitas pelos órgãos ambientais ao empreendedor no decorrer do processo, o número de impactos ambientais identificados no EIA e o número de condicionantes constantes na LP expedida não estão relacionados ao tempo total de tramitação dos processos. Os processos que apresentam maior tempo de tramitação sob responsabilidade do empreendedor, e conseqüentemente maior tempo de tramitação total no processo, foram aqueles cujos empreendimentos foram propostos em alternativas locais mais restritivas do ponto de vista ambiental (AGUILAR, 2008, p. 98).

Obviamente, não se pode generalizar e atribuir tal atraso a única responsabilidade do empreendedor. No próprio estudo apresentado, a autora demonstra que no tempo total de análise de um dos processos de responsabilidade da Secretaria Estadual do Meio Ambiente (SMA), a tramitação que não dependia do empreendedor correu em tempo muito



superior àquela que dependia dele (2008, p. 61)<sup>3</sup>. Entretanto, o que este trabalho pretende demonstrar é que os procedimentos prévios, especialmente o licenciamento ambiental, é o fator que pondera proteção do meio ambiente e desenvolvimento econômico, a fim de garantir que um princípio não se sobreponha ao outro.

Para que seja possível perceber o licenciamento ambiental não como um empecilho ao potencial empreendedor, mas como um aliado para aquele empreendimento funcionar da maneira ambientalmente correta, Farias (2013) explicita o objetivo e a importância do licenciamento ambiental:

O licenciamento ambiental tem como objetivo efetuar o controle das atividades efetiva e potencialmente poluidora, através de um conjunto de procedimentos a serem determinados pelo órgão ambiental competente, com o intuito de defender o equilíbrio do meio ambiente equilibrado e a qualidade de vida da coletividade (FARIAS, 2013, p. 28).

Nesse conceito, o autor (2013) condiciona a qualidade de vida coletiva ao procedimento de licenciamento ambiental para atividades que poluem ou possam poluir o meio ambiente; logo, a ausência do processo de licenciamento ambiental pode colocar em risco determinados bens ambientais, que são de titularidade difusa.

O conceito apresentado pelo autor embasa o que ele posteriormente destaca como a importância do licenciamento ambiental. Isso porque, segundo Farias (2013, p. 29), é o procedimento que conecta empreendedor e Estado, garantindo o que se assemelharia à paridade de armas do processo civil. Além disso, o autor destaca que o processo de licenciamento ambiental garante a efetividade dos demais instrumentos de proteção ao meio ambiente, conforme afirma:

Além de ser considerado o instrumento mais efetivo da Política Nacional do Meio Ambiente, o licenciamento adquire especial importância na medida em que serve como mecanismo de articulação entre os demais instrumentos, a exemplo da avaliação de impactos ambientais, dos padrões de qualidade ambiental e do zoneamento urbanístico ou ambiental (FARIAS, 2013, p. 30).

Por fim, ainda cabe ressaltar as etapas do licenciamento ambiental, as quais se dividem em três: licença prévia (LP), licença de instalação (LI) e licença de operação (LO). A LP trata-se da primeira autorização concedida

<sup>3</sup>No procedimento mencionado, o tempo de análise que dependia do empreendedor foi de 387 dias, enquanto que o que não dependia foi de 547 dias.

pela Administração Pública ao empreendedor e tem um prazo de validade de até cinco anos<sup>4</sup>. Segundo Fiorillo (2014, p. 243) a outorga é concedida quando aprovado o local escolhido para o empreendimento, bem como a sua concepção naquele lugar. Ainda segundo o autor, na LP é atestada a viabilidade ambiental do empreendimento, bem como apresentados os requisitos e condicionantes que deverão ser respeitados na LI.

Já nessa segunda fase, o que se pretende com a concessão da outorga é, literalmente, a instalação do empreendimento. A Resolução n. 237/97 do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) prevê, em seu artigo 8º inciso II, que a LI “autoriza a instalação do empreendimento ou atividade de acordo com as especificações constantes dos planos, programas e projetos aprovados, incluindo as medidas de controle ambiental e demais condicionantes, da qual constituem motivo determinante.” (BRASIL, 1997). O seu prazo de validade, ainda segundo a Resolução, é de até seis anos.

Por fim, a LO é o objetivo final de todo o procedimento de licenciamento ambiental. De acordo com a Resolução n. 237/97 ela “autoriza a operação da atividade ou empreendimento, após a verificação do efetivo cumprimento do que consta das licenças anteriores, com as medidas de controle ambiental e condicionantes determinados para a operação.” (BRASIL, 1997). A outorga de operação terá validade de 4 a 10 anos, conforme artigo 18, inciso III da Resolução, e poderá ser renovada, conforme parágrafos do mesmo artigo.

As etapas do licenciamento ambiental são fundamentais para se garantir a proteção ao meio ambiente, afinal, é através delas que a Administração Pública consegue concluir a dimensão do provável impacto ambiental trazido por aquele empreendimento. Além disso, entre uma e outra etapas pode ser exigido um Estudo ou um Relatório de impacto ambiental (RIA), instrumentos fundamentais de integração do processo de licenciamento.

Por todos os conceitos acima apresentados, é possível afirmar que o licenciamento ambiental se trata do instrumento utilizado por um potencial

<sup>4</sup> A título de explicação, são os prazos definidos pela Resolução CONAMA n. 237/97: “Art. 18. O órgão ambiental competente estabelecerá os prazos de validade de cada tipo de licença, especificando-os no respectivo documento, levando em consideração os seguintes aspectos: I - O prazo de validade da Licença Prévia (LP) deverá ser, no mínimo, o estabelecido pelo cronograma de elaboração dos planos, programas e projetos relativos ao empreendimento ou atividade, não podendo ser superior a 5 (cinco) anos. II - O prazo de validade da Licença de Instalação (LI) deverá ser, no mínimo, o estabelecido pelo cronograma de instalação do empreendimento ou atividade, não podendo ser superior a 6 (seis) anos. III - O prazo de validade da Licença de Operação (LO) deverá considerar os planos de controle ambiental e será de, no mínimo, 4 (quatro) anos e, no máximo, 10 (dez) anos” (BRASIL, 1997).

ou efetivo empreendedor cuja atividade pretendida é ou pode vir a ser degradante ao meio ambiente. Além disso, é o procedimento de licenciamento que assegura à coletividade o seu direito à vida em um meio ambiente saudável e ecologicamente equilibrado, dando efetividade ao que exige o artigo 225 da Constituição Federal de 1988<sup>5</sup> (CF/88), especialmente pela peculiaridade das etapas do licenciamento ambiental.

Assim, não há porque afirmar ser o licenciamento ambiental um empecilho ao desenvolvimento econômico ou ao empreendimento propriamente dito. Pelo contrário, é uma garantia de que o empreendimento em nada afetará a coletividade, no que diz respeito ao aspecto ambiental.

Contudo, para que se perceba a real importância da obediência ao procedimento de licenciamento ambiental, fundamental que seja apresentada a sua forma simplificada. Assim, é possível perceber o iminente risco ao meio ambiente quando da supressão inadequada do procedimento. É o que será apresentado no próximo capítulo.

### *3. Licenciamento ambiental simplificado: o risco*

Superados e compreendidos os conceitos necessários para o desenvolvimento do trabalho, fundamental que se discorra sobre o procedimento de licenciamento ambiental na modalidade simplificada.

Conforme explanado anteriormente, são três as etapas do processo de licenciamento ambiental, as quais outorgam, ao final de cada uma, licença prévia, de instalação e de operação, nessa ordem. Essa é a regra estabelecida pela Resolução CONAMA n. 237/97, a qual complementa o Decreto n. 99.274/90. Todos os órgãos competentes a conceder licença ambiental são submetidos a essas legislações, tendo em vista serem normas federais que regulamentam de forma genérica. As legislações estaduais e municipais têm o condão de complementar e especificar aquilo que as normas federais não trataram a respeito do licenciamento ambiental.

Nota-se a fundamental importância das etapas do procedimento licenciatório justamente por estar prevista em lei federal. Do contrário, essa exigência seria discricionária, de acordo com cada órgão competente para licenciar. Nesse sentido, Farias menciona a vinculação do procedimento à lei Constitucional:

<sup>5</sup> Art. 225 da CF/88. "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" (BRASIL, 1988).

Em certo aspecto, é o licenciamento ambiental o instrumento que mais dá concretude ao inciso V do § 1º citado<sup>6</sup>, que incumbe ao Poder Público 'controlar a produção, comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem o risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente'. Trata-se de um mecanismo cuja função é enquadrar as atividades potencialmente causadoras de impactos no meio ambiente, o que pode ser feito por meio de adequação ou de correção de técnicas produtivas e do controle da matéria-prima e das substâncias utilizadas (FARIAS, 2014, p. 33).

Desse modo, nota-se mais uma vez a relevância para a proteção do meio ambiente de se obedecer ao processo de licenciamento e suas etapas. Ocorre que a própria legislação permite exceções em que o procedimento é suprimido em partes, a fim de garantir a razoável duração do procedimento administrativo, garantia também constitucional. Nesse sentido, vale destacar o ponto de vista de Fiorillo, que afirma:

Razoável duração do procedimento de licenciamento ambiental significa o dever imposto constitucionalmente ao Poder Público [...] de assegurar aos empreendedores um prazo de duração baseado em razões sólidas, a saber, aceitável de forma racional e jamais motivado por fundamentos político /ideológicos (FIORILLO, 2014, p. 261).

Portanto, tanto da obediência do procedimento por completo, quanto de uma possível supressão de etapas, deverá ser obedecido o princípio expresso na CF/88 da razoável duração do procedimento administrativo. É o que se vê na previsão do artigo 12 da Resolução CONAMA n. 237/97, ao afirmar que cabe ao órgão competente definir, caso seja necessário, procedimentos específicos, sempre obedecendo aos preceitos fundamentais a ele vinculados.

Dentro do artigo supracitado são mencionadas maneiras de suprimir o procedimento de licenciamento, o que o leva a ser chamado de licenciamento simplificado. Os parágrafos do artigo 12 da Resolução supramencionada definem as formas com que essa supressão se dá, quais sejam:

- § 1º - Poderão ser estabelecidos procedimentos simplificados para as atividades e empreendimentos de pequeno potencial de impacto ambiental, que deverão ser aprovados pelos respectivos Conselhos de Meio Ambiente.
- § 2º - Poderá ser admitido um único processo de licenciamento ambiental para pequenos empreendimentos e atividades similares e

<sup>6</sup>O autor refere-se ao artigo 225 da CF/88.

vizinhos ou para aqueles integrantes de planos de desenvolvimento aprovados, previamente, pelo órgão governamental competente, desde que definida a responsabilidade legal pelo conjunto de empreendimentos ou atividades.

- § 3º - Deverão ser estabelecidos critérios para agilizar e simplificar os procedimentos de licenciamento ambiental das atividades e empreendimentos que implementem planos e programas voluntários de gestão ambiental, visando a melhoria contínua e o aprimoramento do desempenho ambiental (BRASIL, 1997).

Apesar de especificar a exceção apenas a pequenos empreendimentos, a norma não aborda as especificidades de cada empreendimento. Apenas autoriza que seja aplicado a “pequenos empreendimentos”. Ocorre que diversos outros aspectos devem ser analisados para que seja considerada a supressão de alguma etapa ou a aceleração do procedimento. Aqui, há que se destacar, especialmente, a localização do empreendimento, a qual é avaliada logo no início do procedimento, para a concessão de licença prévia.

Em regra, a redução do processo licenciatório ambiental se dá a fim de acelerá-lo a tempo de o empreendimento não perder a sua eficácia. Ocorre que, acima da viabilidade da atividade propriamente dita, deve ser avaliada a viabilidade na região em que há de ser instalado o empreendimento. O próprio CONAMA, em sua Resolução n. 01/1986, em seu artigo 5º, exige, não apenas a identificação dos prováveis impactos ambientais, como também a análise da área geográfica que será impactada direta ou indiretamente. Quando mencionada a possibilidade de instalação de qualquer empreendimento em regiões cujo potencial de recursos ambientais é vasto, necessária cautela deve se ter, a fim de verificar o nível de impacto naquela região.

Conforme dito alhures, a Resolução CONAMA n. 237/97 autoriza a simplificação do procedimento de licenciamento em algumas hipóteses, desde que resguardadas as condicionantes apresentadas em seu artigo 12. Entretanto, a simplificação se dará à maneira que o legislador estadual ou municipal pretender. Afinal, o processo de licenciamento ambiental se dá de maneiras diversas para cada região a qual possui legislação própria. Aqui cabe uma breve explicação quanto a competência para o procedimento.

A Lei n. 140/2011 é a mais recente no que diz respeito a regulamentação de competências comuns que dizem respeito à proteção do meio ambiente. Portanto, ela soluciona possíveis questionamentos que possam existir em face de conflito de competência, inclusive no quesito licenciamento ambiental. A Lei, inclusive, define as competências licenciatórias da União, em seu artigo 7º, inciso XIV, dos Estados, no artigo 8º, incisos XIV e XV, bem como dos Municípios, no artigo 9º, inciso XIV.



Em regra, os procedimentos de licenciamento ambiental com poucas peculiaridades serão de competência estadual e municipal. À União restam os procedimentos mais específicos, em que o empreendimento pretende ser instalado em áreas limítrofes, ou em mar territorial, dentre outras peculiaridades especificadas no artigo 7º. Existe uma clara distinção de competência em que a União toma para si as questões mais sensíveis ao meio ambiente, com o intuito de protegê-lo com mais efetividade. Além disso, as alíneas do inciso XIV do artigo supracitado indicam claramente situações em que há um risco à soberania do país, responsabilidade a qual, conseqüentemente, deve ser atribuída à União.

No tocante ao licenciamento ambiental simplificado, mais uma justificativa se apresenta a fim de comprovar o risco de sua aplicação em regiões que sejam fartas de recursos ambientais. A União é requisitada a exercer sua competência licenciatória em situações extremas e de risco à soberania, conforme se comprova pelo dispositivo legal anteriormente mencionado. A simplificação de um procedimento de suma importância para o correto exercício do Poder de Polícia da Administração Pública pode desencadear danos ambientais cuja compensação seja inviável<sup>7</sup>.

Vale ressaltar que, apesar da vasta gama de instrumentos disponíveis à Administração Pública para a tutela do meio ambiente, há ainda quem os considere insuficientes. Nesse sentido Carvalho expõe:

O paradoxo fundamental do Direito Ambiental consiste exatamente em sua principal função, ou seja, se antecipar aos danos futuros, utilizando-se dos instrumentos principiológicos e processuais vigentes. Contudo, em muitos dos casos que envolvem questões de risco, perigo, ou mesmo de dano ambiental, não há conhecimento científico, nem experiência jurídica anteriores suficientes para ser tomada em consideração como precedente. Para tanto, o Direito Ambiental deve criar um instrumental jurídico, suficientemente complexo, para lidar com a incerteza das conseqüências futuras de determinadas atividades, com as dificuldades probatórias atinentes aos danos presentes ou futuros e com o controle e a regulação das inovações tecnológicas (CARVALHO, 2008, p. 22).

De maneira que, se os instrumentos existentes e disponíveis ao Estados, apesar de importantes, já são considerados insuficientes, inadmissível a ideia de suprimi-los ou simplifica-los<sup>8</sup>. Pelo contrário, o ideal, neste caso,

<sup>7</sup> Para analisar a relação entre as políticas públicas e os objetivos do desenvolvimento sustentável, ver: GOMES; FERREIRA, 2018, p. 155-178.

<sup>8</sup> Em sentido equivalente pela insustentabilidade do procedimento licenciatório simplificado como política pública de tutela do meio ambiente, ver: SOUSA; GOMES, 2019, p. 119-138.

é que seja possível a tutela do meio ambiente, de forma prévia e com posterior responsabilização, em caso de dano ambiental. Contudo, que tal procedimento de tutela seja eficaz e célere.

Além dos motivos já expostos, uma agravante do risco ambiental é o enfraquecimento dos órgãos ambientais responsáveis pela proteção do meio ambiente. Quando o Poder Executivo retira a autonomia de órgãos responsáveis justamente pela tutela do meio ambiente, a credibilidade de informações passa a ser posta à prova, retirando da sociedade a oportunidade de questionar decisões inerentes a Administração Pública relativas ao meio ambiente.

O dever de tutela do Estado está intimamente relacionado a garantia da sadia qualidade de vida. A proteção do meio ambiente não se sobrepõe ao direito à vida, mas é semelhante a ele. Afinal, sem um ambiente ecologicamente equilibrado, esgotam-se os recursos fundamentais à sobrevivência humana.

Além do risco da ausência de informação, são os órgãos ambientais que fiscalizam o correto procedimento de licenciamento ambiental. A ausência desses órgãos na análise de EIAs ou de outros estudos que avaliam possíveis impactos ambientais reforça a ineficiente atuação da Administração Pública em procedimentos de controle prévio. Conseqüentemente, os potenciais empreendedores, cujo licenciamento ambiental seria obrigatório, têm a garantia de empreender com mais facilidade e passam a dominar o meio ambiente de forma desmedida. Isso por omissão do Estado de um dever que lhe é exigido no artigo 225 da CF/88, qual seja, a tutela do meio ambiente.

O correto procedimento de licenciamento ambiental não é uma garantia exclusiva da Administração Pública, pelo contrário. Muito mais relevante é em termos sociais. Afinal, é para que se tenha vida digna que se tutela o meio ambiente.

#### *4. Considerações finais*

A presente investigação buscou analisar os riscos genéricos inerentes a concessão de licenças ambientais por meio de procedimentos simplificados. Primeiramente, fez-se necessária uma explicação dos conceitos de licenciamento ambiental, bem como de termos relacionados a ele, para que fosse possível compreender o problema com mais clareza.

Após, foi importante analisar o licenciamento ambiental, não como um empecilho ao desenvolvimento econômico, como é defendido por alguns, mas como um instrumento de garantia de desenvolvimento sustentável, inclusive econômico. Ainda no primeiro capítulo foi possível perceber a diferença entre as espécies de licença, que são concedidas durante o processo, além

dos conceitos de licenciamento ambiental e licença ambiental, concluindo-se tratar o primeiro do procedimento administrativo, enquanto a segunda do objeto que se deseja conquistar ao final do procedimento de licenciamento.

A diferenciação entre licenciamento e licença foi crucial para o bom desenvolvimento do trabalho. Afinal, por meio dela foi possível notar o que se pretende com a sumarização do procedimento e o risco de se conceder uma licença sem o prévio procedimento administrativo ambiental.

O assunto levou ao início do segundo capítulo, que pretendeu demonstrar como se dá o processo de licenciamento ambiental simplificado. Nesse capítulo concluiu-se pelo risco inerente à concessão irresponsável de uma licença ambiental, dada por meio de procedimento simplificado. Cada etapa do procedimento de licenciamento tem o seu objetivo específico e suprimi-las pode significar uma irremediável displicência com o meio ambiente.

Ainda ao final do capítulo segundo foi possível concluir como o enfraquecimento de órgãos ambientais é relevante para a degradação do meio ambiente, além de enfatizar a displicência para com o procedimento de licenciamento ambiental. Esse enfraquecimento não só prejudica o direito à informação (transparência), pertencente a sociedade, como também facilita que procedimentos de controle prévio sejam suprimidos e até mesmo desobedecidos.

De toda a análise científica feita neste trabalho, conclui-se o previsto desde a hipótese: é inviável a sumarização do procedimento simplificado de concessão de licença ambiental em regiões de fartos recursos ambientais. Do contrário, empreendimentos cujo procedimento de licenciamento ambiental tenha sido suprimido, seja qual for a fase, representam um risco iminente e generalizado ao meio ambiente, que é indispensável para a garantia do direito à vida digna.

## *Referências bibliográficas*

AGUILAR, Graziela de Toni. *Análise do tempo de tramitação de processos de licenciamento ambiental: estudo de casos de termelétricas no Estado de São Paulo*. Dissertação (Mestrado) – Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo, São Carlos, 2008. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/18/18139/tde-18112008-155735/en.php>. Acesso em: 22 jul. 2019.

BASTIANETTO, Lorena Machado Rogedo; GOMES, Magno Federici. Justiça ambiental e democracia: uma construção processual. In: GAIO, Daniel; SILVA, Lara Ramos da (Coords.). *Anais do 1º Congresso Mineiro de Direito Ambiental: perspectivas e desafios para a proteção do meio ambiente na contemporaneidade*. Belo Horizonte, 18 e 19 de outubro de 2017. Belo Horizonte, MG: UFMG, 2017. p. 168-175. Disponível em: [https://www.academia.edu/37129690/JUSTI%C3%87A\\_](https://www.academia.edu/37129690/JUSTI%C3%87A_)

AMBIENTAL\_E\_DEMOCRACIA\_ UMA\_CONSTRU%3%87%C3%83O\_ PROCESSUAL. Acesso em: 13 ago. 2019.

BÖLTER, Serli Genz; DERANI, Cristiane. Direito ambiental e desenvolvimento sustentável: uma análise da judicialização das relações sociais. *Revista Veredas do Direito*, Belo Horizonte, v. 15, n. 33, p. 209-242, set./dez. 2018. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.18623/rvd.v15i33.1242>. Acesso em: 04 ago. 2019.

BRASIL. CONAMA. Resolução n. 001, de 23 de janeiro de 1986. Estabelece as definições, as responsabilidades, os critérios básicos e as diretrizes gerais para uso e implementação da Avaliação de Impacto Ambiental como um dos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente. *Diário Oficial da União*, Brasília, 17 fev. 1986. Disponível em: <https://www.ibama.gov.br/sophia/cnia/legislacao/MMA/RE0001-230186.PDF>. Acesso em: 29 jul. 2019.

BRASIL. CONAMA. Resolução n. 237, de 19 de dezembro de 1997. Revisa e incorpora instrumentos de gestão ambiental ao procedimento de licenciamento ambiental. *Diário Oficial da União*, Brasília, 22 dez. 1997. Disponível em: <http://www2.mma.gov.br/port/conama/res/res97/res23797.html>. Acesso em: 29 jul. 2019.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988. *Diário Oficial da União*, Brasília, 05 out. 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 02 ago. 2019.

BRASIL. Lei Complementar n. 140, de 8 de dezembro de 2011. Fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do *caput* e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora; e altera a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. *Diário Oficial da União*, Brasília, 09 dez. 2011. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/LCP/Lcp140.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp140.htm). Acesso em: 30 jul. 2019.

BRASIL. Lei n. 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 União*, Brasília, 02 set. 1981. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L6938.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6938.htm). Acesso em: 22 jul. 2019.

CARVALHO, Délton Winter de. Regulação constitucional e risco ambiental. *Revista Brasileira de Direito Constitucional (RBDC)*, São Paulo, n. 12, p. 13-31, jul/dez. 2008. Disponível em: <http://www.esdc.com.br/seer/index.php/rbdc/article/viewFile/192/186>. Acesso em: 15 ago. 2019.

FARIAS, Talden. *Licenciamento ambiental: aspectos teóricos e práticos*. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2013.

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. *Curso de direito ambiental brasileiro*. 15. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

GOMES, Magno Federici; FERREIRA, Leandro José. A dimensão jurídico-política da sustentabilidade e o direito fundamental à razoável duração do procedimento.

*Revista do Direito*, Santa Cruz do Sul, v. 2, n. 52, p. 93-111, maio/ago. 2017. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.17058/rdunisc.v2i52.8864>. Acesso em: 04 ago. 2019.

GOMES, Magno Federici; FERREIRA, Leandro José. Políticas públicas e os objetivos do desenvolvimento sustentável. *Revista Direito e Desenvolvimento*, João Pessoa, v. 9, n. 2, p. 155-178, ago./dez. 2018. Disponível em: <<https://doi.org/10.25246/direitoedesenvolvimento.v9i2.667>>. Acesso em: 18 jul. 2019.

LOPES, Livia Cristina Pinheiro; GOMES, Magno Federici. A dimensão sustentável das medidas compensatórias. *Revista Direito Ambiental e Sociedade*, Caxias do Sul, v. 7, nº 3, p. 105-127, set./dez. 2017. Disponível em: <http://www.ucs.br/etc/revistas/index.php/direitoambiental/article/view/4427>. Acesso em: 14 de agosto 2019.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito ambiental brasileiro*. 22. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2014.

NIEBHUR, Pedro de Menezes. *Processo administrativo ambiental*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014.

SOUSA, Júlio César de; GOMES, Magno Federici. Políticas públicas, licenciamento ambiental e desenvolvimento sustentável. *Revista Internacional de Direito Ambiental*, Caxias do Sul, RS: Plenum, Ano VIII, n. 23, p. 119-138, maio/ago. 2019.



# O impacto das mudanças climáticas na pecuária e agricultura do Brasil: desafios para o futuro – interveniência do estado na regulação de políticas de precaução contra escassez alimentar

*Marcelo Santoro Drummond  
Maraluce Maria Custódio*

**Resumo:** O Artigo analisará a evidência de interferências climáticas no desenvolvimento das atividades agropecuárias, bem como a influência de tais atividades nas mudanças climáticas experimentadas nas últimas décadas. Justifica-se a pesquisa pela ação comprovada das atividades agropecuárias nas emissões de gases do planeta e analisar-se-á o efeito reverso, pois as novas condições climáticas também interferem na produção agropecuária. Busca-se apontar os fatores que conformam este ciclo vicioso que causa degradação ambiental e ameaça o desenvolvimento humano, na medida em que se coloca em xeque o abastecimento alimentício para as futuras gerações. Este estudo analisará também a necessidade de intervenção estatal, por políticas públicas, no sentido de precaver um possível colapso na produção agropecuária, a partir de ações que permitam o uso sustentável dos recursos naturais e humanos. O marco teórico será o pensamento de Ulrich Beck. Será utilizado o método hipotético-dedutivo e qualitativo.

**Palavras-Chave:** Alterações climáticas; agropecuária; escassez alimentar; emissões de gases; políticas públicas.

## 1. Introdução

O presente estudo se propõe a analisar a evidência de interferências ambientais, sob o aspecto climático, no desenvolvimento das atividades econômicas do campo, quais sejam, a agricultura e pecuária.

As modificações climáticas experimentadas nos últimos tempos, decorrentes de absoluta interferência do ser humano, por meio de ações de cunho poluentes, têm o condão de interferir diretamente na produção agrícola, como também no desenvolvimento da atividade pecuária.

Nas últimas décadas embates calorosos surgiram no sentido de buscar defender um ponto de vista, no tocante à necessidade do desenvolvimento e expansão de atividades econômicas agropecuárias, no intuito de prover a população cada vez mais crescente, em contrapartida com os efeitos

ambientais danosos, muitas vezes irreparáveis, decorrentes da transmutação de ambientes naturais, dando lugar a pastagens e plantações, provocando inúmeros danos de caráter ambiental, como a alteração de habitat naturais de animais, mutação de vegetais e plantas, além da discussão premente relativa a emissão de carbono na atmosfera.

Até onde deveria ir o fomento econômico do agronegócio e, até onde poderia se proteger o meio ambiente, criando obstáculos à ação do ser humano em ampliar sua rede econômica de desenvolvimento agropecuário?

Este fator e muitos outros, que podem ser fontes de alterações climáticas, têm desencadeado uma série de estudos pormenorizados acerca da influência do clima dos últimos tempos nas atividades agropecuárias, como também o contrário, ou seja, o impacto de aludidas atividades nas condições climáticas, especialmente o desmatamento e a conseqüente transformação de vegetação em pastagens e plantações, gerando emissão de carbono em níveis não toleráveis.

E mais além, se tem estudado os impactos das mudanças climáticas no futuro de referidas atividades, na medida em que já se associam fatores do clima vigente com aspectos inibidores de determinadas atividades da agricultura e pecuária.

E, sob o aspecto ainda mais relevante: caso as condições climáticas atuais e aquelas que se apresentarão em um futuro breve venham a gerar danos à atividade agropecuária, como fatores inibidores da produção agrícola, como também servindo de instrumento para alterar a genética de vegetais cultivados pelo ser humano, tendo conseqüências para a sociedade que depende destes alimentos.

Este estudo se propõe a analisar referidos questionamentos, bem como a necessária ou não interferência estatal, por meio de políticas públicas efetivas, no sentido de precaver a sociedade de um possível colapso na produção de gêneros alimentícios, derivados de mudanças climáticas, podendo gerar, inclusive, escassez alimentar.

Será analisado sob o aspecto legal e também principiológico, todo o panorama jurídico de interferência do poder público no tocante à busca de soluções para um problema que ora se apresenta: as modificações climáticas como um inibidor da produção agropecuária gerando prejuízos a médio e longo prazo (prejuízos esses sequer calculáveis, mensuráveis ou passíveis de reparação).

O presente artigo tratará da interveniência de princípios básicos de ordem constitucional, como também dos princípios específicos vinculados ao direito ambiental, que poderiam/deveriam ser levados em consideração na solução e, principalmente, no estabelecimento de vontade política para pensar o tema e buscar uma agenda pública para coibir problemas futuros.

Assim, levando-se em conta a ação do ser humano a partir da adequada aplicação de princípios de Direito Ambiental, como os da precaução, da prevenção e da equidade intergeracional, será analisado o comportamento estatal e também sob o aspecto privado, no tocante ao problema das alterações específicas havidas na produção agrícola e também sob o aspecto da pecuária, derivadas de fatores vinculados às modificações climáticas havidas nos últimos tempos e também projetadas para um futuro próximo.

Serão também analisados estudos técnicos e jurídicos oriundos do próprio poder público, como também de entes privados, no sentido de se compreender a existência ou não de uma vontade política coletiva de busca de eventuais soluções para problemas detectados em estudos técnicos pormenorizados.

Para tanto, será utilizado o método de pesquisa derivado da abordagem qualitativa, a partir dos efeitos decorrentes das mudanças climáticas, bem como o seu impacto nas atividades econômicas decorrentes da agricultura e pecuária, bem como a influência de tais atividades nas alterações do clima, tendo como marco teórico do presente estudo o pensamento de Ulrich Beck.

Será também utilizado o método hipotético-dedutivo buscando uma análise finalística do atual panorama da agricultura e pecuária decorrente das citadas mudanças climáticas e a necessidade de ações que envolvam mitigação e adaptação.

## *2. A influência do clima nos dias de hoje na agricultura e pecuária*

Artigos científicos, como aqueles adiante citados, bem como os dados oriundos dos relatórios do IPCC, disponíveis ao público em geral nas mais diversas mídias, especialmente eletrônicas, apontam para a existência de alterações nas condições ambientais pré-existentes, no que tange aos aspectos que regem as produções agrícolas e pecuárias, como secas e chuvas prolongadas.

Mutações abruptas em pastagens e vegetais próprios ao consumo humano passam a ser detectados e objeto de prognósticos futuros, atribuindo-se origem a tais episódios a eventos derivados de alterações climáticas significativas, havidas em um determinado (e recente) período do nosso tempo.

Alterações climáticas essas, decorrentes de aspectos naturais e, além disso, muitas delas atribuídas a ações antrópicas crescentes, gerando alterações climáticas não esperadas em curto espaço de tempo, refletidas em efeitos perversos ao meio ambiente.

De tal modo, ondas de calor e frio em excesso, além da alteração do regime de chuvas, com a ocorrência, a depender do local, de secas prolongadas ou chuvas em excesso, podem alterar a qualidade das pastagens e lavouras.

Sobre esse panorama, assim apontam os autores Luciana Stephani Silva Iocca e Teresa Fidélis (2018, p.142), que apresentam visão global acerca das alterações climáticas e consequentes riscos inerentes ao meio ambiente, no que concerne aos aspectos brasileiros. Por conseguinte, veja-se:

Os estudos atuais (IPCC, 2014) indicam que os riscos associados às alterações climáticas resultam da interação dos perigos conexos ao clima com a vulnerabilidade e a exposição dos sistemas humanos e naturais. Segundo dados do relatório de danos materiais e prejuízos decorrentes de desastres naturais no Brasil (UFSC, 2016, p. 20-22), os desastres com maior recorrência foram os relativos a estiagens e secas, seguidos por enxurradas, inundações e vendavais, gerando prejuízos em âmbito público e privado, estimados em 15,5 bilhões, somente no período de 2008 a 2011, considerando-se apenas os maiores desastres.

Diante das dimensões continentais do Brasil e da existência de diferentes biomas, verifica-se a incidência das mais variadas tipologias de riscos, ondas de frio e calor, erosão, desertificação, estiagem, inundações, deslizamentos, poluição dos recursos hídricos, os de cunho meteorológico, climatológico e hidrológico, numa conjugação dos riscos naturais e antrópicos, nos quais se incluem os sociais e tecnológicos (UFSC, 2016), demandando uma estrutura de governança capaz de abarcar a extensa e complexa realidade ambiental brasileira.

Portanto, revela-se flagrante a existência de modificações climáticas que influenciam a vida nos biomas existentes no Brasil, gerando como consequência inúmeras alterações de cunho ambiental, impactando sobre as mais inúmeras dimensões associadas ao meio ambiente, dentre elas, os aspectos alusivos à agricultura e pecuária.

Referido raciocínio é exemplificado por meio de pesquisas científicas, como os artigos citados no presente estudo, que demonstram alterações na vegetação brasileira, no que toca à produção de alimentos destinados ao consumo humano, que teriam sofrido mutações derivadas de ações climáticas abruptas, bem como se aponta modificações em pastagens destinadas a pecuária, também decorrentes dos mesmos fatores aqui citados.

E aludido panorama não deriva de conclusões recentes. Já em agosto de 2008, estudos pormenorizados promovidos pela EMBRAPA (Empresa

Brasileira de Pesquisa Agropecuária), conjuntamente com a UNICAMP, que desencadearam no estudo denominado “Aquecimento global e a nova geografia da produção agrícola no Brasil”, demonstraram a preocupação acerca do futuro da produção agrícola nacional, bem como do desenvolvimento das atividades de pecuária, a partir da visão acerca da influência das mudanças climáticas havidas naquele momento e aludidas atividades econômicas.

Referido estudo, promovido pela EMBRAPA e UNICAMP, coordenado pelos pesquisadores Eduardo Delgado Assad e Hilton Silveira Pinto (2008, p. 22-23) aponta para uma repercussão mundial na agricultura, tendo em vista as mudanças climáticas derivadas do aquecimento global. Veja-se, pois, pertinente apontamento acerca do tema, derivado também das pesquisas oriundas do IPCC:

De uma das vilãs do aquecimento global, a agricultura pode passar à condição de vítima. Em todo o mundo, o aquecimento trará vantagem somente para a agricultura praticada nas regiões de alta latitude. O derretimento das geleiras do Himalaia, por exemplo, vai prejudicar o suprimento de água para China e Índia, comprometendo sua agricultura e provocando a fome daquelas populações. O mesmo deve ocorrer em países africanos, que dependem da agricultura irrigada pelas chuvas. No continente africano, a perda de produção agrícola pode chegar a 50% em 2020. O IPCC estima que os trópicos terão com o aquecimento uma redução das chuvas e um encolhimento das terras agriculturáveis. Mesmo uma pequena elevação na temperatura (de 1°C a 2°C) pode reduzir a produtividade das culturas, estimou o painel, o que aumentaria o risco de fome.

O Relatório de Desenvolvimento Humano de 2007/2008 do PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento) projetou um aumento de 600 milhões no número de subnutridos até 2080. Já hoje algumas mudanças vêm sendo sentidas em todo o mundo, como o maior número de quebras de safras e a morte de gado, lembra o Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial de 2008, do Banco Mundial.

Para a América Latina, o IPCC estima uma aridificação do Semi-árido e a savanização do leste da Amazônia. Para a agricultura, é prevista uma perda da produtividade de várias culturas, o que deve trazer consequências para a segurança alimentar. Algumas dessas projeções foram confirmadas pelo presente estudo, como mostrado no capítulo a seguir: a maior parte das culturas brasileiras vai sofrer com a elevação da temperatura.

Por conseguinte, o impacto no setor agropecuário decorrente das mudanças climáticas que denotam o aquecimento global, ou seja, o aumento de temperatura média do planeta, poderá gerar, não somente no Brasil, mas em todo o mundo, escassez alimentar, gerando prejuízos



irreversíveis à população mundial, conforme exemplificado no relatório do IPCC, anteriormente referido.

Além do prejuízo ao desenvolvimento das próprias atividades, já que inúmeras culturas restarão prejudicadas, já que sua exploração será notadamente comprometida em virtude das novas condições climáticas, gerando impactos econômicos flagrantes, deve-se ater também ao aspecto social, na medida em que tais atividades são fonte de sustento e emprego de inúmeros trabalhadores, que teriam dificuldade de manter seus ofícios com a mesma produtividade atual, na medida em que encontraram barreiras climáticas intransponíveis, ao longo do tempo.

Surge, por conseguinte, uma consequência previsível, qual seja, a impossibilidade de renovação dos recursos do meio ambiente natural, bem como também aqueles derivados das ações humanas, decorrentes da exploração desmedida pelo próprio ser humano, aliada às mudanças do clima, cada vez mais abruptas e impactantes.

### *3. As atividades da agricultura e pecuária e sua repercussão na emissão de carbono pelo Brasil*

A chancela do Acordo de Paris em 2015 revela o comprometimento formal do Estado Brasileiro com a redução progressiva de emissão de gás carbônico. E referidas reduções decorrem do esforço em buscar reduzir referidas emissões a partir dos vários setores da economia nacional. E a partir de dados estatísticos confiáveis, como os extraídos do Sistema de Registro Nacional de Emissões (SIRENE), nota-se o alcance de reduções de caráter satisfatório em tão somente algumas áreas da economia, sendo que em outras, não apenas a redução inexistente, como há o comprovado aumento das referidas emissões de gás carbônico.

Referidos dados, que adiante serão demonstrados, permitem apontar o agronegócio como o setor da economia nacional no qual muito se agrega elementos que constituem fator de elevação de produção de CO<sub>2</sub>, demonstrando os setores da Agricultura e Pecuária seu lado nocivo no desenvolvimento econômico, bem como no que tange à questão ambiental, pouco valorizada pelos empresários do setor, bem como pelo poder público vinculado a esta fatia da economia.

O Brasil é signatário do Tratado do Clima (Acordo de Paris), que em linhas gerais, estabeleceu uma meta de redução de emissão de carbono para o ano de 2025, em 37%, com progressão para 43%, a serem alcançados até o ano de 2030.

Todavia, nos últimos anos, após redução da referida emissão de carbono, computando-se todos os setores da economia, que compreendia os anos de 2004 a 2010, notou-se estagnação na redução, sendo sucedida por paulatina elevação em tais índices, a partir do ano de 2011, conforme gráfico apontado adiante, derivado do Sistema de Registro Nacional de Emissões (SIRENE).

E muito, senão a parcela mais significativa da referida estagnação e posterior elevação dos índices de emissão, ainda que não signifique abrupto aumento, decorrem principalmente das atividades vinculadas à agricultura e pecuária, conforme se verificará no gráfico adiante exposto, extraído do Sistema de Registro Nacional de Emissões (SIRENE).

A partir de dados estatísticos robustos, autores como Kunimoto, Boson, Oliveira e Mendes (2008) já haviam constatado e publicado, em artigo científico, as causas certas da elevação da emissão de gás carbônico pelo Brasil, derivadas da alteração do manejo de utilização da terra, bem como das atividades derivadas do agronegócio.

Tais autores apontam em gráficos os indicativos da emissão global de carbono pelo país, desde 2002 até 2016, como também o desempenho de cada área da economia brasileira (energia, processos industriais, resíduos, mudança de uso da terra e atividades agropecuárias), culminando com a constatação abaixo delineada. Desta feita, veja-se:

Quando confrontados, os dados indicam que apenas o Agronegócio e a Mudança no Uso da terra foram os setores que influenciaram a elevação de emissões durante todo o período considerado, ao passo que os demais setores – Energia, Processos Industriais e Resíduos – acompanharam o movimento de alta apenas entre os anos de 2010 e 2014. Isso posto, é válido concluir que as duas primeiras fontes citadas – Agronegócio e Mudança no Uso da terra – determinaram a inflexão da tendência de queda, notadamente a partir de 2014. Assim, se, de um modo geral, as emissões caíram entre 2002 e 2016, há alguma pressão de alta nos três anos finais da série. (KUNIMOTO, et al, 2018, p.329)

Por conseguinte, conclui-se que as atividades vinculadas ao uso da terra, seja pela alteração de sua destinação originária, seja pelo manejo e execução de atividades vinculadas à agricultura e pecuária, são as causas preponderantes da manutenção dos índices não favoráveis de emissão de gás carbônico no Brasil.

Verifica-se, por exemplo, gráfico alusivo ao ano de 2015, que revelam dentre as seis fontes pesquisadas, referentes às emissões de carbono pelo Brasil, que os dois fatores de maior crescimento e também de maior percentual de emissão, derivam das alterações do uso do solo, como desmatamentos destinados à agropecuária, como também a própria utilização do solo diretamente com as atividades agropecuária. Assim, Veja-se:

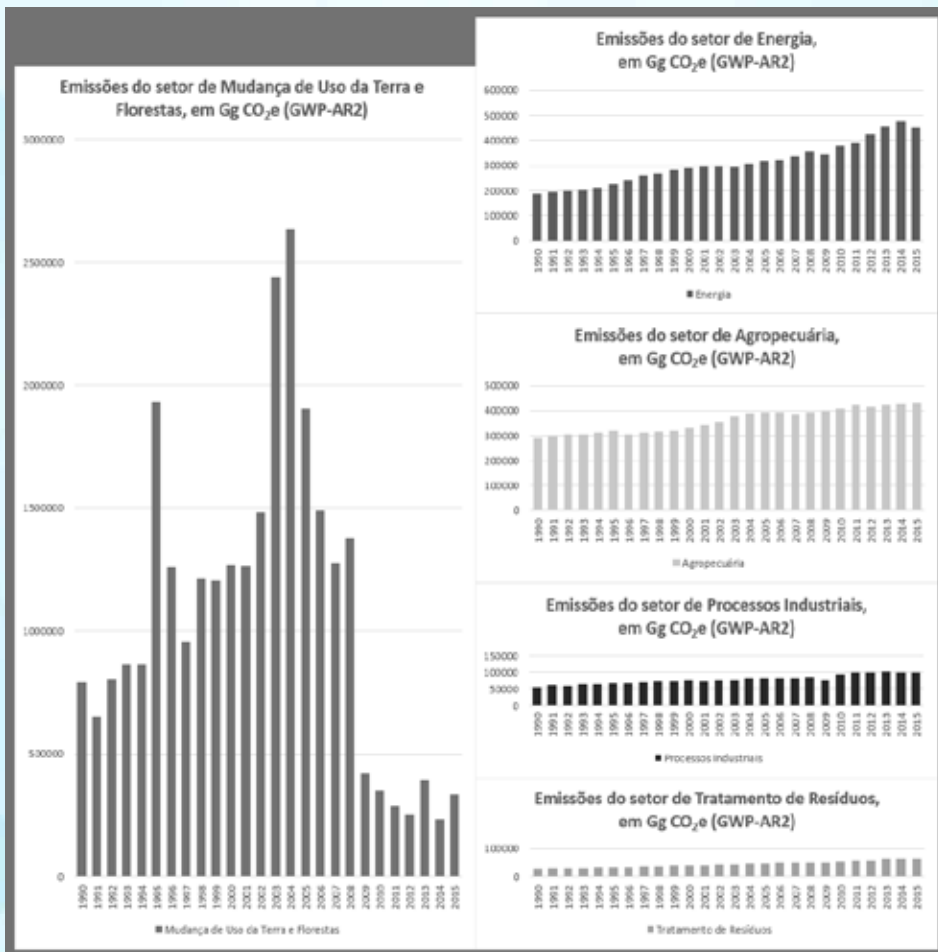


Gráfico elaborado pela equipe do EducaClima, com informações da 4ª edição das Estimativas Anuais de Emissões de Gases de Efeito Estufa no Brasil disponíveis no SIRENE (Sistema de Registro Nacional de Emissões), 2017

Assim, necessário se faz a implementação de políticas de mitigação do emprego da agropecuária como instrumento de emissão potencial de carbono. Imperioso se faz a difusão acerca da possibilidade de se instituir e pulverizar a atuação da atividade agropecuária a partir de uma baixa emissão de carbono, implementando mecanismos sustentáveis de manejo do solo.

O cumprimento do compromisso firmado pelo Estado Brasileiro, em reduzir suas emissões de carbono, chancelado na 15.ª Conferência das Partes (COP15), havida em Copenhague, na Dinamarca, em 2009 e reafirmado na

21ª Conferência das Partes (COP21), ocorrida em Paris, França, em 2015, passa invariavelmente por ações que envolvam o setor agropecuário.

Veja-se, portanto, o pensamento de Veronica Altes Barros (2017, p.18), que aduz acerca da necessidade de implementação de políticas de práticas de agricultura compatíveis com a redução de emissões de carbono no país:

Segundo estudo do IPEA, a ideia de uma agricultura de baixa emissão de carbono no Brasil ganhou visibilidade a partir do compromisso assumido pelo país no âmbito das negociações globais relativas ao tema, em que apresentou um conjunto de ações voluntárias durante a realização da 15ª Conferência das Nações Unidas sobre as Mudanças Climáticas (COP-15), em 2009, em Copenhague. (VIERIA FILHO; GASQUES, 2016, p. 343)

Os compromissos assumidos na COP-15 foram ratificados no Plano Setorial de Mitigação e de Adaptação às Mudanças Climáticas para a Consolidação de uma Economia de Baixa Emissão de Carbono na Agricultura – também chamado Plano ABC, ou Plano de Agricultura de Baixa Emissão de Carbono.

O Plano Setorial de Mitigação e de Adaptação às Mudanças Climáticas para a Consolidação de uma Economia de Baixa Emissão de Carbono na Agricultura, também denominado de Plano ABC (Agricultura de Baixa Emissão de Carbono) é uma política pública que apresenta o detalhamento das ações de mitigação e adaptação às mudanças do clima para o setor agropecuário, e, aponta de que forma o Brasil pretende cumprir o compromisso de reduzir as emissões de gases de efeito estufa (GEE), assumido pelo Brasil na 15ª Conferência das Partes – COP15 ocorrida em Copenhague, no ano de 2009. (BRASIL, 2012, p.12).

De tal modo, urge a necessidade de se implementar políticas públicas e privadas no sentido de se criar mecanismos controladores de emissões de carbono a partir das atividades diretas e indiretas vinculadas à agropecuária.

O Brasil possui um compromisso formal com a redução de suas emissões de gases em todas as áreas de produção, sendo aquelas vinculadas ao uso da terra, seja pela alteração de sua utilização, como o desmatamento amazônico em prol da agricultura, seja pelo próprio manejo inadequado das áreas agrícolas e de pecuária, são causas principais do elevado percentual de emissões de gases.

A ausência de vontade política, decorrente do cenário legislativo atual, tendo em vista o perfil do congresso nacional e da ausência de vontade da própria sociedade na construção de mecanismos de mitigação e precaução podem gerar consequências irreversíveis, como a escassez alimentar e diminuição das áreas agricultáveis.

#### *4. As alterações climáticas e a escassez alimentar – reflexos de uma sociedade de consumo*

Como visto nos tópicos anteriores, a inter-relação entre o setor agropecuário e as mudanças climáticas advém de uma notória via de mão dupla, da qual se extrai consequências múltiplas.

É possível diagnosticar que as mudanças climáticas interferem no setor econômico agrícola-pecuário. Todavia, as ações antrópicas de manejo do referido setor também interferem no meio ambiente, na medida em que a alteração do uso do solo e a exploração agropecuária são responsáveis por parcela significativa das emissões de carbono, seja no mundo, de forma geral, seja especificamente no Brasil, cujos gráficos históricos sequer revelam evolução no tocante à diminuição de tais emissões e, em face da política ambiental vigente no Brasil, não é ousado afirmar que se estaria diante de um retrocesso ambiental, no que concerne às políticas públicas que envolvem a agropecuária.

Portanto, se verifica a existência de um ciclo, no qual as mudanças climáticas impactam no setor agropecuário e vice-versa, estabelecendo-se um parâmetro vicioso alusivo a danos de cunho ambiental.

Aliado a tal perspectiva, amplamente demonstrada nos tópicos anteriores, é sabido que a sociedade atual tem como característica um consumo exacerbado. Consumo esse que se cristaliza pela absorção dos bens derivados da natureza, bem como aqueles produzidos pelo próprio ser humano.

A característica da sociedade atual se revela pela incessante busca por potencial produtividade, crescimento econômico e aumento de seus lucros. E tais objetos são alcançados por intermédio da exploração dos recursos naturais, bem como de recursos também derivados de ações antrópicas, como a produção alimentícia.

A sociedade de hoje é concebida como elemento produtor de consumidores, como bem asseveram Antônio Carlos Efing e Flávio Penteadó Geromini (2016, p. 232), que atentam também para uma crise ecológica vinculada a uma sociedade de consumo:

A busca constante por produtividade, crescimento e maximização dos lucros teve como reflexo direto o rompimento dos mecanismos de regeneração dos recursos naturais do Planeta, de modo a gerar, pela primeira vez na história da humanidade, o seu esgotamento e, em consequência, uma incapacidade de reposição, isto é, um ciclo insustentável de produção e consumo. O estágio de desenvolvimento pelo qual passa a sociedade moderna exige menos mão de obra industrial em massa do que outrora. A explosão do setor de serviços e a ampliação do acesso ao consumo operaram uma diminuição dos grandes



contingentes de operários. Nesse sentido, essa nova sociedade tem por necessidade a inclusão de seus membros na condição de consumidores, inculcando em cada um deles a vontade e o desejo de assumir esse papel.

O consumo passa a ser encarado, portanto, muito mais do que um direito ou um prazer, mas como um dever de cada cidadão.

Portanto, a proeminência do consumo está intimamente vinculada à escassez de recursos, na medida em que a produção do consumo não guarda equilíbrio com a revitalização dos recursos, sejam os naturais, que muitos deles não são dotados de caráter renováveis, sejam os recursos produzidos pelo próprio ser humano. Cite-se como exemplo a projeção derivada do estudo produzido pela EMBRAPA e UNICAMP, da lavra de Eduardo Delgado Assad e Hilton Silveira Pinto (2008, p. 10), no tocante à produção de arroz no Brasil:

O estudo prevê para 2020 uma redução da área de baixo risco ao plantio que vai de 8,41% no cenário B2 a 9,7% no A2. Essa perda vai para 12,5% em 2050 e para cerca de 14% em 2070 nos dois cenários avaliados. Tomando como base a produção de 11,5 milhões de toneladas, com um valor de R\$ 4,3 bilhões, segundo números de 2006 do IBGE, o aquecimento do clima trará um prejuízo em 2020 de R\$ 368 milhões (B2) a R\$ 417 milhões (A2). Em 2050 as perdas deverão estar em torno de R\$ 530 milhões e, em 2070, de pouco mais de R\$ 600 milhões, nos dois cenários.

Sabe-se, portanto, que a sociedade atual é uma sociedade de risco, que ao mesmo tempo em que produz riqueza e consumo em excesso, também produz os riscos derivados das atividades a ela inerentes (BECK, 2010)

É nessa medida que se conclui que a produção humana, a continuar o consumo desmedido e a exploração do meio ambiente de forma desequilibrada, sem o adequado planejamento futuro, pode não suportar a demanda das gerações futuras, contaminadas com a cultura consumerista, aliada à escassez e ausência de regeneração dos recursos, como apontado no exemplo acima.

E os impactos climáticos na agricultura e pecuária, conjuntamente com o viés consumerista da sociedade podem acarretar em um futuro muito próximo, como já apontado, uma escassez alimentar de difícil reparação.

## *5. Considerações finais*

O objeto central do presente estudo se atingiu a partir da demonstração da inter-relação entre as mudanças climáticas havidas nos últimos anos, bem como a atuação e relevância das atividades oriundas do setor agropecuário.

Buscou-se apontar a existência de uma correlação mútua entre as abruptas e recentes mudanças climáticas, derivadas tanto de ações humanas, como de eventos naturais e o estágio atual da atividade agropecuária, na medida em que a ação de um interfere no outro e vice-versa, gerando um notório ciclo negativo no tocante à preservação ambiental.

Na medida em que as modificações climáticas interferem negativamente no setor agropecuário, verifica-se também que referido setor também gera efeitos maléficos no que concerne à questão do clima e do meio ambiente, na medida em que se transformou ao longo das últimas décadas em um dos fatores principais de emissão de carbono no mundo e, como também demonstrado, no Brasil.

Verificou-se também a preocupação notória com a ausência de planejamento futuro, com o objeto de salvaguardar as futuras gerações, na medida em que o citado ciclo negativo que envolve a agropecuária e as modificações climáticas certamente vai gerar uma consequência absolutamente irreparável, qual seja, a denominada escassez alimentar.

E como demonstrado, os impactos a não tão longo prazo como se poderia esperar impactarão todo o planeta, gerando dificuldades em manutenção de inúmeros cultivos agrícolas ao redor do mundo nas próximas décadas.

Referido contexto deriva também da existência de uma sociedade claramente consumerista. E aludido consumo se denota em seu sentido mais amplo, na medida em que o próprio ser humano, que produz sua riqueza, que almeja o lucro incessante, é o mesmo que a consome de forma desmedida, fazendo desaparecer não só os recursos criados pela ação antrópica, como aqueles de caráter natural, cuja reparação e renovação são muitas vezes inviáveis.

A preocupação com a garantia das gerações futuras é premente, na medida em que não se verifica, no contexto atual político e social, uma consciência coletiva no sentido de se mitigar e obter meios de adaptação hábeis a garantir o desenvolvimento equilibrado das referidas atividades de pecuária e agricultura, sem comprometer ainda mais o meio ambiente natural, bem como aquele criado pelo próprio ser humano.

Conclui-se, por conseguinte, pela imperiosa necessidade de busca de meios de adaptação, precaução e mitigação, como a implantação de técnicas adequadas de manejo do solo, como por exemplo, a rotação de áreas de pastagens e lavouras, sob pena de se mergulhar em um caminho sem retorno, fadado à ocorrência de escassez alimentar, bem como de se corroborar com a continuidade de eventos climáticos agudos, que decorrem das alterações recentes no clima.

## Referências bibliográficas

- ASSAD, Eduardo Delgado. PINTO, Hilton Silveira. *Aquecimento Global e a Nova Geografia da Produção Agrícola no Brasil*. São Paulo: Embrapa-Unicamp, 2008, 84p.
- BARROS, Vera Altesf. Desenvolvimento de competências para o emprego verde na agricultura no Brasil. *Revista Meio Ambiente e Sustentabilidade*. Curitiba, v. 13, n. 6, p. 1-23, jun./dez. 2017
- BECK, Ulrich. *Sociedade de Risco: rumo a uma outra modernidade*; tradução de Sebastião Nascimento, 1. ed. São Paulo: 34, 2010, 304p.
- BRASIL. *Constituição* (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico, 1988. Acesso em 26 set. 2017
- BRASIL (SIRENE) . *Sistema de Registro Nacional de Emissões*. Ministério da Ciência e Tecnologia, Inovações e Comunicações, 2017
- EFING, Antônio Carlos. GEROMINI, Flávio Pentead. Crise Ecológica e Sociedade de Consumo. *Revista Direito Ambiental e Sociedade*, Caxias do Sul, v.6, n. 2, p. 225-238, jul./dez. 2016
- GARCIA, Bruna Pinotti. LAZARI, Rafael de. *Manual de Direitos Humanos*. Salvador: Jus Podium, 2014, 582p.
- IOCCA, Luciana Stephani Silva. FIDELIS, Teresa. Alterações Climáticas, Riscos e Estratégias de adaptação no contexto brasileiro. *Revista Veredas do Direito*, Belo Horizonte, v.15, n. 33, p.131-161, set./dez. 2018
- KUNIMOTO, Simone Yukimi. BOSON, Daniel Silva. OLIVEIRA, Michel Angelo Constantino de. MENDES, Dany Rafael Fonseca. Impacto do Desenvolvimento Econômico nas emissões de CO2: Uma aplicação da curva ambiental de Kuznets para o Mato Grosso do Sul. *Revista Veredas do Direito*, Belo Horizonte, v.15, n. 33, p.321-345, set./dez. 2018

# Dividendo básico universal? Uma alternativa viável ante o processo de destruição criadora das relações de trabalho por meio das novas tecnologias

*Marcelo Soares Bandeira de Mello Filho*

*Rômulo Soares Valentini*

**Resumo:** A pesquisa consiste em um estudo de caráter interdisciplinar, a partir da compreensão do impacto das recentes inovações tecnológicas por meio das teorias econômicas neoschumpeterianas. Parte-se da premissa de que o uso das novas tecnologias de automação em larga escala pode promover a extinção permanente de diversos postos de trabalho, ante a transformação das relações de produção devido ao caráter de “destruição criadora” do sistema capitalista, o que demanda a criação de novos marcos regulatórios. Objetiva-se avaliar a viabilidade de regulamentação de uma rede de proteção social baseada no conceito de renda mínima universal cujo custeio pode ser obtido por meio da regulamentação da repartição das receitas advindas dos novos modelos de produção resgatando o conceito do dividendo global de recursos

**Palavras-chave:** Renda mínima universal; Mudanças Institucionais; Novas tecnologias de informação e comunicação (NTIC); Dividendo global de recursos (DGR).

## 1. Introdução

Uma pesquisa sobre o futuro do trabalho, publicada em 2013, pelos professores Carl B. Frey e Michael A. Osborne, da Universidade de Oxford, indica que 47% do total de emprego nos Estados Unidos estará ameaçado, nas próximas duas décadas, pelo avanço da tecnologia (FREY; OSBORNE, 2013, p.1). De acordo com o mesmo estudo, que investigou 702 diferentes ocupações, além do emprego, os salários e a qualificação dos trabalhadores também estarão ameaçados. (FREY; OSBORNE, 2013, p.1).

No mesmo sentido encontram-se as afirmações de Yuval Hahari, para quem o uso da automação e técnicas de inteligência artificial em larga escala possui o potencial de criar um desemprego estrutural em um curto intervalo de tempo, culminando na situação em que milhões de pessoas de baixa qualificação profissional não só estarão desempregadas mas serão “inempregáveis” (HAHARI, 2016, p. 103) e de Thomas Piketty para quem “racionalidade tecnológica não implica, necessariamente, um rumo à racionalidade democrática e à meritocracia” (PIKETTY, 2014, p. 229), revelando

a necessidade de uma readequação do sistema jurídico e econômico para amenizar os problemas gerados pelas novas relações de produção.

Em janeiro de 2015, uma carta aberta com preocupações sobre inteligência artificial foi publicada e assinada por nomes de peso associados à ciência e à tecnologia<sup>1</sup>, alertando para possíveis consequências negativas decorrentes do desenvolvimento da inteligência artificial, notadamente no que se refere a efeitos econômicos e sociais (desemprego em massa), diminuição da liberdade e da privacidade (espionagem e divulgação de informações) e ainda consequências em termos de segurança e defesa da vida (uso militar da inteligência artificial) (RUSSEL *et al*, 2015). A possibilidade de redução permanente e contínua da oferta de trabalho por meio das novas tecnologias demanda, inclusive por agentes do mercado, uma releitura de ordenamentos jurídicos para promover a “tributação das máquinas” (GATES, 2017) como modo de amenizar os impactos sociais do novo sistema informacional de produção.

Exsurge-se assim o seguinte problema examinado neste trabalho: se os novos meios de produção informacionais, ao mesmo tempo em que reduzem a quantidade de postos de trabalho e o valor médio de remuneração dos trabalhadores, permitem um acréscimo na produção de bens e serviços, como garantir a viabilidade econômica e social dos novos paradigmas tecnológicos, tendo em vista que os trabalhadores alijados do processo produtivo apresentarão cada vez menos capacidade de reverter os frutos de seu trabalho em consumo?

Ante o problema exposto, a presente pesquisa tem por objetivo demonstrar que, para se viabilizar o desenvolvimento de novas tecnologias e modelos de produção disruptivos, é necessário e factível o desenvolvimento de mecanismos que permitam a redistribuição dos ganhos de capital obtidos por meio do uso de novas tecnologias para custeio de uma renda mínima universal, de modo que a sociedade tenha meios de usufruir do consumo de bens e serviços, mesmo em um cenário no qual ocorra a supressão de postos de trabalho e redução da renda média dos trabalhadores.

Em relação à metodologia, utiliza-se a abordagem qualitativa e a investigação de caráter exploratório, por meio da análise interdisciplinar e pesquisa bibliográfica, se valendo do método dedutivo para relacionar os preceitos das teorias econômicas neo schumpeterianas e o impacto das novas tecnologias no tocante à supressão de postos de trabalho, bem como avaliar a possibilidade de desenvolvimento de mecanismos garantidores de renda mínima.

<sup>1</sup>Tais como o físico Stephen Hawking, os empresários Elon Musk, Steve Wozniak e Bill Gates, além de professores e pesquisadores de renomadas universidades como Oxford, MIT, Cambridge e Stanford.



Como referencial teórico básico de investigação do problema adota-se o conceito schumpeteriano da compreensão das inovações tecnológicas aplicadas aos meios de produção como um processo de “destruição criativa” como fato central do capitalismo, que “incessantemente revoluciona a estrutura econômica a partir de dentro, incessantemente destruindo a velha, incessantemente criando uma nova” (SCHUMPETER, 1942, p. 112).

No campo hipotético-propositivo, adota-se o referencial teórico complementar do conceito de “dividendo global de recursos” elaborado por Thomas Pogge (1998, p. 511) que estabelece que, em qualquer venda ou uso dos recursos naturais de uma nação deve haver compartilhamento da parte da receita obtida com o restante da sociedade.

## *2. Desenvolvimento*

### 2.1 O trabalho segundo a economia política e segundo a crítica da economia política

A centralidade no mundo do trabalho como fonte da riqueza nas sociedades modernas delimita a consolidação da economia política clássica, notadamente com a obra “Investigação sobre a natureza e as causas da riqueza das nações”, de Adam Smith, publicada em 1776. Desse modo, a economia política clássica se diferencia de outras teorias acerca da natureza da riqueza, que inclui tanto abordagens predominantes anteriormente à obra de Adam Smith – como o mercantilismo, que destacava o acúmulo de metais preciosos, e a fisiocracia, que enfatizava a natureza –, quanto da abordagem predominante na atualidade, a economia neoclássica, que enfatiza as trocas e a satisfação de utilidade como determinantes do valor. (SMITH, 1776, p. 59).

A causa da riqueza das nações, de acordo com Adam Smith, estaria na ampliação das forças produtivas do trabalho, originada do aprofundamento da divisão do trabalho, que, por sua vez, seria uma consequência não intencional do autointeresse, predominante nas sociedades mercantis. O autointeresse, assim como a propensão à troca, fariam parte de uma propensão existente na natureza humana (SMITH, 1776, p. 65).

De acordo com Adam Smith, os indivíduos são guiados, “como que por mão invisível” a promover a ampliação da produção e do emprego. Ao visar apenas seu autointeresse, o indivíduo, sem se dar conta, contribui com o bem comum, a riqueza das nações: “Ao perseguir seus próprios interesses, o indivíduo muitas vezes promove o interesse da sociedade muito mais eficazmente do que quando tenciona realmente promovê-lo” (SMITH, 1776, p. 438).

Smith observa que, mesmo para o fornecimento de bens relativamente simples, como pães, cerveja, casacos e ferramentas, é necessária a colaboração de centenas de ramos diferentes de atividades, que incluem a mineração, a agricultura, a indústria e o transporte (SMITH, 1776, p. 70-71). Tais setores colaboram entre si não em virtude de alguma construção racional, planejada, mas simplesmente em virtude do autointeresse (SMITH, 1776, p. 74). Como não é necessário nenhum planejamento para que a mão invisível opere, o Estado, segundo Smith, deve ter papel limitado, associado principalmente às funções de defesa, justiça, estabilidade monetária, infraestrutura e educação básica.

Permeando a teoria smithiana das sociedades mercantis estão dois pressupostos que estão se tornando crescentemente questionáveis. O primeiro é o de que é acessível às pessoas comuns a propriedade de empreendimentos empresariais. Em outras palavras, no final do século XVIII, era relativamente fácil, no Reino Unido, local privilegiado da análise de Smith, as pessoas montarem uma cervejaria, uma tecelagem, uma oficina para manufaturar alfinetes, sapatos ou mesmo talheres. Desse modo, a produção era, em alguma medida, baseada na pequena propriedade capitalista.

Entretanto, à medida que o capitalismo avançou, provocando diversas revoluções tecnológicas, que serão comentadas mais à frente, maior foi ficando a escala da produção e mais a produção foi ficando intensiva em capital, em ciência e tecnologia. No capitalismo contemporâneo, as grandes empresas transnacionais detêm elevado poder de mercado na maior parte dos setores<sup>2</sup>. Nesse tipo de ambiente empresarial, o mecanismo smithiano que leva do autointeresse ao bem comum não funciona plenamente.

O segundo pressuposto que permeia a obra de Adam Smith e boa parte da economia política clássica é o de que a sociedade se organiza tendo como base o mundo do trabalho. Entretanto, como mencionado pelo relatório da Universidade de Oxford (FREY; OSBORNE, 2013, p. 1) é possível que o desenvolvimento das forças produtivas, nas próximas décadas, reduza de maneira acentuada a quantidade de trabalho necessária para a produção da maior parte dos bens e serviços.

<sup>2</sup> Um levantamento de 2016 da organização não governamental Global Justice Now apontou que a receita somada das 10 maiores corporações supera a receita governamental dos 180 países mais pobres. O mesmo levantamento apontou que das 100 entidades com maiores receitas no ano de 2015, apenas 31 eram governos, enquanto 69 eram corporações; [http://www.globaljustice.org.uk/sites/default/files/files/resources/corporations\\_vs\\_governments\\_final.pdf](http://www.globaljustice.org.uk/sites/default/files/files/resources/corporations_vs_governments_final.pdf). No ano de 2017, uma estimativa da organização não governamental Oxfam indica que apenas 8 homens detêm a mesma riqueza que 3,6 bilhões de pessoas, a metade mais pobre do planeta somada. <https://www.oxfam.org/en/research/economy-99>

O arcabouço teórico da economia política clássica não é suficiente para dar conta da compreensão de todas essas transformações nos mundos do trabalho, da ciência e da tecnologia. Para compreender adequadamente tais mudanças será necessário a incursão à crítica da economia política e à economia da ciência e da tecnologia.

Marx (1894, p. 312-315) identifica duas características centrais do modo de produção capitalista. Em primeiro lugar, a produção social aparece na forma de mercadorias. Isso significa que os bens que as pessoas necessitam para sua reprodução cultural, física e material são obtidos primariamente por meio do mercado, mas a produção não é realizada com o intuito de satisfazer as necessidades das pessoas (o valor de uso) e sim com o objetivo de garantir a ampliação dos recursos (valor) originalmente adiantados pelos proprietários dos meios de produção. A segunda característica definidora do modo de produção capitalista é que a própria força de trabalho é uma mercadoria. Os trabalhadores apenas terão acesso aos bens necessários para a sua sobrevivência vendendo a própria força de trabalho aos detentores dos meios de produção. O modo de produção capitalista é, então, um sistema social estruturado em torno da mercadoria e é reproduzido por meio da cisão entre capital e trabalho (MARX, 1894, p. 312-315).

O fato de a vida econômica da sociedade se estruturar em torno da relação capital-trabalho implica em algumas tendências (ou leis de movimento) importantes para o mundo do trabalho. A concorrência entre os capitalistas impele as unidades produtivas a procurarem reduzir os custos de produção e, com isso, diminuir a quantidade de trabalho despendida no processo produtivo. Com isso, diminuiu o tempo de trabalho socialmente necessário para a produção das mercadorias, ou seja, elas perdem valor.

Não necessariamente a diminuição do valor das mercadorias implica no aumento do valor da força de trabalho, o conjunto de bens e serviços necessários para a reprodução física, social e cultural dos trabalhadores e de suas famílias. Em outras palavras, a ampliação da produtividade não implica necessariamente na ampliação do salário real.

Como consequência da própria lógica mercantil de redução dos custos de produção, o trabalho da sociedade fica cada vez mais produtivo, ao ser reorganizado de modo capitalista, principalmente pelo aprofundamento da divisão do trabalho e pela mecanização da produção. Como cada vez menos trabalho é utilizado diretamente na produção de valores de uso, ocorre uma tensão entre o fato de a produção depender cada vez mais do trabalho passado – que se cristaliza no conjunto de máquinas e equipamentos, mas também no acúmulo de conhecimento científico e tecnológico – em detrimento da força de trabalho viva, que ainda precisa ser vendida pela maior

parte dos membros da sociedade, para sua própria sobrevivência. Essa é a forma principal de funcionamento da lei do valor<sup>3</sup>: a sociedade se estrutura e se reestrutura de diferentes maneiras em torno do trabalho social, que é potencializado, mas não necessariamente é utilizado para satisfação das necessidades humanas.

O “trabalho morto”, o trabalho concreto acumulado das gerações passadas, aparece como algo alheio aos trabalhadores, o capital, que domina e estrutura as condições de trabalho e de vida das pessoas (POSTONE, 2014, p. 346). Os indivíduos são utilizados pelo sistema econômico em vez de utilizarem os avanços científicos e tecnológicos acumulados para a melhoria das suas condições de trabalho e de vida.

Em virtude da perene elevação da produtividade do trabalho social, o mesmo volume de produção de valores de uso pode ser realizado por um número decrescente de trabalhadores. Estes se tornam cada vez mais supérfluos no âmbito da produção, mas devem ser inserir no modo de produção capitalista para garantir sua sobrevivência. Essa é a contradição central das relações sociais capitalistas: uma vez que o próprio capital “procura reduzir o tempo de trabalho a um mínimo, ao mesmo tempo que, por outro lado, põe o tempo de trabalho como única medida e fonte da riqueza” (MARX, 1858, p. 943).

Portanto, à medida em que são desenvolvidas as forças produtivas do trabalho social, menor vai ficando o tempo de trabalho socialmente necessário para a produção das mercadorias. O limite lógico para o desdobramento de tal processo – limite que parece cada vez mais possível no horizonte histórico das relações sociais capitalistas – é o desaparecimento do trabalho como principal agente da produção de valores de uso, o que, por sua vez, poderá tornar anacrônica a relação social fundamental do capitalismo, a relação capital-trabalho (MARX, 1858, p. 934).

O desenvolvimento da ciência e da tecnologia, do ponto de vista desenvolvido por Marx nos “Grundrisse”, pode levar à dissolução da sociedade capitalista, centrada no valor (a riqueza fundada no trabalho abstrato). A possibilidade de redução do tempo de trabalho da sociedade poderia corresponder a um novo nível de florescimento da liberdade individual. Não mais impelidos a trabalhar para obter a subsistência, as pessoas poderiam dedicar seu tempo a atividades livremente escolhidas, que incluem lazer e práticas artísticas e científicas (MARX, 1858, p. 942).

Para compreender melhor as origens das novas tecnologias de informação e comunicação (NTIC), que podem estar associadas ao surgimento de uma

<sup>3</sup>Tal compreensão da lei do valor supera a problemática da transformação dos valores em preços. Postone (2014) e Borges Neto (2002) tratam do assunto, que não será abordado aqui.

sociedade que não seja mais centrada no mundo do trabalho, é necessário investigar como ocorrem as revoluções tecnológicas. Entretanto, Marx não aprofundou a investigação sobre como ocorrem as inovações e as revoluções tecnológicas. Para aprofundar tais temas, é necessário um diálogo com a obra de Schumpeter e com os autores neoschumpeterianos.

## 2.2 Abordagem Schumpeteriana: Capitalismo, inovação e revoluções tecnológicas

De acordo com Schumpeter, as inovações, ou “novas combinações”, podem ser de cinco tipos diferentes:

Introdução de um novo bem – ou seja, um bem com que os consumidores ainda não estiverem familiarizados – ou de uma nova qualidade de um bem. 2) Introdução de um novo método de produção, ou seja, um método que ainda não tenha sido testado pela experiência no ramo próprio da indústria de transformação, que de modo algum precisa ser baseada numa descoberta cientificamente nova, e pode consistir também em nova maneira de manejar comercialmente uma mercadoria. 3) Abertura de um novo mercado, ou seja, de um mercado em que o ramo particular da indústria de transformação do país em questão não tenha ainda entrado, quer esse mercado tenha existido antes, quer não. 4) Conquista de uma nova fonte de oferta de matérias-primas ou de bens semimanufaturados, mais uma vez independentemente do fato de que essa fonte já existia ou teve que ser criada. 5) Estabelecimento de uma nova organização de qualquer indústria, como a criação de uma posição de monopólio (por exemplo, pela trustificação) ou a fragmentação de uma posição de monopólio (SCHUMPETER, 1942, p. 76).

Uma das características centrais do processo de inovação é que este não pode ser reduzido a uma mudança infinitesimal, a qual retiraria a economia temporariamente do equilíbrio que, por sua vez, seria retomado por meio de ajustes promovidos pelas forças do mercado. Desse modo, Schumpeter rompe com o arcabouço neoclássico convencional de análise da economia, segundo o qual o sistema econômico é levado, no longo prazo, ao equilíbrio entre oferta e demanda em todos os mercados, inclusive o mercado de trabalho. Do ponto de vista de Schumpeter, a própria existência de inovações rompe com o equilíbrio e leva o sistema econômico a trajetórias que dificilmente convergem naquela direção: “o que estamos prestes a considerar é o tipo de mudança que emerge de dentro do sistema que desloca de tal modo o seu ponto de equilíbrio que o novo não pode ser alcançado a partir do antigo mediante passos infinitesimais. Adicione sucessivamente quantas diligências quiser, com isso nunca terá uma estrada de ferro” (SCHUMPETER, 1942, p. 75).



Segundo Schumpeter, a mudança qualitativa, ou evolução, é uma das características centrais do capitalismo e é um dos elementos que diferenciam o sistema econômico dos demais tipos de organização da vida material. Ao contrário do que acontece em modelos econômicos neoclássicos, como o modelo de Solow, no qual a inovação é um processo exógeno, para Schumpeter, a inovação é gerada endogenamente, ela revoluciona o sistema econômico por dentro, destruindo as velhas estruturas e as substituindo por novas, em um processo de “destruição criadora” (SCHUMPETER, 1942, p. 110).

A busca pelos lucros extraordinários<sup>4</sup> e as pressões concorrenciais são as forças que levam os agentes econômicos a inovar. Do ponto de vista do Schumpeter, a inovação é originada primordialmente a partir da ação individual, de empresários em busca de sobrelucros. O agente responsável pela introdução de inovações na economia ficou conhecido na literatura sobre economia da ciência e tecnologia como o “empresário schumpeteriano”: “Chamamos ‘empreendimento’ à realização de combinações novas; chamamos ‘empresários’ aos indivíduos cuja função é realizá-las” (SCHUMPETER, 1942, p. 76).

Schumpeter analisa as firmas e a inovação do ponto de vista do individualismo metodológico, ou seja, ele vislumbra que agentes, atuando de forma isolada, são os principais artífices das inovações, responsáveis pela mudança econômica qualitativa. Entretanto, nas últimas décadas, tem sido desenvolvida uma importante literatura, de inspiração schumpeteriana, que vem questionando o individualismo metodológico de Schumpeter e vem analisando as firmas e o processo de inovação de um ponto de vista mais sofisticado e realista.

A abordagem neoschumpeteriana, ou evolucionária, surgiu entre o final dos anos 1970 e o início dos anos 1980 e emergiu a partir de pesquisas empíricas sobre processos de inovação, de desenvolvimento e de mudança tecnológica. São três os principais níveis de análise desenvolvidos pelos autores evolucionários: 1) teoria da firma; 2) análise dos sistemas de inovação; 3) as revoluções tecnológicas e socioinstitucionais do capitalismo.

Os desenvolvedores da abordagem neoschumpeteriana se opõem ao pensamento neoclássico, dominante em economia. Rejeitam a proposição central da teoria neoclássica da firma, segundo a qual as empresas agiriam buscando maximizar os lucros (NELSON, WINTER, 2005, p. 32-33), bem como apontam a excessiva simplificação e a falta de realismo presentes nos modelos neoclássicos (NELSON, WINTER, 2005, p. 202). Substituem o modelo abstrato e irrealista da maximização de lucros pela concepção realista de que as firmas agem com base em rotinas:

<sup>4</sup> Por levar em consideração os custos de oportunidade, Schumpeter chama os lucros extraordinários simplesmente de lucros.

Nosso termo geral para todos os padrões comportamentais regulares e previsíveis das firmas é “rotina”. Utilizamos esse termo para incluir características das firmas que variam de rotinas técnicas bem especificadas para a produção de coisas, procedimentos para contratações e demissões, encomendas de novos estoques, ou aumentar a produção de itens de alta demanda, até as políticas relativas ao investimento, à pesquisa e desenvolvimento (P&D) ou publicidade, e estratégias empresariais relativas à diversificação da produção e ao investimento no exterior (NELSON, WINTER, 2005, p. 32-33).

A abordagem neoschumpeteriana privilegia os processos de inovação, imitação e adaptação que as firmas executam cotidianamente. A abordagem é, muitas vezes, intitulada de evolucionária, devido à ênfase nas rotinas como estruturas análogas aos genes na biologia. As rotinas, assim como os genes, são replicadas, sofrem mutações e são selecionadas em um ambiente de competição (NELSON, WINTER, 2005, p. 32-33).

As firmas<sup>5</sup> são vistas, pela abordagem evolucionária, como fenômenos coletivos, compostos por rotinas, pessoas, insumos, produtos e máquinas. O conhecimento está disperso em todos esses elementos das firmas.

Diferentemente das abordagens tradicionais da economia, que se atém à dicotomia micro versus macro, a corrente evolucionária, além desses dois níveis de análise, foca-se no âmbito “mesoeconômico” de análise, no qual a relação entre os agentes e as instituições é destacada. O conceito “mesoeconômico” mais destacado da abordagem é o conceito de sistemas de inovação, que se refere a arranjos entre firmas, instituições de pesquisa e governos com o intuito de promover atividades de inovação.

O terceiro nível de análise investigado por autores neoschumpeterianos é o das revoluções tecnológicas e institucionais do capitalismo, também conhecidas como ondas longas ou como ciclos de Kondratiev<sup>6</sup>.

<sup>5</sup> Algumas implicações da visão coletiva da firma são (DOSI e MARENGO, 2007, p. 495-96):

a) aprendizado da firma não necessariamente está ligado ao que os indivíduos possuem de conhecimento transmissível; b) a codificação do conhecimento é um aspecto importante de como manter a memória da organização, mesmo com a mudança de muitos dos seus membros; c) o aprendizado organizacional nunca é apenas cognitivo. Usualmente ocorre juntamente com mudanças na distribuição de habilidades, fluxos de informações, padrões de tarefas etc; d) aprendizado organizacional ocorre com dependência de caminho (*path dependence*). O aprendizado é um acúmulo de conhecimento e prática baseado no que a firma já sabe e pratica.

<sup>6</sup> Kondratiev foi um estatístico russo que ficou célebre por sustentar a hipótese de que as economias capitalistas alternariam entre períodos de cerca de vinte a trinta anos de rápido crescimento e períodos de baixo crescimento de igual duração. O presente artigo não advoga que exista esse tipo de regularidade na história econômica.

Segundo a teoria neoschumpeteriana das ondas longas, a história do capitalismo é marcada pela mudança de paradigmas tecnológicos e de estruturas socioinstitucionais, que, em conjunto, formam um modo de desenvolvimento. A construção e o declínio dos paradigmas tecnológicos e das estruturas socioinstitucionais seriam responsáveis pelos ciclos de longo prazo de atividade econômica (PEREZ, 1983; 2012; LOUÇÃ, 2007).

Perez (2012) identifica duas ondas longas no século XX. Uma onda longa que vai de 1908 até 1971, considerada a quarta onda longa do capitalismo. As principais inovações da época foram o automóvel, a aviação, a eletricidade, o rádio e outros produtos de fabricação em massa. Ainda segundo Perez (2012), uma nova onda longa está ocorrendo desde 1971, graças às tecnologias de comunicação e informação.

Uma onda longa é provocada pelo surgimento de uma grande inovação que se difunde na economia por meio de imitação, de aplicação a outros setores e pelo surgimento e difusão de inovações relacionadas àquela. Técnicas organizacionais associadas às grandes inovações passam a influenciar as mais variadas atividades: desde industriais até comerciais e de serviços. Nas fases iniciais do ciclo, ocorre grande desemprego, decorrente da reestruturação da economia. Isso explicaria o grande desemprego das décadas de 1920 e 1930 e também das de 1980 e 1990 (LOUÇÃ, 2007).

Nos períodos de surgimento e implantação de um novo paradigma tecnológico, caracterizados por baixo crescimento econômico e obsolescência das instituições, inicialmente ocorreriam bolhas especulativas e desequilíbrios nos mercados de trabalho, de insumos, de crédito e de equipamentos. À medida que as novas tecnologias vão sendo implantadas em diversos setores, ocorrem impactos sociais que geram insatisfação e estímulo para mudanças sociais, políticas e institucionais. Os períodos de implantação de novas tecnologias, ondas especulativas e insatisfação social são chamados de “eras douradas” (*gilded ages*) (PEREZ, 1983; 2012).

Porém, com o passar do tempo são construídas instituições adequadas ao paradigma tecnológico e a sociedade passa por um período de grande crescimento econômico e prosperidade, as “eras de ouro” do capitalismo.

De acordo com Carlota Perez, a crise do *subprime* é uma crise típica dos períodos de surgimento de novas tecnologias, um fenômeno recorrente nos últimos séculos. Depois das grandes crises financeiras, os governos constroem instituições que permitem elevado crescimento e ampliação da qualidade de vida, como teria acontecido em diversos momentos da história, com destaque para a era Vitoriana, a *Belle Époque* e os trinta anos gloriosos do pós-guerra (PEREZ, 2013, p. 9).

As mudanças no paradigma tecnológico, que são motivadas pela busca por maiores lucros, ocorrem mais rapidamente do que aquelas oriundas do

subsistema socioinstitucional. Não são apenas as mudanças tecnológicas que importam para a determinação dos efeitos macrossociais originados das revoluções tecnológicas. As estruturas institucionais são fundamentais para a delimitação de efeitos distributivos, de impactos ambientais, de mudanças nos níveis de bem-estar social, entre vários outros efeitos possíveis da mudança tecnológica na vida social.

Entretanto, um ponto que pode ser questionado é que, contrariamente ao que argumentam autores neoschumpeterianos das ondas longas, a construção de instituições adequadas para as novas tecnologias de informação e comunicação pode se dar na fronteira entre a sociedade capitalista e novas relações sociais de produção e não necessariamente dentro dos limites institucionais do capitalismo. A instituição de mecanismos garantidores de renda mínima universal pode apontar nesse sentido, de construção de novas políticas, capazes de promover uma mudança social mais ampla que a simples implantação de políticas favoráveis ao crescimento econômico.

## 2.3 O “Dividendo Básico Universal” como alternativa viável para a pacificação social

Uma importante lição deixada pela abordagem neoschumpeteriana<sup>7</sup> é a de que não basta a ocorrência de avanços tecnológicos para que a sociedade como um todo sinta efeitos positivos<sup>8</sup>. É necessário a construção de instituições para que as inovações promovam melhoria no bem-estar. Assim sendo, em um cenário no qual a tendência é de supressão de postos de trabalho e redução da rentabilidade obtida a partir do trabalho, é imperativo pensar em mecanismos regulatórios aptos a atenuar os efeitos negativos e potencializar os efeitos positivos das NTIC, de modo a efetivar o mandamento constitucional de proteção dos trabalhadores contra a automação (art. 7º XXVII da Constituição).

Para tanto se faz necessário compreender como se opera a disrupção causada pelas NTIC. O primeiro aspecto a ser abordado é sobre a produção e utilização de dados como forma de desenvolvimento de tecnologias e das atividades empresariais de caráter tecnológico, ou seja, uma forma de capital, no mesmo nível que o capital financeiro em termos de gerar novos produtos digitais e serviços. Não é sem motivo que pesquisadores têm recorrido cada vez mais à famosa analogia que compara a produção de dados – bem como

<sup>7</sup> Essa contribuição também foi feita por outras escolas de pensamento, que não serão trabalhadas aqui, que enfatizam as instituições, como o institucionalismo americano, a escola francesa da regulação e a abordagem das estruturas sociais de acumulação.

<sup>8</sup> Instituições são entendidas, de maneira ampla, como comportamentos coletivos recorrentes, que incluem rotinas, hábitos, regras, leis, regulamentações etc.



seu uso, consumo e tratamento – a um recurso natural tão importante para o século XXI como o petróleo foi no século XX (BESSANT, 2018), uma vez que as relações de produção baseadas nas NTIC extraem seu valor a partir da massa de dados que se torna informação qualificada apta a ser integrada nos processos de trabalho que visam a produção de bens e prestação de serviços.

O segundo aspecto a ser abordado é a constatação de que as tarefas de produção e tratamento dos dados não dispensa a realização de trabalho humano em sentido lato. Contudo, a tecnologia permite com que esse tipo de trabalho seja realizado de modo não-remunerado ou sub-remunerado pela sociedade por meio do chamado processo de “*crowdsourcing*” que foi definido por Howe como o ato de se delimitar um trabalho ou tarefas tradicionalmente realizadas por um empregado e terceirizá-las para uma “multidão indefinida”, em geral um grande grupo de pessoas conectadas à rede (FELSTINER, 2010, p. 145-146), seja por meio do trabalho direto ou do aceite compulsório de cessão de dados de navegação para utilização de softwares ou serviços<sup>9</sup>.

Percebe-se assim que a viabilidade das operações empresariais fundadas nas NTIC demanda uma necessidade constante de produção e consumo de dados para desenvolvimento de sistemas mais eficientes, bem como a massificação do consumo de produtos e serviços desenvolvidos para uma base de usuários crescentes, uma vez que os conceitos de trabalhador e consumidor se confundem.

Portanto, mesmo se tendo por premissa a continuidade do sistema de produção vigente baseado na centralidade do trabalho, a formação de uma espécie de capital informacional gerado a partir do processo de coleta e tratamento de dados produzidos pela multidão de usuários da rede torna possível a produção de bens e serviços de modo automatizado, em um processo que resulta na supressão de certos postos de trabalho e redução do valor da retribuição paga aos trabalhadores cujas tarefas podem ser delegadas para o sistema de *crowdsourcing*.

Desse modo, a ideia de renda mínima universal pode ser compreendida como uma instituição adequada para o enfrentamento dos problemas sociais

<sup>9</sup>Na definição adotada por Felstiner a expressão “*clickwrap*” refere-se aos termos e condições impostos aos usuários de uma plataforma de software, geralmente através de uma janela pop-up ou caixa de seleção na tela do computador. Os usuários são obrigados a concordar com os termos e condições antes que eles possam utilizar o software e, a partir desse consentimento, colocam os dados produzidos por meio de suas próprias atividades de utilização de recursos de seu computador ou dispositivo eletrônico à disposição das empresas provedoras do serviço, realizando tarefas outrora realizadas por trabalhadores, tais como pesquisas de informação, detecção e correção de defeitos nos sistemas, medição de índice de satisfação do usuário, envio de propagandas, etc...



decorrentes da supressão de postos de trabalho e perda do poder de consumo da sociedade, motivo pelo qual a teorização ou mesmo a adoção de tais iniciativas têm sido cogitada em diversos países<sup>10</sup>.

Faz-se necessário ressaltar que, embora a renda mínima universal seja defendida como solução por teóricos que defendem o fim da sociedade do trabalho ou do emprego (GORZ, 2004, p. 9), busca-se, em verdade, uma convergência que possibilite a coexistência dos mecanismos tradicionais – pautados pelo tradicional funcionamento do sistema capitalista de produção fundado no paradigma da centralidade do trabalho – com um sistema de renda mínima que possibilite a sociedade a possibilidade de acesso ao consumo desvinculado da necessidade de alienação da força de trabalho em seu sentido clássico.

Desse modo, exsurge como alternativa viável uma releitura do conceito de “dividendo global de recursos” proposto por Pogge, estabelecendo uma regulamentação local no âmbito dos Estados nacionais e considerando que o desenvolvimento econômico e tecnológico por meio do uso e consumo de dados se equipara, no atual contexto das relações de produção, a um “recurso natural” necessário para a consolidação do capital informacional.

Consolida-se, assim, um alicerce teórico de fundamentação de regulamentação para se criar uma espécie de imposto, ou, conforme a proposta de Pogge, um “dividendo” sobre os dados que são produzidos e consumidos pela sociedade e que impulsionam a atividade empresarial, para evitar as conotações odiosas de “imposto” e “taxa” (POGGE, 1998, p. 511).

O valor arrecadado pode ser utilizado como instrumento garantidor de renda mínima para a sociedade de modo ligeiramente distinto das demais propostas regulatórias. O mecanismo seria, ao mesmo tempo, uma forma de remuneração indireta pelo “*crowdsourcing*” realizado pela sociedade na produção de dados e a consolidação de um sistema de “*cashback*”<sup>11</sup> para

<sup>10</sup> Cite-se como experiências recentes as adotadas pelos governos da Finlândia, em escala nacional, e do Canadá e da Holanda, em escala regional, sendo ainda relevante mencionar a existência Dividendo do Fundo Permanente do Alasca existente nos Estados Unidos da América desde o ano de 1982. No plano teórico até mesmo o Brasil instituiu mecanismo intitulado renda básica de cidadania com a edição da Lei 10.835/2005. No entanto, tal dispositivo não tem sido aplicado ante a pendência de regulamentação referente a fonte de custeio desse benefício.

<sup>11</sup> A expressão “*cashback*” significa literalmente “dinheiro de volta” e tem surgido como tendência entre as empresas de tecnologia – em sistemas restritos, como pontos e programas de milhagem, mas também em sistemas mais completos com o real reembolso na forma de crédito em dinheiro – que visa restituir ao consumidor parte do dinheiro gasto com o consumo de determinados produtos ou serviços. Os programas de *cashback* incentivam o consumo por serem atrativos para os clientes sob o aspecto econômico e possibilitarem às empresas acesso aos dados de seus consumidores, os quais por sua vez podem ser tratados e revertidos em maior eficiência do processo de vendas.

viabilizar o potencial de consumo de novos dados e aplicações, de modo que tal benefício seria, em essência, de caráter variável, por ser atrelado ao efetivo resultado financeiro (receita operacional) obtida pelas empresas por meio do uso e consumo de dados, de modo que a sociedade obteria um retorno maior de renda na medida em que mais dados forem produzidos e consumidos dentro do território nacional, motivo este pelo qual se utiliza a alcunha proposta intitulada “dividendo básico universal” que se apresenta, em um primeiro momento, como uma verba complementar à renda do trabalho apta a permitir o desenvolvimento tecnológico e manutenção da capacidade de consumo da sociedade.

### *3. Conclusões*

Considerando que as mudanças nas relações de trabalho impulsionadas pela revolução tecnológica e a tendência que o desenvolvimento de máquinas inteligentes resulte na eliminação de milhões de postos de trabalho nas próximas décadas, é necessário que os sistemas regulatórios sejam reinventados para que se consolide uma situação de “era de ouro” de acordo com a abordagem neoschumpeteriana.

Para tanto, é preciso readequar os instrumentos econômicos e jurídicos já existentes ou mesmo pensar em novos mecanismos que possibilitem a proteção de direitos fundamentais com base nas novas estruturas de produção, sendo o desenvolvimento de tais instituições desdobramento natural do processo de destruição criadora gerado pelo sistema capitalista de produção.

Nesse aspecto, tendo em vista a particularidade do paradigma tecnológico atual, a implantação de um sistema de garantias fundado no conceito de concessão de uma renda mínima universal, custeada por meio da adaptação do sistema de dividendo de recursos global como forma de redistribuição dos ganhos produtivos trazidos novas tecnologias de informação e comunicação (NTIC), se revela factível como uma alternativa teórica apta a promover a efetividade de direitos fundamentais em consonância com o equilíbrio e desenvolvimento econômico.

No caso brasileiro, os instrumentos jurídicos de regulamentação aptos a fornecer subsídios para a implementação de mecanismo de dividendo básico universal, em âmbito local, encontram respaldo sob o aspecto constitucional da proteção contra a automação (art. 7º XXVII da Constituição) e também no plano da legislação ordinária com o mecanismo de renda básica de cidadania instituído pela Lei 10.835/2005.

Há, entretanto, necessidade de desenvolvimento de estudos complementares para estabelecer de modo concreto qual seria a forma de

regulamentação jurídica mais adequada para promover o custeio de tal benefício sem afetar substancialmente o equilíbrio econômico-financeiro das empresas e o desenvolvimento da indústria nacional na área de inteligência artificial e demais tecnologias disruptivas.

## *Referências bibliográficas*

- BESSANT, J. *The Great Transformation: History for a Techno-Human Future*. Abingdon: Taylor and Francis, 2018.
- FELSTINER, A. *Working the Crowd: Employment and Labor Law in the Crowdsourcing Industry*. Berkeley: Journal of Employment & Labor Law, 32 (1), p. 143-204, 2010.
- FREI, B.C.; OSBORNE, M.A. *The Future of Employment. How Susceptible Are Jobs to Computerization*. Oxford Martin School Programm on the Impact of Future Technology Working Paper. 2013.
- GATES, Bill. The robot that takes your job should pay taxes. In: *Entrevista ao site qz.com em 17 de fevereiro de 2017*. Disponível em <https://qz.com/911968/bill-gates-the-robot-that-takes-your-job-should-pay-taxes/>. Acesso em 20 de abril de 2019.
- GORZ, André. *Misérias do presente, riqueza do possível*. São Paulo: Annablume, 2004.
- HARARI, Yuval Noah. *Homo Deus: uma breve história do amanhã*. São Paulo: Companhia das Letras, 2016.
- LOUÇÃ, F. Long waves, the pulsation of modern capitalism. In: HANUSCH, H; PIKA, A. *Elgar companion to neo-schumpeterian economics*. Cheltenham: Edward Elgar, 2007.
- MARX, K. *Grundrisse*. São Paulo, Boitempo; Rio de Janeiro, Ed. UFRJ, 2011 (1857-1858).
- MARX, K. *O capital: crítica da economia política*. Livro III. São Paulo, Boitempo, 2017 (1894).
- NELSON, R; WINTER, S. *An evolutionary theory of economic change*. Londres: Harvard University Press, 1982.
- PEREZ, C. Structural change and assimilation of new technologies in the economic and social systems. *Futures*, Vol. 15, No. 4, 1983.
- PEREZ, C. Financial bubbles, crises and the role of government in unleashing golden ages. *FINNOV Discussion Paper*, 2012.
- PIKETTY, Thomas. *O capital no Século XXI*. São Paulo: Intrínseca, 2014.
- POGGE, T. A Global Resources Dividend. In: CROCKER, D, LINDEN, T (eds.) *Ethics of Consumption. The Good Life, Justice, and Global Stewardship*. Nova York, Rowman and Littlefield, 1998, pp. 501-536
- POSTONE, M. *Tempo, trabalho e dominação social*. São Paulo: Boitempo, 2014.

- RUSSEL, Stuart et al. *Research priorities for robust and beneficial artificial intelligence*. Carta aberta. Future of Life Institute, 2015. Disponível em <https://futureoflife.org/ai-open-letter/?cn-reloaded=1>. Acesso em 20 de maio de 2019.
- SADOWSKI, J. *When data is capital: Datafication, accumulation, and extraction*. Big Data & Society. 2019. Disponível em <https://doi.org/10.1177/2053951718820549>. Acesso em 08 de agosto de 2019.
- SCHUMPETER, Joseph Alois (1942). *Capitalismo, socialismo e democracia*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1984.

# Deuda y minería

## *Interculturalidad, comunidades campesinas y mujeres*

*Maribel Segura Echegaray*

*Erbert Cárdenas Farfán*

**Resumen:** Abordamos el análisis de la deuda del estado Peruano que se incrementó considerablemente en la década de los años setenta, caracterizado por una abundante liquidez y crédito barato, canalizada hacia los gobiernos de América Latina a través de los bancos privados, siendo la consecuencia inmediata el incumplimiento de los compromisos desatándose la crisis de la deuda. Como recomendación se dio el ajuste estructural de la mano del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI) quienes dentro de sus “recetas” promovieron agresivos programas de inversiones con el propósito de cumplir obligaciones monetarias externas y promover la inversión privada. Desde los años 90 la minería se acrecienta en territorios de comunidades campesinas, que termina afectando derechos colectivos e individuales, la cultura y el medio ambiente. Un elemento importante es la resistencia de las poblaciones campesinas principalmente las mujeres como símbolos lucha resistencia y defensa de sus territorios.

**Palabras clave:** Crisis de la deuda, Consenso de Washington, minería, consecuencias de la minería, mujeres

### *1. Crisis de la deuda y el consenso de Washington*

El período comprendido entre 1980 y 1990 es conocido como la “década perdida” para América Latina (Cepal). La crisis de la deuda estalló en agosto de 1982, cuando el gobierno mexicano anunció la moratoria unilateral de sus pagos de deuda externa. La decisión mexicana fue seguida por otros países, como Argentina, Brasil, Chile, Filipinas, Polonia y varios países africanos (Parodi, 2015)

El mismo autor señala que en la década precedente (1970), los bancos privados internacionales prestaron a gobiernos de la región enormes cantidades a tasas de interés reales negativas. Fue una década de abundante liquidez en los mercados mundiales y crédito barato, canalizada hacia los gobiernos de América Latina a través de los bancos privados internacionales, creciendo la deuda de América Latina a una tasa



de 27% anual entre 1970 y 1981, periodo caracterizado principalmente por la presencia de gobiernos militares y el destino de los préstamos, en la mayoría de los casos, fue el aumento del gasto público y compra de armamento.

La región pasó de representar 39.5% del total de la deuda externa de los países en desarrollo en 1973 a 45.4% en 1982. En segundo lugar, entre 1973 y 1982, la deuda externa de América Latina se multiplicó por seis, mientras que la del total de los países en desarrollo lo hizo en cinco. En tercer lugar, la deuda bancaria de la región se mantuvo por encima de 60% respecto del total entre 1973 y 1982. América Latina fue el principal “punto de llegada” de los préstamos bancarios internacionales. En cuarto lugar, la deuda bancaria de la región se multiplicó por ocho entre 1973 y 1982 (Parodi, 2015).

Gráfico 2: Deuda Externa de América Latina y del Conjunto de Países en Desarrollo. 1973-1982 (Millones de dólares)



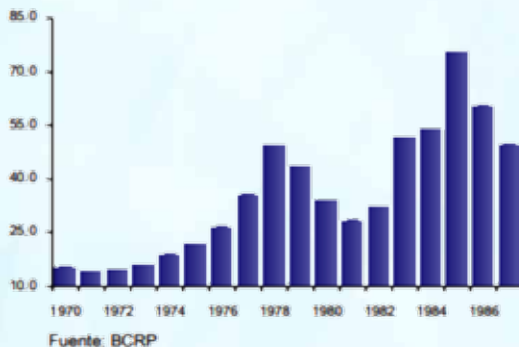
Fuente: Elaboración propia

En síntesis, tres factores intervinieron para que estalle la crisis de la deuda:

1. Sobreendeudamiento de los gobiernos. El resultado fue una combinación de déficit fiscales (el dinero proveniente del exterior se usó para mantener y/o aumentar el gasto público);
2. Exceso de préstamos de la banca comercial internacional, quienes pensaban que “los países no podían quebrar”;
3. Deterioro del entorno económico mundial: caída de los precios de las materias primas y aumento de las tasas de interés internacionales.

Según el Boletín de transparencia fiscal del MEF, el Perú no se encuentra exento de este comportamiento. En 1983 se declara el default y en 1985, con la propuesta de limitar los pagos de los servicios de deuda, se consolida el aislamiento de la comunidad financiera internacional. Sólo 14 años después, en 1997, tras la limpieza de atrasos con la banca privada a través del Plan Brady se finaliza el proceso de reinserción.

Grafico 2: Evolución de la deuda externa de Perú 1970 - 1986



El Consenso de Washington (CW) fue tomado por una buena parte de los países de América Latina (AL) y de organismos multilaterales (FMI y BM) como un referente de política económica desde mediados de los ochenta, en que se promovía el crecimiento, la estabilidad macroeconómica y una esperada reducción de la pobreza, a la vez que se buscaba conjurar la crisis de la deuda externa (Castañeda, Díaz Bautista (217: 18). El mismo autor señala que básicamente, los diez instrumentos de política que se presentaban como adecuados para velar por la sostenibilidad y el crecimiento de los países deudores.

## 2. Liberalización de la inversión extranjera directa

En esta década, los gobiernos de turno del Perú (Alan García - Alberto Fujimori), en cumplimiento del ajuste estructural que forma parte de los programas económicos del Banco Mundial, FMI y el Banco Interamericano de Desarrollo<sup>1</sup> ha promovido un agresivo programa de inversiones en el sector minero, ello con el propósito de cumplir recomendaciones, obligaciones monetarias externas y promover la inversión privada externa en territorio nacional, siendo un primer momento la compra de operaciones existentes, principalmente de las empresas estatales<sup>2</sup>, y posterior a ella realizando estudios y prospección en un primer momento en la zona norte y central y más adelante focalizándose en la zona sur del territorio peruano.

<sup>1</sup> Que forma parte de las recomendaciones del "Consenso de Washington"

<sup>2</sup> (Manuel A. Glave y Juana Kuramoto, (GRADE) *Minería, Minerales y Desarrollo Sustentable en Perú* 2004, p. 2)

### 3. Minería

A partir de la década de 1990, América Latina re escenifica su carácter de ser un continente que se caracteriza de ser primario exportador. (Mono cultivos en Brasil y Argentina principalmente). A principios de esta década la inversión es del orden del 12%, para 1995 este se incrementa al 28% y hacia el año 2000 la inversión en este sector crece hasta el 33%, en diez años esta actividad triplica su participación en la economía de la región<sup>3</sup>. Como consecuencia del incremento de la actividad minera en América Latina, en el Perú esta actividad se hace importante en su economía, y para ello adecua el marco normativo para ser atractivo a las inversiones.

En el periodo comprendido 1993-1997: el área territorial que ocupaba la minería pasó nada menos que, de 2 millones trescientas mil hectáreas a algo más de 15 millones quinientas mil en apenas cinco años y esos datos anunciaban el boom minero que se venía (De Echave - 2018). La deuda articulada en torno a la abundancia de recursos primarios empuja a los gobiernos de los países deudores ricos en recursos naturales a explotar prioritariamente dichos recursos.

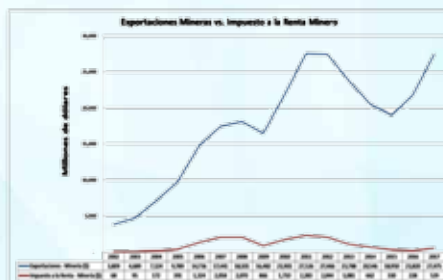
La actividad minera para ser implementada tuvo ventajas considerables de estabilidad para la inversión, leyes de estabilidad tributaria, devolución anticipada del impuesto general a las ventas, re inversión de utilidades, etc. Según Glave y Kuramoto, esta actividad “pese a representar más de la mitad de las exportaciones tradicionales y generar la mitad de las divisas, su participación en el producto bruto interno es modesta, en la última década, esta actividad ha generado de 4 a 5% del PIB nacional, ha generado entre 2 y 3% del empleo en el país”<sup>4</sup>, pero también genera impactos negativos o pasivos ambientales (PA), en caso del Perú estos impactos según el Ministerio de Energía y Minas al 2003 llegan a 790 casos.

Pese a las consideraciones de tener a la actividad minera como eje del “desarrollo nacional”, las contribuciones reales han descendido, la caída desde el 2011 (18%) al 2015 (6%) ha sido constante, tal como apreciamos a continuación.

<sup>3</sup> Cooper Acción - José De Echave – *Minería y Comunidades* - 2006

<sup>4</sup> Manuel Glave y Juana Kuramoto –GRADE- 2004 *Minería, Minerales y Desarrollo Sostenible en el Perú* (2004:24) – p, 3)

Gráfico 3: Recaudación tributaria del sector minero y exportaciones mineras versus impuesto a la renta 2018



Como resultado del incremento de la actividad extractiva, principalmente por la demanda de materia prima de la China, las exportaciones ha tenido fluctuaciones positivas, no obstante el pago del impuesto a la renta se ha mantenido más bien por debajo de las estimaciones modestas de recaudación.

#### 4. Comunidades campesinas/pueblos originarios/pueblos indígenas

Las comunidades campesinas que conocemos hoy tanto en Perú en su mayoría se formaron sobre la base de los ayllus como base de la organización social. En ese sentido es preciso saber que fueron los ayllus? Según Lachman (1954: 163), era un grupo de familias emparentadas que reconocía la línea varonil, de un común antepasado y cuyo jefe era el patriarca o “Curaca” de la comunidad y para Ansaldi y Giordano (2012: 123 - 132) es la cuarta matriz societal formado al menos con las siguientes características: la primera es la posesión común de un espacio rural usufructuado por sus miembros de manera individual y colectiva, la segunda es su organización social basada en la reciprocidad y un sistema particular de participación de bases basada en un sistema de democracia directa y una tercera característica es el mantenimiento de un patrón cultural singular que recoge elementos del mundo andino.

Para el Viceministerio de asuntos indígenas, un pueblo originario es el conjunto de personas que descienden de poblaciones asentadas con anterioridad a la conquista, poseen historia, idioma, usos y costumbres, formas de organización y otras características culturales comunes con los cuales se identifican sus miembros, reconociéndose como pertenecientes a una misma unidad socio cultural.

Para Matos Mar (1976:197) recogido por María Eugenia Choque (2007:13) señala que es una población cuya característica es la propiedad colectiva e inalienable de la tierra, aún si ésta se encuentra parcelada; se entiende que en última instancia, la propiedad corresponde al *ayllu* y su sistema de organización y político que reúne, tanto la tradición prehispánica como colonial.

Las comunidades campesinas o pueblos originarios materia del presente estudio son aquellos que están diseminadas principalmente en el altiplano y en la cordillera de los andes donde estuvo asentada el Tahuantinsuyo<sup>5</sup>, muy aparte de los grupos poblacionales ubicados en la zona de selva. Estas comunidades - las que conocemos hoy - son la base de la estructura social de los estados, muchos de ellos se han formado antes de la colonia; con características propias, otras se han formado en la etapa de las reducciones y en caso de Perú después de la Reforma Agraria de la segunda mitad del siglo pasado han consolidado su identidad poblacional para luego adecuarse a las legislaciones vigentes y reconocerse como comunidades campesinas. Estas, a lo largo de la historia han pasado diferentes etapas y procesos; muchos de ellas han trastocado profundamente sus raíces y estructuras orgánicas, tanto en el aspecto social, político, cultural, económico y territorial. Sus poblaciones han estado sujetas a estos cambios y hasta la fecha han combinado y absorbido favorablemente los procesos externos.

Según Agrodata Cepes – basado en el III censo agropecuario del directorio de comunidades campesinas PETT 2002 y la base de datos de comunidades nativas de la Defensoría del Pueblo marzo 2003, el número de comunidades campesinas es de 5818 y nativas 1345.

Señala Galvez Revollar la gran cantidad y diversidad de grupos étnicos señala que “El Perú es un país multicultural y plurilingüe en el que coexisten más de 65 grupos étnicos en costa, andes y amazonía. Los pueblos indígenas abarcan una población de aproximadamente 9 millones de personas y están representados fundamentalmente en la supervivencia de una institución ancestral “comunidad”, de la cual existen unas siete mil en el país”<sup>6</sup>.

Señala Henkjan Laats, que “Recién con la Constitución de 1920, el estado peruano va a reconocer la existencia de las comunidades indígenas. De esta forma se pasa de una política de ignorancia y desintegración de las comunidades de indígenas, a una de protección y tutela con la que se va a pretender incorporar a las Comunidades al ordenamiento jurídico nacional.

<sup>5</sup> Para Maria Rstworowski, el estado inca legó a dominar buena parte del continente sudamericano con cara al océano pacífico y su expansión se dio al genio de los tres últimos soberanos: Pachacutec, Tupac Yupanqui y Huayna Capac.

<sup>6</sup> Gálvez Revollar Connie, *Problemas de territorio en Pueblos y Comunidades indígenas en el Perú 2006*, p 1.



(...) En 1960 fue propuesta la primera ley de reforma agraria y en 1962 se dieron los primeros Decretos Supremos y se promulgaron las primeras leyes relativas a la reforma agraria. En 1969, el presidente Velasco inició la reforma agraria, periodo en el cual la mayoría de las haciendas se convirtieron en Cooperativas Agrarias y algunas se convirtieron en Asociaciones de Productores, Grupos Campesinos y Comunidades Campesinas<sup>7</sup>.

De la misma forma señala la evolución del comunidades indígenas a comunidades campesinas se dio hasta la reforma agraria de la década del 70, en que adquirieron el nuevo nombre de comunidades campesinas, con el que permanecen hasta la actualidad<sup>8</sup>.

En cuanto a las reformas del estado y de las comunidades campesinas es que “recién a finales del siglo, en la década de los noventa, reconocen que los Estados están conformados por una diversidad de culturas y por ende buscan garantizar la pluralidad cultural y el derecho a la identidad cultural. También se reconoce a los diversos pueblos indígenas y sus derechos, oficializando sus idiomas, protegiendo sus costumbres, trajes, y promoviendo su propia cultura. En tal marco, se reconoce también el derecho al propio derecho, esto es, el derecho indígena o consuetudinario y la jurisdicción especial. Estas reformas se dan en el contexto de las críticas al proceso colonial en el marco del Quinto Centenario del “Descubrimiento/Invasión”, y de la difusión del Convenio 169 de la OIT<sup>8</sup>.

Pero, la misma autora señala que “mientras algunos artículos de la Constitución de 1993 incorporan el derecho a la identidad cultural y al propio derecho consuetudinario, otros artículos reducen el concepto de territorio a tierras y, rompiendo una larga tradición constitucional de inalienabilidad de tierras comunales, las hacen enajenables y expropiables por el Estado bajo la figura del “abandono”<sup>9</sup>.

## *5. Consecuencias de la actividad minera*

Más allá de los beneficios que pueda tener esta actividad, las consecuencias en general son adversas, algunas de ellas detallamos a continuación:

<sup>7</sup> Henkjan Laats Casa Propiedad y Autonomía en Comunidades Campesinas en el Perú, proyecciones desde la población Campesina - Centro Bartolomé de las Casas Cusco, Perú, Marzo 2000, p 7.

<sup>8</sup> Raquel Irigoyen Fajardo, Reconocimiento constitucional del derecho indígena y la jurisdicción especial en los países andinos (Colombia, Perú, Bolivia, Ecuador 2000 p, 3).

<sup>9</sup> Raquel Irigoyen Fajardo, vislumbrando un horizonte pluralista: Rupturas y retos epistemológicos y políticos, 2001, p,1.

## 5.1 Criminalización de la protesta

En Perú hoy por hoy la protesta se ha criminalizado siendo un derecho constitucional. En muchas ocasiones, las personas que salen a las calles a marchar y alzar su voz en contra de actos que consideran injustos, ilegales o inconstitucionales, son calificados de delincuentes e incluso, terroristas. Así, ejercer el derecho a la protesta estipulado en la Constitución política del Perú se ha transformado en un verdadero “delito” en nuestra sociedad peruana. “El artículo 2, inciso 12, de la Constitución del Estado establece que todo peruano tiene derecho “a reunirse pacíficamente sin armas. Las reuniones en locales privados o abiertos al público no requieren aviso previo. Las que se convocan en plazas y vías públicas exigen anuncio anticipado a la autoridad, la que puede prohibirlas solamente por motivos probados de seguridad o de sanidad públicas”. En suma, el mandato constitucional demanda una protesta pacífica, sin violencia.” Sin embargo las autoridades confunden que lamentablemente, la idea de que el derecho a la protesta en la vía pública significa toma de plazas y calles, bloqueo de carreteras, enfrentamientos con la Policía, daño a la propiedad pública y privada, sin importar el perjuicio que esto ocasiona a otros peruanos ajenos al conflicto y a la ciudad, distorsionando, además, un derecho fundamental de la vida democrática.

Aquí data algunos ejemplos de las movilizaciones más fuertes de diferentes sectores por tanto sus dirigentes fueron encarceladas:

- 2019 protesta contra la empresa minera Southern Cooper en el Valle de Tambo en la región Arequipa;
- 2019 Protesta contra la empresa MM&G corredor las Yavi Yavi y comunidad de Fuerabamba en la región Apurímac;
- 15/9/2017 la huelga magisterial, que convirtió al centro de la capital prácticamente en un campo de batalla, con una plaza San Martín tomada por los manifestantes, marchas por las principales avenidas, especialmente Abancay, que dirige al Congreso; combates con la Policía, gases lacrimógenos y, por supuesto, todo lo que ello acarrea: cierre de comercios, fuga de compradores, suspensión de servicios, pérdidas de horas-hombre, alteración de la tranquilidad pública. En suma, caos total.

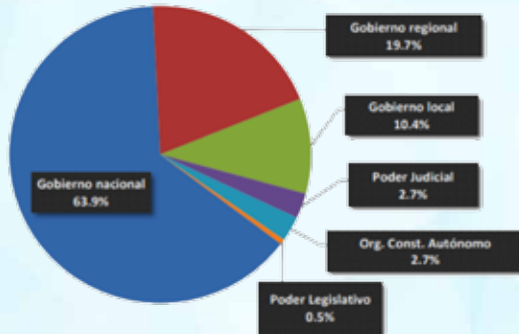
También se habla de una pérdida económica porque los comerciantes del centro de Lima acaban de denunciar que justamente todo este ambiente de inseguridad y enfrentamiento generado por la huelga magisterial les ha ocasionado pérdidas por 450 millones de dólares en agosto.

## 5.2 Conflictos socio ambientales

Según Bárcena (Cepal 2018) a la fecha aún persisten conflictos-desafíos ambientales, en temas referidos a la contaminación del agua, aire y suelo

de los procesos de extracción, fundición y transporte, competencia por el uso del agua (cuencas y reservorios), destrucción de hábitat y zonas protegidas, superposición de zonas mineras sobre áreas de importancia para la biodiversidad, numerosos pasivos ambientales y actividades de alto riesgo informales e ilegales (mercurio).

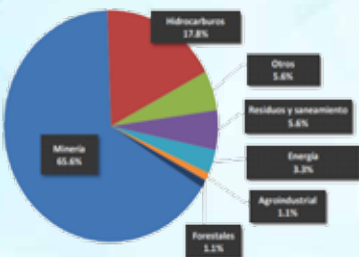
Gráfico 5: Competencia para la solución de conflictos por niveles de gobierno 2019



Fuente: Defensorio del Pueblo

Se visualiza que la responsabilidad mayor es para el Gobierno Central, que debe buscar un mecanismo de diálogo con la población.

Gráfico 6: Conflictos sociales por entidades competentes, y sectores - 2019



Tipo	TOTAL	%	Gobierno nacional	Gobierno regional	Gobierno local	Poder Judicial	Org. Const. Autónoma	Poder legislativo
<b>TOTAL</b>	<b>183</b>	<b>100.0%</b>	<b>117</b>	<b>36</b>	<b>19</b>	<b>5</b>	<b>5</b>	<b>1</b>
Socioambiental	115	62.8%	93	18	4	0	0	0
Asuntos de gobierno nacional	19	10.4%	19	0	0	0	0	0
Asuntos de gobierno local	17	9.3%	0	1	14	0	2	0
Comunal	11	6.0%	1	8	1	0	1	0
Otros asuntos	7	3.8%	0	1	0	4	2	0
Asuntos de gobierno regional	7	3.8%	0	7	0	0	0	0
Laboral	4	2.2%	2	1	0	1	0	0
Demarcación territorial	3	1.6%	2	0	0	0	0	1
Electoral	0	0.0%	0	0	0	0	0	0
Cultivo ilegal de coca	0	0.0%	0	0	0	0	0	0

Fuente: Defensoría del Pueblo

Se observa el porcentaje mayor de conflictos en el tema Socio ambiental, que depende de la administración del Ministerio Energía y Minas así como del Ministerio del Ambiente que pertenece al gobierno central.

### 5.3 Tierra territorio y agua

La gestión de las tierras se encuentra en un proceso de desmembramiento y titulación de tierras. Como ejemplo el Gobierno regional de Apurímac a febrero de 2014 solo en el distrito de Mara se entregó 1100 títulos, en un proceso de debilitamiento de la estructura comunal tradicional y desplazamiento de las poblaciones.

En cuanto a los recursos hídricos las cabeceras de cuenca tributarios se vienen perdiendo por la presencia misma de esta actividad, por la licencias y uso del agua, y en muchos casos la contaminación cuenca abajo por el mal manejo de los lixiviados.

### 5.4 Economía

Jurgen Schutld (2005), señala que al menos desde los años sesenta las economías subdesarrolladas dotadas de abundantes recursos naturales han crecido a tasas menores por habitante que los que no disponen de ellos, y peor aún las economías con peor desempeño y pobreza son aquellas con economías mineras como las nuestras.

Un análisis vinculado a estas formas de desarrollo que nos tienen postrados en el sub desarrollo es haber concentrado nuestros esfuerzos productivos casi exclusivamente en lo primario exportador. Algunas patologías que se alimentan y retroalimentan para mantener la situación de sub desarrollo son las siguientes:

La conocida “enfermedad holandesa”, la que infesta al país primario exportador de divisas cuando los precios internacionales se elevan y por consiguiente genera una sobrevaluación del tipo de cambio y genera un pérdida de la competitividad internacional de las demás ramas de la economía.

El intercambio comercial entre países primario exportadores y el valor agregado que se genera con la tecnología. Lo que nos impide participar en las ganancias que provee el progreso tecnológico a escala mundial.

El auge de esta actividad atrae a los inversionistas y desembolsa préstamos a manos llenas, lo que origina una falsa capitalización de los países y distorsiona la economía. A futuro es una carga pesada denominada deuda externa.

La abundancia de recursos sobre todo económicos alimenta un auge consumista temporal, que generalmente es un desperdicio de recursos, además que este auge consumista promueve el consumo de productos externos sustituyendo los productos nacionales.

La concentración de la riqueza en pocas manos, generalmente en manos de las transnacionales, lo que origina la des nacionalización de la economía.

A diferencia de otras ramas económicas la minería absorbe poco trabajo directo e indirecto. Esta actividad contrata fuerza laboral altamente calificada, y capital y tecnología foránea.

## 5.5 Cultura y relaciones interculturales asimétricas

El tema cultural y tradicional se ha visto deteriorada, nuevas formas de “vida”, basada en el capitalismo, la pérdida de las tradiciones orales, la vestimenta, el uso del idioma quechua, el trabajo comunitario. Por testimonios recabados con mujeres<sup>10</sup>, piensan que el territorio debe permanecer en condiciones favorables para las generaciones futuras y según testimonios recogidos en las comunidades campesinas los hombres jóvenes (25 a 35 años) y algunas autoridades, ven la posibilidad de gestionar en el corto plazo los recursos necesarios para el sustento personal y familiar, siendo más vulnerable al ingreso de la actividad minera a un determinado territorio aún sin contar con la licencia social.

El informe final “Hacia un mejor equilibrio”, elaborado por el Banco Mundial sobre las empresas extractivas que señalan De Echave y Torres (2005) ponen en énfasis el reconocimiento y respeto al derecho de los pueblos indígenas para dar su consentimiento libre previo e informado sobre el inicio y/o desarrollo de las actividades extractivas que los involucren, así como su derecho a poseer y controlar sus tierras, sus territorios y recursos tradicionales, y su derecho a estar exentos del reasentamiento involuntario. A manera detallada se puede enumerar algunos impactos más identificados por las poblaciones: No respetan el derecho de participación de las comunidades en los procesos que ejecuta la actividad minera; El estado no se encarga por proteger las comunidades campesinas y tampoco las instituciones hacen cumplir las leyes ambientales y Convenios internacionales; Debilitamiento de organizaciones locales; Enfrentamiento entre el pueblo y la minería (diferentes visiones de desarrollo).

En referencia a la interculturalidad la construcción social de razas inicio desde la misma Europa colonial, cuando la iluminación e ilustrismo europeo creo descubrir en contra posición tierras lejanas “oscuras” cercanas al infierno, con una fuerte influencia de la religión. Esta categoría social de inferior – superior, civilizado – no civilizado de caracterizar a la población originaria de politeístas, diferentes resultó política de dominio y control. Lo primero, la encomienda de la mano de la iglesia católica debían educarnos, cuidarnos, protegernos por sentirnos “inferiores.” Después era necesario seguir dominando las tierras y evangelizando y teniendo espacios “vacíos” como pensaban los

<sup>10</sup> Documental: Minería y Comunidades campesinas: Erbert Cárdenas y Julianne Lish Landfriend – CADEP 2006.



pensadores oligárquicos entregaron en repartimientos y no conforme con ello, para facilitar las labores españolas implementaron las reducciones.

En todo este proceso histórico de “mezcla” sanguínea entre españoles e indígenas que muchas veces fueron por conveniencia por un lado para acceder a un estatus de nobleza pero mayoritariamente para acceder a tierras, dentro de estas relaciones de intersección racial y la discriminación de género la mujer ha sido invariablemente un botín de guerra para los vencedores.

La republica naciente se instauró sobre las mismas estructuras coloniales, como señala Nelson Manrique, la situación no cambió sustantivamente con la ruptura de los vínculos coloniales que nos unían con España. Al no cambiar en lo esencial el carácter colonial de las estructuras internas de dominación el racismo antiindígena pasó a cumplir el rol de soporte de la dominación de la elite criolla y de los gamonales del interior.

En pleno siglo XIX la idea de vigorizar la construcción del estado con poblaciones indígenas era imposible e inviable. Habían creado la “Republica de Españoles” y la “República de Indios” y con este segundo grupo era “imposible construir país”, como señala el Boliviano Alcides Arguedas quién añoraba las políticas de inmigración de los países sureños del continente.

Este proceso solo se ha re escenificado a lo largo de la república. Hace unos años atrás un ex presidente de la nación a raíz de implementar un proyecto extractivo señaló a pobladores indígenas que luchaban por sus tierras y territorio como “ciudadanos de segunda categoría”, “Perros del hortelano”, “No es posible que aun crean en los apus, como dioses sagrados, eso es cuesto del pasado”. (Alan García), al respecto Nelson Manrique argumenta que “Se considera a los habitantes de los andes como disminuidos en su capacidad intelectual y de aprendizaje” (...) “ La República heredó el horizonte mental colonial y en la forma como pensaba su rol histórico la elite criolla que asumió el poder, la tarea de construir la nación pasaba por la desaparición de los indios, en unos casos biológica (ya fuera por el exterminio o, predominantemente, por el mestizaje biológico con “razas superiores”,<sup>11</sup>

Estos discursos racistas son comunes, y se visibilizan cuando las poblaciones se movilizan, protestan en contra de un proyecto extractivo, porque es una imposición del gobierno central, que no promueve la participación ciudadana, “enemigos del desarrollo”, “terrucos<sup>12</sup>” señalan ciertos

<sup>11</sup> Manrique Nelson *Multiculturalidad y cuestión nacional* – PUCP -2003

<sup>12</sup> Terrucos, terruqueo – término coloquial que se usa como sustituto de terrorista. En particular, se intenta demostrar que el uso de terruco como un insulto, aunque en principio dirigido a los miembros de los grupos alzados en armas, Al momento se usa contra distintos sectores de la población peruana, incluyendo a defensores de derechos humanos, familiares

políticos, comunicadores, medios de comunicación, entre otros. Al momento criminalizan la protesta social, es permitido el uso de armas de fuego para reprimir a las masas poblaciones; si es un problema sobre el cual es difícil de discutir hoy en Perú, es bien el racismo (...) Pero las resistencias que tratan el tema se encuentran ni siquiera entre las personas comunes o corrientes; estas resistencias muestran un vigor sorprendente entre los intelectuales que se ocupan de la comprensión de la sociedad y de sus transformaciones.<sup>13</sup>”

## 6. Respuestas organizadas desde las mujeres

A lo largo de la colonia y vida republicana las poblaciones campesinas/ originarias/indígenas siempre han estado en la base de la estructura social. En caso de las mujeres la presencia, la actuación, la participación y patrones productivos no siempre han sido un espacio de equidad y equilibrio de géneros, el resultado siempre muestra derechos vulnerados de las mujeres. En consecuencia las relaciones de poder entre hombres y mujeres, confirman y consolida una sociedad “patriarcal”.

Esta construcción social niega principalmente oportunidades y capacidades a la mujer (por ser mujer, por ser pobre, por la condición étnica), negándole el derecho a la educación, al ejercicio de los derechos humanos, la cual trasciende en la vida pública relegando a las mujeres solo al rol reproductor, el cuidado del hogar y la familia y el cuidado de los animales.

Una reciente investigación dirigida por Mar Daza del programa PDTG, recogida por R. Hoetmer (2015, 3) señala que las actividades extractivas tienen un impacto distinto y más grande en las vidas y los cuerpos de las mujeres que en los hombres. La expansión extractiva incrementa la labor de las mujeres, mientras los hombres salen en la búsqueda de empleo a espacios urbanos, las mujeres asumen todos los compromisos del hogar, ella se dedica al cuidado de la familia, vela por la producción agrícola y está al cuidado de los animales. En cuanto a la familia se dedica con la alimentación, la educación de los niños y las niñas, la salud; todo esto ha dado paso a dobles y hasta triples jornadas de trabajo para las mujeres, finalmente las mujeres son excluidas de los beneficios económicos y negociaciones sobre el destino de sus territorios, mientras que hay muchos indicios de los distintos tipos de violencia (dentro del hogar, trata de mujeres y violencia sexual).

de detenidos y otras víctimas de la violencia política, y personas de origen indígena en general. (<http://revistas.pucp.edu.pe>)

<sup>13</sup>Nelson Manrique *La Piel y la Pluma* » (1999, p. 125-126)

Como respuesta a las actividades extractivas las mujeres organizadas se articulan entre diferentes organizaciones de mujeres a nivel nacional e internacional como mecanismo de defensa para evitar la vulneración de sus derechos individuales y colectivos, como es el derecho al agua, a la disposición y uso de sus territorios, uso de los recursos naturales y el cuidado del medio ambiente, la defensa del agro y los derechos de la madre tierra.

De la misma forma como señala la Declaración de las mujeres indígenas del mundo en Beijing (1995:1), por vía campesina cuestionan las políticas alimenticias promovidas por la FAO basada en la seguridad alimentaria; proponiendo alternativas desde los conceptos, teoría y práctica como es la Soberanía alimentaria, priorizando la producción agrícola local, acceso a la tierra, definiendo su propia agenda alimentaria sin depender de la alimentación externa y sobre todo el cuidado de la madre tierra.

## *7. Conclusiones*

Hay luchas por la tierra, territorio y el medio ambiente, en ese entender los movimientos sociales y la lucha principalmente de las mujeres tienen un rol primordial. Al respecto Noam Chomsky señala la importancia de los movimientos campesinos/indígenas y principalmente mujeres que “si las poblaciones campesinas no lucharían x su medio ambiente la tierra ya habría colapsado”.

Énfasis el reconocimiento y respeto al derecho de los pueblos indígenas para dar su consentimiento libre previo e informado sobre el inicio y/o desarrollo de las actividades extractivas.

Valorar las formas tradicionales de las culturas andinas/originarias de construir y ver el mundo, es decir la cosmovisión y también seguir reforzando su forma de ver el mundo, como un aporte valioso para preservar la tierra.

En el tema de criminalización de la protesta social en muchos casos hay muerte en enfrentamiento entre la sociedad civil y las fuerzas del orden; ahora desde el Ministerio de Justicia se viene procesando y en algunos casos condenando a líderes y lideresas sociales que protestan contra actividades ubicadas en su territorio. Lo más preocupante es la condena la cual sería un gravísimo precedente para los movimientos sociales en Perú. A muchos líderes se les responsabiliza de acciones cometidas por personas ajenas. En este caso se viola claramente el estándar internacional según la cual “aunque los organizadores (de las manifestaciones), no debían de ser responsables del comportamiento de otras personas (Mar Pérez).

Los convenios entre la policía y las empresas es totalmente cuestionable, un servidor público que apoya a la empresa que en muchos casos hace uso de

armas letales en contra de la sociedad civil movilizada (Más de 20 muertes de personas en Bagua, proyecto minero Las Bambas, Espinar, etc).

## *Referências bibliográficas*

- Arguedas, Alcides (2011), Pueblo Enfermo
- Castañeda, Díaz Bautista (2017: 18), El Consenso de Washington: algunas implicaciones para América Latina - file:///Downloads/Dialnet-ElConsensoDeWashington-5827390.pdf
- Chirapaq org.pe (2013), “La Declaración de las Mujeres Indígenas del Mundo en Beijing”
- De Echave y Torres (2005) - Hacia un estimación de los efectos de la Actividad Minera en los índices de Pobreza en el Perú
- Hoetmer, Raphael (2015), Boletín RENADES Cusco
- Manrique, Nelson (2009), Algunas reflexiones sobre el colonialismo, el racismo y la cuestión nacional.
- Manrique, Nelson, *La Piel y la Pluma* (1999)
- Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), Boletín de Transparencia Fiscal (2017), Deuda pública 1970 – 2002 experiencia histórica y perspectivas - ([http://www.mef.gob.pe/contenidos/pol\\_econ/documentos/N24BTFLaDeudaPublica.pdf](http://www.mef.gob.pe/contenidos/pol_econ/documentos/N24BTFLaDeudaPublica.pdf)).
- Parodi, Carlos (2015) - “La Crisis de la Deuda en América Latina de la década de los ochenta” - Universidad del Pacífico Centro de Investigación Lima.

# Os problemas decorrentes do parcelamento ilícito de imóveis rurais para fins urbanos

*Matheus Rodrigues Oliveira*

*Vania Bogado de Souza Di Raimo*

**Resumo:** A relevância do tema do parcelamento ilícito de imóveis rurais para fins urbanos se dá no diálogo entre a ocupação desordenada da cidade, sobretudo a partir do parcelamento ilícito do solo, e o acesso a bens juridicamente protegidos como direitos fundamentais previstos no ordenamento. O presente artigo objetiva apresentar a questão da competência da fiscalização do Poder Público para garantia da realização do planejamento urbano e do crescimento ordenado das cidades, observando desenvolvimento adequado e sustentável baseado na função social da propriedade e vocação do lote rural. Pretende-se debater a atribuição de órgãos públicos, sobretudo dos Municípios, na ordenação e fiscalização da adequada ocupação do solo, tanto urbano como rural. A metodologia utilizada é a revisão bibliográfica e o método dedutivo para alcance de conclusão válida, em que, por hipótese, resultou na conclusão de que aos Municípios compete fiscalizar e ordenar a adequada ocupação de seus territórios.

**Palavras-chave:** Parcelamento ilícito; Imóveis rurais; Função social; Núcleos urbanos; Desregulamentação.

## 1. Introdução

São graves os problemas decorrentes da ocupação desordenada do solo das cidades. O desrespeito contumaz às normas urbanísticas, decorrentes de múltiplos fatores geram problemas reflexos de complexa resolução. Esses fatores decorrem de circunstâncias das mais variadas naturezas, desde a ganância de lucrar o máximo à revelia dos direitos da coletividade, da saúde pública e do acesso a serviços essenciais, seja pelo excesso de burocracia e custos com a ocupação regular do solo, falta de planejamento urbano e crescimento desordenado das cidades, cumulado com a negligência dos agentes públicos *etc.* (CASTANHEIRO, 2018, p. 899).



Números oficiais mostram que mais da metade dos imóveis urbanos no Brasil têm algum tipo de irregularidade fundiária<sup>1</sup>. Muitos deles são submoradias, em condições precárias de habitação, e integram núcleos urbanos absolutamente irregulares, sem a mínima infraestrutura de saneamento básico e acesso a serviços públicos essenciais, tais como saneamento básico (distribuição de água potável e coleta adequada de esgoto e resíduos sólidos), transporte público, saúde, lazer e educação.

Um dos grandes problemas decorrentes da ocupação irregular do solo consiste no parcelamento ilícito – irregular ou clandestino (art. 11 da Lei n. 13.465/2017) – do solo rural para fins urbanos.

O Município deve exercer seu poder de polícia ante a constatação da destinação inadequada do solo em seu território, além do parcelamento ilícito do solo e formação de núcleo urbano informal clandestino. Além da instituição de IPTU – vez que, embora se trate de imóveis localizados em zona rural, têm fins urbanos –, pode aplicar as sanções previstas na legislação, sobretudo aquelas estabelecidas no § 4º do art. 182 da Constituição Federal. A Lei n. 13.465, de 11 de julho de 2017, veio a estabelecer diretrizes voltadas à regularização fundiária, urbana e rural, com disposições aplicáveis aos casos de ocupação irregular de áreas rurais para o estabelecimento de núcleos urbanos.

Nesse contexto, portanto, o presente trabalho se propõe a analisar as circunstâncias em que é autorizado o parcelamento do solo rural para fins urbanos, os problemas decorrentes deste parcelamento quando não observadas as normas de regência, bem como a responsabilidade do Poder Público na fiscalização do uso do solo e coibição de intervenções e parcelamentos ilícitos.

## 2. Espécies de parcelamento do solo

De acordo com a Lei n. 6.766, de 19 de dezembro de 1979, o parcelamento do solo para fins urbanos se dá por meio de loteamento ou desmembramento. O loteamento consiste na *“subdivisão de gleba em lotes destinados a edificação, com abertura de novas vias de circulação, de logradouros públicos ou prolongamento, modificação e ampliação das vias existentes”* (§ 1º do art. 2º) e o desmembramento, na *“subdivisão de gleba em lotes destinados a edificação, com aproveitamento do sistema viário existente, desde que não implique*

<sup>1</sup> Disponível no sítio eletrônico da Prefeitura Municipal de São Paulo: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/Apresentacao%20Reurb%20julho%202017.pdf>; acesso em 24 ago. 2019.

*na abertura de novas vias e logradouros públicos, nem no prolongamento, modificação ou ampliação dos já existentes” (§ 2º do art. 2º).*

O parcelamento ilegal do solo se dá nas situações em que o loteamento ou o desmembramento não respeitam as normas aplicáveis, digam elas respeito aos limites mínimos para cada lote ou gleba desmembrada, seja quanto à reserva de espaço para equipamentos públicos e vias de circulação, seja quanto a desrespeito ao zoneamento aplicável na área parcelada.

Entre os loteamentos ilegais, a doutrina comumente os distingue em clandestinos e irregulares. Em verdade, vale dizer que são ilegais todos os loteamentos que, em maior ou menor medida, desrespeitam o ordenamento jurídico, em especial a Lei n. 6.766/1979 e outras normas correlatas – sejam elas as de cunho urbanístico, de proteção ao consumidor ou quaisquer outras (LOUREIRO, 2000).

Por loteamentos ilegais – de gênero amplo, a doutrina define suas espécies, a saber: os loteamentos clandestinos e os loteamentos irregulares. Loteamentos clandestinos seriam aqueles que não obtiveram a aprovação ou autorização administrativa dos órgãos competentes, incluídos aí não só a Prefeitura, como também entes Estaduais e Federais, quando necessário. Já loteamentos irregulares seriam aqueles aprovados pela Prefeitura e demais órgãos Estaduais e Federais, quando necessário, mas não executados, ou executados em descompasso com a legislação ou com atos de aprovação.

Os loteamentos irregulares podem estar, ou não, registrados. Eventualmente, estes loteamentos se encontram formalmente perfeitos, porque contêm nos respectivos processos todos os documentos e autorizações necessárias ao parcelamento. Fisicamente, porém, as obras previstas podem não ter sido executadas, ou executadas em desacordo com o próprio projeto, ou em ofensa a outras normas cogentes correlatas ao parcelamento.

O que se observa, na prática, é que muitas vezes o parcelamento ilícito de glebas rurais para estabelecimento de núcleos urbanos vem travestido de licitude, a partir da averbação no Registro de Imóveis na forma de condomínio, nos termos do Código Civil, e não parcelamento para fins de urbanização.

### *3. Natureza do imóvel rural e sua função social*

Há distinções conceituais entre “solo urbano” e “solo rural” de “zona urbano” e “zona rural”. Nesse sentido:

Os conceitos de solo urbano e solo rural (usados na Lei de Parcelamento do Solo Urbano como sinônimos de imóvel urbano e imóvel rural) não se confundem com os de zona urbana e zona rural. Enquanto os dois primeiros referem-se à destinação de

uso dada ao solo (ao imóvel), os dois últimos dizem respeito à localização do imóvel (do solo), independentemente da finalidade com que é utilizado.

(...) Assim, um imóvel rural (ou solo rural), como tal definido pelo Estatuto da Terra, pode estar localizado na zona urbana, na zona de expansão urbana ou, ainda, como é mais próprio, na zona rural. Isto porque, para a caracterização de um imóvel rural importa verificar o seu uso, a destinação que lhe é dada. (MARTINELLI, 1998).

O imóvel rural tem vocação natural para *“exploração extrativa, agrícola, pecuária ou agroindustrial”* (art. 4º do Estatuto da Terra – Lei n. 4.504/1964). Nos dizeres de José Afonso da Silva (2007, p. 744), *“[a] propriedade rural, que se centra na propriedade da terra, com sua natureza de bem de produção, tem como utilidade natural a produção de bens necessários à sobrevivência humana. Daí porque a Constituição consigna normas que servem de base à sua peculiar disciplina jurídica (arts. 184-191)”*.

Além disso, por expressa disposição constitucional, a propriedade rural deve cumprir com sua função social, cujos requisitos estão estampados no art. 186 da Constituição Federal:

Art. 186. A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos:

- aproveitamento racional e adequado;
- utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente;
- observância das disposições que regulam as relações de trabalho;
- exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.

O dever de atendimento da função social da propriedade, seja urbana ou rural, se apresenta assim como um limitador<sup>2</sup> para a propriedade privada. Aliás, a função social da propriedade é, ao mesmo tempo que uma garantia fundamental, um dever fundamental (inciso XXIII do art. 5º da Constituição Federal). Seu descumprimento pode dar ensejo inclusive à desapropriação-sanção, sem prévia indenização, mas por títulos da dívida pública ou agrária (artigos 182, § 4º, inciso III, e 184, *caput*, da Constituição Federal), com prazo de resgate de até 10 ou 20 anos, respectivamente, a depender da natureza do imóvel, se urbano ou rural.

<sup>2</sup> José Afonso da Silva (2007, p. 120) não considera a função social da propriedade como um limite ao direito à propriedade privada. Para ele, a função social da propriedade não diz respeito ao exercício do direito à propriedade privada, mas uma circunstância a ela intrínseca e estrutural. Sem embargos, entretanto, em última análise, é possível afirmar que a função social impõe, sim, limites ao exercício da propriedade privada.

A função social da propriedade rural, especialmente se analisada a sua conformação no Brasil, possui ao menos três elementos: um de ordem social, um de ordem econômica e outro de ordem ambiental, do ponto de vista da sustentabilidade (PEIXOTO NETO, 2014).

O elemento social refere-se ao acesso à terra como mecanismo de garantia da diminuição de desigualdades. Desde o fracionamento do Brasil em capitâneas hereditárias, à época da Colônia, a divisão de terras no país se consolidou a partir de uma sistemática de acumulação de latifúndios sob o manto da propriedade de poucos grupos privilegiados.

A perspectiva econômica diz respeito à relevância da produção agrícola na economia nacional, tanto para produção interna como na balança comercial do país.

Por fim, o elemento ambiental faz referência à necessidade da conciliação da produção agrícola com o desenvolvimento sustentável e a preservação do meio ambiente. A propriedade rural, por sua natureza e vocação, deve primar pela proteção ao equilíbrio ecológico, motivo pelo qual a própria Constituição e a legislação infraconstitucional impõem ônus e limitadores à propriedade, como por exemplo a necessidade de preservação de áreas sensíveis *“com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica e a biodiversidade, facilitar o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas”* (inciso II do art. 3º da Lei n. 12.651, de 25 de maio de 2012 – Código Florestal), como margens de cursos d’água, topos de morro, áreas de mangue, entre outras<sup>3</sup>.

Especialmente no caso dos imóveis rurais, o elemento ambiental constante do dever de cumprimento da função social é evidenciado no instituto da Reserva Legal. Nos termos *caput* do art. 12 do Código Florestal, *“[t]odo imóvel rural deve manter área com cobertura de vegetação nativa, a título de Reserva Legal, sem prejuízo da aplicação das normas sobre as Áreas de Preservação Permanente (...)”*, nos percentuais mínimos estabelecidos na legislação para cada bioma brasileiro<sup>4</sup>.

Deve-se dizer que, embora a expressa dicção da norma estabeleça que a Reserva Legal será preservada sem prejuízo das Áreas de Preservação Permanente, o Supremo Tribunal Federal, em controle concentrado de constitucionalidade, flexibilizou a exigência, autorizando a superposição da Reserva Legal em APP sob a justificativa de que *“a incidência cumulativa de*

<sup>3</sup> As áreas de preservação permanente são aquelas listadas no art. 4º do Código Florestal.

<sup>4</sup> Nos termos do art. 12, *in fine*, do Código Florestal, o percentual mínimo a ser preservado a título de reserva legal é de 20% da gleba rural. Na Amazônia Legal, esse percentual sobe para 80% em áreas de floresta, 35% em área de cerrado e se mantém em 20% nos campos gerais.

*ambos os institutos em uma mesma propriedade pode aniquilar substancialmente a sua utilização produtiva*<sup>5</sup>.

Como se observa, ao proprietário de imóvel rural, tal como de imóvel urbano, não basta ter o título de propriedade. Nos dizeres de Peixoto Neto (2014, p. 88):

Portanto, diante da ordem constitucional de 1988, não é suficiente ser proprietário possuidor de escritura pública devidamente registrada numa serventia extrajudicial de registro de imóveis, para o pleno exercício dos princípios da exclusividade e o da oponibilidade *erga omnes*. Deve, obrigatoriamente, guardar integral atendimento à função social da propriedade rural, garantindo que, quando necessário, o Estado-Juiz possa assegurar, em sua plenitude, um direito real de propriedade fundamental devidamente legitimado e conformado com a indisponibilidade do interesse público. Também não se pode esquecer que o princípio da função social da propriedade serve como uma forma de legitimar a propriedade rural, diante da indisponibilidade do interesse público. Constituindo-se num modo de garantir que não mais se admita uma propriedade privada que seja danosa à sociedade e aos valores jurídicos eleitos por seus representantes, como norteadores dos comportamentos tolerados, ou não, por essa sociedade, cujo Estado tem o dever precípua de tutelar os direitos fundamentais, aqui em tela o direito da proteção à propriedade rural que respeita a função social que lhe é devida.

A ocupação irregular do solo rural para fins urbanos, assim, se mostra como uma circunstância violadora não somente da natureza do imóvel estabelecido em áreas rurais, bem como sua vocação natural voltada à produção agropastoril, mas também à sua função social, constitucionalmente protegida.

A “natureza vocacional”, por assim dizer, do solo rural, não é estática; ao contrário, com o desenvolvimento e expansão dos núcleos urbanos, é natural que as cidades se aproximem as áreas produtivas, inviabilizando seu próprio uso para a exploração agrícola. Nestas situações, em que o solo rural se encontra em áreas de expansão urbana, desde que haja planejamento urbanístico, bem como autorização no plano diretor local, seria, em tese, possível o estabelecimento de núcleos urbanos em áreas rurais. Observe-se que a própria Lei n. 13.465/2017, no inciso I do mesmo art. 11, denomina núcleo urbano como *“assentamento humano, com uso e características urbanas, constituído por unidades imobiliárias de área inferior à*

<sup>5</sup> STF. Tribunal Pleno. Ação Declaratória de Constitucionalidade n. 42/DF. Relator Ministro LuizFux. Julgado em 28 fev. 2018; publicado em 13 ago. 2019.



*fração mínima de parcelamento prevista na Lei nº 5.868, de 12 de dezembro de 1972, independentemente da propriedade do solo, ainda que situado em área qualificada ou inscrita como rural". Ou seja, por expressa disposição legal, o núcleo urbano é um conceito que se exprime a partir de situação de fato, independentemente da área onde está inserido – se rural ou urbana. Assim, para a configuração do "núcleo urbano", não é relevante o fato de estar situado na zona urbana ou rural do Município; basta que sua destinação seja para fins de formação de assentamento urbano.*

#### ***4. Requisitos para o parcelamento de imóveis rurais e a necessária limitação à ocupação urbana de áreas rurais.***

Para o estabelecimento de núcleos urbanos em glebas rurais, é necessário que seja planejada a estrutura urbana adequada, que inclui o estabelecimento de vias públicas, sistema de saneamento básico (coleta adequada de esgoto e resíduos sólidos e distribuição de água), equipamentos e serviços públicos fundamentais (parques, escolas, creches, unidades de saúde, segurança pública) etc.

A ocupação da gleba rural para fins urbanos depende de uma série de exigências. Além do atendimento à legislação do Município, exige-se autorização também do Instituto Nacional de Reforma Agrária (INCRA), na forma do art. 53 da Lei n. 6.766/1979:

Art. 53. Todas as alterações de uso do solo rural para fins urbanos dependerão de prévia audiência do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA, do Órgão Metropolitano, se houver, onde se localiza o Município, e da aprovação da Prefeitura municipal, ou do Distrito Federal quando for o caso, segundo as exigências da legislação pertinente.

Deve-se dizer que a Lei n. 13.465/2017 flexibilizou a exigência de autorização do INCRA para regularização fundiária de imóveis com destinação urbana situados em zona rural, nas hipóteses em que é possível a regularização. O § 4º do art. 44 da Lei determina que o Ofício de Imóveis proceda à notificação do INCRA, o Ministério do Meio Ambiente e a Secretaria da Receita Federal do Brasil. Entretanto, essa autorização legal se dá apenas quando possível a regularização fundiária. Nesse sentido:

Para que possa haver desmembramento de área rural com finalidade de parcelamento de solo para fins urbanos (utilização residencial e/ou de lazer) a gleba deve estar situada fora da área de risco ou de proteção ambiental e em zona urbana ou de expansão urbana, sendo imperiosa prévia audiência do INCRA

e da Prefeitura ou do Distrito Federal (se a área for situada no Distrito Federal), nos termos do artigo 3º, caput, e artigo 53, da Lei nº 6.766/79 (...). (CASTANHEIRO, 2018, p. 766).

Nestas situações, o parcelamento do solo – seja por meio de loteamento ou parcelamento – deve ser precedido de, ao menos: (a) estudos que evidenciem a vocação da área para abrigar um assentamento humano, bem como a sua natureza improdutivo para fins agrícolas; (b) estudo de impacto ambiental, bem como a inexistência de gravames de proteção ambiental da área a ser ocupada (unidades de conservação estabelecidas, áreas de preservação permanente *etc.*), ou mecanismos para sua preservação; (c) autorização no Plano Diretor local; (d) regular registro e averbação no Ofício Imobiliário respectivo; e (e) prévia autorização por parte do Poder Público municipal, bem como oitiva do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA).

Quanto a este último ponto, no que diz respeito à prévia oitiva da autarquia fundiária, tem-se que até o ano de 2015 vigorava a Instrução Normativa INCRA n. 17-b, de 22 de dezembro de 1980, que estabelecia diretrizes e normas, por parte da autarquia fundiária federal (Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária), para autorização do parcelamento – desmembramento ou loteamento – de áreas rurais, com vistas à formação de núcleos urbanos. Ocorre que a referida norma veio a ser revogada pela Instrução Normativa INCRA n. 82, de 27 de março de 2015. A nova IN, *grosso modo*, isenta o INCRA de responsabilidade no que se refere a qualquer fiscalização sobre parcelamento do solo rural para fins urbanos. Passou a entender a autarquia que a fiscalização do uso e ocupação do solo urbano é dos Municípios, a questão da regularidade quanto à preservação do meio ambiente dos órgãos ambientais, e a regularidade fiscal das Fazendas Públicas respectivas. Nesse sentido, o art. 21 da norma estabelece que o deferimento, junto à autarquia fundiária, de descaracterização de imóvel que *“perder a destinação que o caracterizava como rural”* (art. 19), não implica em reconhecimento da sua regularidade fiscal, urbanística ou fundiária. Em última análise, o INCRA *“lava as mãos”* sobre todas as circunstâncias relacionadas a imóveis descaracterizados de rurais.

Vale dizer, ainda, que a Instrução Normativa em comento dispôs que a formalização de empreendimentos que objetivem o parcelamento do solo deve se dar perante o Ofício de Imóveis respectivo (inciso I do art. 24). Ou seja, impôs-se ao órgão registral o ônus de fiscalização a respeito da regular ocupação de imóveis rurais *“descaracterizados”*, isentando-se o INCRA de qualquer obrigação fiscalizatória após a descaracterização.

Não obstante a teratológica saída encontrada pelo INCRA para os problemas decorrentes da ocupação urbana em imóveis rurais, tendo sido revogada a Instrução Normativa n. 17-b/1980, não há norma que fundamente exigir da

autarquia fundiária a fiscalização sobre o parcelamento de imóveis rurais para fins urbanos em todo o território nacional. Qualquer providência nesse sentido, portanto, tem natureza *de lege ferenda*, e foge ao escopo deste trabalho.

Logo, a incumbência da fiscalização, naturalmente, deve ser atribuída aos Municípios, a quem compete a gestão adequada do solo, bem como estabelecer diretrizes de crescimento e expansão urbana na zona rural, a fim de que o seu uso e ocupação se deem de forma adequada e sustentável.

## 5. Obrigação do Município de fiscalizar a ocupação do solo rural

O art. 6º da Lei n. 6.766/1979 dispõe que o projeto de loteamento deve ser precedido de solicitação *“à Prefeitura Municipal, ou ao Distrito Federal quando for o caso, que defina as diretrizes para o uso do solo, traçado dos lotes, do sistema viário, dos espaços livres e das áreas reservadas para equipamento urbano e comunitário”*, apresentando a planta do imóvel e uma série de informações, entre as quais a indicação dos arruamentos, locais destinados à instalação de equipamentos urbanos, entre outros. A disposição é semelhante àquela estampada no art. 10 do mesmo diploma, que estabelece os requisitos para o desmembramento.

Como se observa da leitura do texto legal, é indistinta a obrigação de prévia anuência do Poder Público local – Município ou Distrito Federal – para que se proceda ao parcelamento tanto de imóveis urbanos como de imóveis rurais. A legislação local definirá as diretrizes mínimas para que isso ocorra: a previsão no Plano Diretor, fração mínima de parcelamento, entre outros requisitos. Se a gleba rural que se pretende parcelar se encontra em área de expansão urbana e ali for permitido o parcelamento para fins urbanos, é ao Poder Público local que competirá a sua fiscalização e aprovação.

Além disso, qualquer empreendimento que vise à ocupação de solo rural para fins urbanos deve ser precedido do regular licenciamento ambiental, nos termos da legislação. Em regra, o licenciamento deverá ser conduzido pelo órgão municipal ou estadual com atribuição para tanto.

Qualquer forma de constituição irregular de núcleos urbanos em áreas rurais colabora, ainda, com um processo de criação de áreas absolutamente desprovidas de serviços e equipamentos públicos essenciais. Não se ignora, neste trabalho, o direito social fundamental à moradia digna (art. 6º da Constituição Federal). Entretanto, a construção de habitações irregulares, sobretudo quando caracterizam a formação de favelas e cortiços, dá azo a uma série de outros problemas sociais igualmente relevantes: falta de acesso à educação, saúde, saneamento, transporte público, lazer, segurança e trabalho, por exemplo. É necessário, assim, equalizar o acesso à moradia,

de forma digna, com a garantia de que haverá acesso a outros direitos sociais igualmente relevantes.

Observe-se que o próprio art. 182 da Constituição Federal estabelece que “[a] política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes”. A adequada regulamentação e fiscalização do dever imposto aos Municípios pela Constituição Federal é, portanto, fundamental à garantia de dois objetivos fundamentais da República: a garantia do desenvolvimento nacional e a promoção do bem-estar de todos, indistintamente (incisos II e IV do art. 3º da Constituição).

O Plano Diretor quando realiza a delimitação de áreas necessárias para garantir o direito à moradia, apresenta outras preocupações, tais como, a viabilidade para a implantação de escolas, postos de saúde, área de tratamento de esgoto, área de lazer, áreas verdes, etc., tudo com a finalidade de realização do previsto no Estatuto da Cidade em seu art. 39, que dispõe que, a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor e assegura o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas.

A formação de núcleos urbanos em áreas vocacionadas à atividade rural se mostra, assim, como um complicador de acesso a direitos, que, em última análise, prejudica o adequado desenvolvimento da sociedade como um todo. É por esse motivo que compete ao Poder Público municipal (ou distrital, reitere-se a ressalva) a adequada fiscalização da ocupação, não somente do solo urbano, mas também do solo rural em seu território. O “habite-se” é o documento emitido pelo Poder Público local em que o empreendimento ou imóvel se encontra localizado, que comprova que o empreendimento ou imóvel foi construído de acordo com as exigências de legislação local, e que autoriza o início da utilização efetiva de construções ou edificações destinadas à habitação, de forma legal, regular e planejada. Essas determinações se aplicam, portanto, também à formação de núcleos urbanos em áreas rurais.

Entretanto, em que pese o Estatuto da Cidade obrigar a elaboração do referido Plano em todo o território do município (art. 40, parágrafo 2º), a área rural permanece ignorada ante o argumento de pertencer à seara do Direito Agrário (Souza e Albino, 2018). A omissão no exercício do poder-dever fiscalizatório por parte do Poder Público municipal pode gerar a responsabilização, conforme entendimento já sedimentado pelo Superior Tribunal de Justiça<sup>6</sup>.

<sup>6</sup>Por todos os julgados nesse sentido, destaca-se: STJ. Segunda Turma. Recurso Especial n. 1.666.027/SP. Relator Ministro Herman Benjamin. Julgado em 19 out. 2017; publicado em 1º fev. 2018. Decisão unânime.



## 6. Conclusão

O acesso a serviços e equipamentos públicos fundamentais, que em última análise garantem o bem-estar social e o desenvolvimento nacional, passa necessariamente pela formação de núcleos urbanos que atendam às necessidades básicas de seus habitantes. Isso somente é possível a partir da adequada ocupação do solo, com o desenvolvimento de núcleos urbanos em áreas naturalmente vocacionadas para tanto, respeitadas todas as limitações de ocupação aplicáveis em cada área.

A formação de núcleos urbanos irregulares em áreas rurais, a partir do parcelamento ilícito do solo, é fato gerador de inúmeros problemas de ordem urbanística, ambiental e social. Além de desvirtuar a função social da propriedade rural e subverter sua vocação para produção agrícola, gerando prejuízos à economia e ao desenvolvimento sustentável da sociedade, assentamentos humanos estabelecidos em áreas despreparadas para recebê-los, invariavelmente, prejudicam o acesso

Após a revogação da Instrução Normativa INCRA n. 17-b/1980, a autarquia fundiária se eximiu em definitivo da obrigação de fiscalização da ocupação clandestina de áreas rurais para fins urbanos. A fiscalização da ocupação do solo rural, nos termos da legislação vigente, passou a ser exclusivamente dos Municípios, e a conferência da regularidade registral a cargo dos Ofícios Imobiliários.

Os Municípios, entretanto, embora seja de sua natureza fundamental a gestão do uso e ocupação do solo rural e urbano em seus territórios, enfrentam dificuldades múltiplas para o exercício deste dever, seja por falta de expertise de seus profissionais, seja por ausência de materiais, equipamentos e pessoal bastantes, ou mesmo por pressão de grupos da sociedade que buscam, por vias escusas, obstar a adequada fiscalização.

O Superior Tribunal de Justiça já sedimentou o entendimento no sentido de responsabilizar civilmente os Municípios em razão de sua omissão fiscalizatória na gestão e ocupação do solo em seus territórios. O reconhecimento da responsabilidade dos Municípios na esfera judicial, não obstante, não é por si suficiente a garantir que, no mundo das coisas, os Poderes Públicos locais cumpram seu intento.

Entende-se, assim, que, *de lege lata* – sem prejuízo de ampliação, por via legal, dos deveres do INCRA ou de outros órgãos públicos estaduais ou federais –, é fundamental que os Municípios efetivamente exerçam o poder de polícia sobre seus respectivos territórios, contemplando tanto áreas rurais como urbanas, de modo a evitar a ocupação irregular e, assim, garantir ao mesmo tempo acesso à moradia digna, bem como a todos os outros direitos sociais e fundamentais constitucionalmente assegurados, com vistas ao desenvolvimento nacional.



## Referências bibliográficas

- BODNAR, Roberta Terezinha Uvo; BODNAR, Zenildo. *A epistemologia interdisciplinar do direito à cidade*. Anais do XXIV Congresso Nacional do CONPEDI – UFMG/FUMEC/ Dom Helder Câmara. In: Direito urbanístico, cidade e alteridade. 2015.
- CASTANHEIRO, Ivan Carneiro. *Direito urbanístico e direito à moradia*. In VITORELLI, Edilson (Org.). *Manual de Direitos Difusos*. Salvador: JusPodivm, 2018.
- FREITAS, Clarissa F. Sampaio. *Regulações territoriais e expansão urbana informal: é possível preservar e incluir?*. Paranoá: Cadernos de Arquitetura e Urbanismo (e-ISSN 1679-0944), v. 19, n. 19, 3 mar. 2018.
- LOUREIRO, Francisco Eduardo. *Loteamentos clandestinos – prevenção e repressão*. Revista de Direito Imobiliário, São Paulo, n. 48, p. 29-46, jan.-jun. 2000.
- MARTINELLI, Jaqueline Mara Lorenzetti. *Parcelamento do solo para fins urbanos em zona rural*. Revista dos Tribunais, São Paulo, n. 751, p. 80-85, mai. 1998.
- PEIXOTO NETO, Pedro Accioly de Sá. *O direito fundamental à propriedade rural e sua função social em face da dignidade da pessoa humana: breves reflexões*. Revista Direitos Culturais (e-ISSN 2177-1499), Santo Ângelo, v. 8, n. 17, p. 69-92, jan.-abr. 2014.
- SILVA, José Afonso da. *Comentário Contextual à Constituição*. 4. Ed. São Paulo: Malheiros, 2007.
- SOUZA, Maria Claudia da Silva Antunes de; ALBINO, Priscilla Linhares. *Cidades sustentáveis: limites e possibilidades conceituais e regulatórios*. Revista de Direito e Sustentabilidade (e-ISSN 2525-9687), Salvador, v. 4, n. 1, p. 95-109, jan.-jun. 2018.

# Reflexões sobre o Imposto Sobre Grandes Fortunas

Melody Araújo Pinto Furman

**Resumo:** O artigo examina as críticas sobre a instituição do Imposto Sobre Grandes Fortunas no Brasil, à luz de um estudo recentemente publicado pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico sobre o tema (OCDE, 2018), bem como uma carta aberta publicada pelos bilionários estadunidenses que querem pagar o Wealth Tax (Medium, 2019). Concluiu-se que, considerando a busca da Constituição Federal de 1988 em promover uma carga fiscal mais progressiva, ainda não alcançada, e o importante papel que o imposto pode exercer na complementação da tributação sobre o capital e riquezas acumuladas, a instituição do imposto se faz relevante.

**Palavras-Chave:** Imposto sobre grandes fortunas, desigualdade, progressividade.

## 1. Introdução

Após diversos debates abertos sobre a instituição de um Imposto Sobre Grandes Fortunas no Brasil<sup>1</sup> a Constituição Federal de 1988, com seu projeto de criar um Estado que erradique a pobreza e reduza as desigualdades, previu a competência da União para instituir esse imposto nos termos da lei complementar (art. 153, VII da Constituição).

Não obstante, 31 anos após a promulgação da Constituição, o Congresso Nacional permanece inerte e a lei complementar ainda não foi editada. O presente estudo se destina a examinar uma questão concreta: frente a recente análise feita pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico sobre o *Wealth Taxes* (OCDE, 2018), e a carta aberta dos bilionários estadunidenses que querem pagar o *Wealth Tax* (Medium, 2019), as críticas à instituição do IGF no Brasil devem ser repensadas?

<sup>1</sup> Sobre os diversos debates antes da previsão do imposto na CF de 88, conferir: MOTA, Sergio Ricardo Ferreira. *Imposto sobre Grandes Fortunas no Brasil: origens, especulações e arquétipo constitucional*. São Paulo: MP, 2010, p. 66.

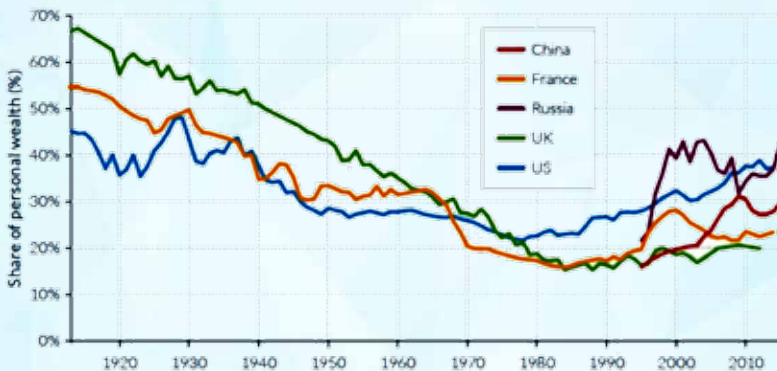
Não buscamos esgotar o tema, e tampouco inovar nas discussões sobre o IGF. Nosso objetivo é refletir sobre a distribuição da propriedade, as críticas ao IGF e sobre o papel desse imposto no combate à desigualdade.

## 2. A desigualdade de propriedade e a tributação sobre riquezas

Vários estudos têm alarmado quanto a intensificação das desigualdades sociais nos últimos anos. A OCDE constatou que, nos 18 países pertencentes à organização, os 40% mais pobres da população detêm apenas 3% de propriedade familiar, mas possuem 20% da renda. Além disso, os 1% mais afortunados de propriedades familiares possuem quase que um quinto da propriedade total<sup>2</sup>.

O relatório “*World Inequality Report 2018*”, coordenado por Thomas Piketty, Facundo Alfredo e outros renomados pesquisadores, aponta que se as desigualdades não forem propriamente monitoradas e cotejadas, podem ensejar em diversas catástrofes políticas, econômicas e sociais<sup>3</sup>. Os autores também levantam dados que demonstram que a desigualdade de propriedade tem crescido em um ritmo acelerado. Veja-se, no gráfico abaixo, a reprodução dos dados por eles levantados sobre a propriedade detida pelos 1% mais ricos da população:

Top 1% wealth shares across the world, 1913–2015: the fall and rise of personal wealth inequality



Source: WID.world (2017). See [wir2018.wid.world](https://wir2018.wid.world/) for data series and notes.  
In 2015, the Top 1% wealth share was 43% in Russia against 22% in 1993.

<sup>2</sup>BRYN, B. et al. Tax Design for Inclusive Economic Growth, *OECD Taxation Working Papers*, nº 26, OECD Publishing, Paris, 2016, p.11.

<sup>3</sup>ALVAREDO et. al., *World Inequality Report 2018 – Executive Summary*, disponível em <https://wir2018.wid.world/files/download/wir2018-summary-english.pdf>. Acesso em 22 jan. 2019.

Esse estudo também afirma que é possível evitar o crescimento de desigualdades sociais, e que as políticas fiscais adotadas pelos países são fundamentais para definir o rumo das injustiças sociais. Os tributos progressivos foram apontados como importantes ferramentas para prevenir o crescimento de desigualdades entre os mais ricos, não só pela redução de inequidade após a tributação, mas também pelo desincentivo à agressiva acumulação de riquezas (ALVAREDO et. Al, 2019, p.15).

Nesse contexto, de uma crescente disparidade de detenção de propriedade, foi redespertado o interesse sobre a tributação de riquezas pela OCDE, que analisou no relatório *"The Role and Design of Net Wealth Taxes in the OCDE"*<sup>4</sup> as experiências internacionais com a arrecadação de tal imposto, a efetividade do *Wealth Tax* e em quais casos se recomenda essa tributação.

O relatório demonstra que, dos 12 países da OCDE que tributavam as riquezas, apenas quatro mantiveram a cobrança até o ano de 2018: a Espanha, Noruega, França e Suíça, e que a extinção do imposto ocorreu principalmente pela ineficiência fiscalizatória e pela baixa arrecadação oriunda da cobrança. Para os países que mantiveram a cobrança, a arrecadação correspondeu a 0,18% do PIB de 2016 na Espanha, 0,43% na Noruega, 0,22% na França e 1,03% na Suíça. (OCDE, 2018, p.20).

Pelo panorama da tributação de riquezas nos países pertencentes à organização, verifica-se que a tendência pela não cobrança do imposto decorre também das recentes políticas de diminuição das alíquotas mais altas de imposto de renda, da tributação sobre o capital e sobre as heranças (OCDE, 2018, p.19).

Os principais argumentos utilizados na discussão sobre a instituição de um imposto sobre as riquezas foram expostos no capítulo 3 do relatório. A postura geral contrária ao imposto pode ser sintetizada nos tópicos abaixo:

- dupla-tributação, posto que as riquezas podem ser acumuladas pelo recebimento de rendas que já foram tributados (pelo imposto de renda, sobre transferências ou imposto sobre heranças). A validade desse argumento, segundo a OCDE, dependeria do peso da carga tributária já incidente sobre o capital e da forma como o imposto sobre riquezas seria cobrado (OCDE, 2018, p.59);
- distorções nas poupanças e investimentos. Se a base tributável for limitada, os efeitos podem afetar a composição do acúmulo de riquezas e, se for ampla, o nível de riquezas (OCDE, 2018, p.60). Ainda que esse seja um dos argumentos contrários à instituição do imposto, o desincentivo

<sup>4</sup> PERRET et. al., *The Role and Design of Net Wealth Taxes in the OCDE*, *Tax policy and Statistics Division of the OECD Center*, OECD Publishing, Paris, 2018.

- à agressiva acumulação de riquezas pode ser positivo para a diminuição de desigualdades, como supramencionado (ALVAREDO et. Al, 2019, p.15);
- possíveis planejamentos fiscais para evitar a tributação (OCDE, 2018, p. 69);
- efeitos negativos no empreendedorismo e nas atividades de risco, visto que os novos negócios que geram pouca ou nenhuma renda seriam tributados. Conquanto, foi apontado que se o imposto incidir sobre o valor de mercado dos ativos, ele será mais neutro nesse aspecto (OCDE, 2018, p.65);
- fuga de capitais. Os impactos econômicos de expatriações fiscais dependem da decisão pela manutenção das atividades no país de origem, e o estudo salientou que os dados sobre as expatriações decorrentes da tributação são limitados e difíceis de interpretar (OCDE, 2018, p.68);
- dificuldades na avaliação dos ativos. Foi apontado um *trade-off* entre o custo da constante reavaliação de ativos para o valor de mercado e as distorções tributárias de avaliação esporádica. A data de avaliação e os bens detidos no exterior também geram uma maior complexidade. Contudo, algumas medidas podem ser tomadas para auxiliar, como a utilização do valor de seguros para joias e ativos artísticos (OCDE, 2018, p.71).
- iliquidez dos bens, penalização de ativos de baixo retorno e inequidade tributária horizontal ao longo da vida (OCDE, 2018, p.66, 67).

Por outro lado, os argumentos favoráveis foram tidos como:

- redução da desigualdade, como uma forma progressiva de tributação (OCDE, 2018, p.53);
- os benefícios oriundos da propriedade vão além da renda e, por isso, a capacidade contributiva pode ser melhor refletida pela propriedade. Foram mencionados os benefícios do poder social, as oportunidades, e o pouco sacrifício que as pessoas com grandes riquezas usufruem (OCDE, 2018, p. 55);
- o imposto pode funcionar como um substitutivo à tributação do ganho de capital e a tributação sobre as heranças, quando essas tributações forem baixas. (OCDE, 2018, p.57, 58)
- incentivo a atividade produtiva da propriedade. (OCDE, 2018, p.59).

Importante também notar a característica cíclica da riqueza apontada pela OCDE: ter riquezas gera mais riquezas. Pessoas que ganham mais podem, em geral, poupar mais e investir o que foi poupado, obter empréstimos para realizar novos investimentos, utilizar de planejamentos tributários para obterem vantagens econômicas, detendo um poder social que gera benefícios além da renda (OCDE, 2018, p.54).

A principal conclusão do relatório é que os argumentos favoráveis à instituição do imposto são mais relevantes e predominam quando o país não



tributa com efetividade as rendas e as transferências de riquezas, como é o caso do Brasil. Se a tributação sobre o capital for baixa ou se a tributação sobre heranças não for relevante, a tributação sobre riquezas pode exercer um papel relevante na redução da desigualdade.

### 3. Breve panorama do cenário brasileiro

A desigualdade social, quando atinge certos limites, dificulta a ascensão social independente do esforço, mérito, trabalho e sacrifício do indivíduo<sup>5</sup>.

Frente ao nível de desigualdade do Brasil, a Constituição de 1988 expressamente consagrou o objetivo fundamental de erradicar a pobreza e reduzir as desigualdades sociais e regionais, bem como de promover uma sociedade mais justa e igualitária (art. 3º).

Para o alcance destes objetivos, adotou o princípio da capacidade contributiva e da personalização dos impostos (art. 145, § 1.º); previu a obrigatoriedade da progressividade do imposto sobre a renda (art. 153, § 2.º, I); instituiu, pela Emenda Constitucional nº 31/2000, o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, para “viabilizar a todos os brasileiros acesso a níveis dignos de subsistência” (art. 79 ADCT); dispôs sobre obrigatoriedade de que o orçamento fiscal e de seguridade social tenham o objetivo de reduzir desigualdades inter-regionais ( art. 165, § 7.º), entre outras medidas.

O IGF, incluído pela primeira vez no ordenamento brasileiro, também tem natureza progressiva e redistributiva (art. 153, VII), e sua eventual arrecadação deverá ser integralmente destinada ao Fundo de Combate à Pobreza (art. 80 ADCT).

Os objetivos da Constituição estão, contudo, longe de serem alcançados. São diversas as discrepâncias entre os objetivos da Constituição e o sistema tributário instituído pela legislação infraconstitucional, que impõe uma carga fiscal predominantemente regressiva, tendo a tributação sobre bens e serviços correspondido à 48,44% do PIB em 2017<sup>6</sup>.

Em contrapartida, a arrecadação com a tributação sobre a renda chegou a apenas 19,22% do PIB em 2017<sup>7</sup>. Apesar da Constituição prever expressamente a obrigatoriedade de a tributação sobre a renda ser progressiva, existem várias

<sup>5</sup> MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito. Tributação e desigualdades sociais: reflexões sobre o sistema brasileiro. In: OLIVEIRA, Daniela Olímpio de (Org.). *Tributação, Democracia e Desenvolvimento*, Lavras: UFLA, 2017, p. 111-138.

<sup>6</sup> MINISTÉRIO DA FAZENDA. *Carga Tributária no Brasil*, 2017. Brasília, 2018, tabela 5.

<sup>7</sup> Idem.

disparidades regressivas no tratamento de rendas. Os lucros e dividendos são tributados apenas na pessoa jurídica, estando isentos da tributação na pessoa física desde a instituição da Lei nº 9.249/1995, política essa que é adotada apenas pelo Brasil, Estônia e Eslováquia<sup>8</sup>; a tributação da PJ pelo lucro presumido, simples nacional e pelo MEI é muito inferior à tributação das pessoas físicas, a tributação sobre a renda de capital (juros, lucros e alugueis) é mais benéfica que a tributação sobre o rendimento oriundo do trabalho; são concedidas isenções para rendas de capital (como a poupança, aplicações em fundos de investimentos imobiliários, debêntures de infraestrutura e outros), entre outras distorções<sup>9</sup>.

A progressividade do IRPF era, inclusive, mais marcante antes da Constituição de 1988 do que é hoje, com alíquotas que chegavam à 55% em 1980<sup>10</sup> tendo sido reduzidas aos 27,5%<sup>11</sup> cobradas hoje sobre a renda máxima.

Os impostos sobre a propriedade, por sua vez, corresponderam a apenas 4,58% do PIB (em 2017)<sup>12</sup>. A alíquota máxima do ITCMD é de apenas 8% e até hoje não foi editada lei complementar para regulamentar a tributação sobre doações e heranças que tem conexão com o exterior (inciso III, § 1º, art. 155 da CF/88), enquanto em outros países a alíquota média desse imposto é de 20%<sup>13</sup>.

Ademais, quanto aos impostos sobre a propriedade deve-se salientar que, se um cidadão tem uma casa e um carro, ele paga IPTU e IPVA, ao passo em que se possui uma lancha, uma aeronave e obras de arte valiosas, não há qualquer tributação sobre esses bens. Assim, a tributação sobre a propriedade recai sobre os bens que são comuns à classe média, mas os ativos detidos pelos mais ricos fogem dessa incidência<sup>14</sup>.

Analisando o contexto brasileiro após a Constituição de 88, GODOI (2017) conclui que o perfil regressivo da carga tributária não foi alterado, e que a diminuição das desigualdades sociais e regionais promovidas no país nos

<sup>8</sup> FERNANDES et. al., TD 2449 - *Imposto de Renda e Distribuição de Renda no Brasil*. Brasília, IPEA, 2019. Disponível em <[http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=34664](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=34664)>

<sup>9</sup> Sobre as distorções do sistema tributário, ver APPY, Bernard. *Por que o sistema tributário brasileiro precisa ser reformado*. São Paulo, CCIJ, 2018.

<sup>10</sup> FALCÃO, Raimundo Bezerra. *Tributação e mudança social*, Rio: Forense, 1981, Parte Terceira e Conclusões Gerais, p. 271.

<sup>11</sup> BRASIL. Lei nº 11.482, de 31 de maio de 2007. Diário Oficial.

<sup>12</sup> MINISTÉRIO DA FAZENDA, op. cit.

<sup>13</sup> RIBEIRO, Ricardo Lodi. *Piketty e a reforma tributária igualitária no Brasil*, Revista de Finanças Públicas, Tributação e Desenvolvimento, vol. 3, Rio de Janeiro, 2015. Disponível em <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rfptd/article/view/15587/11798>>

<sup>14</sup> GODOI, Marciano Seabra de. *Propostas de criação do imposto sobre grandes fortunas* (Congresso). III Congresso Internacional de Direito Tributário da OAB/MG. Belo Horizonte, 2015.

últimos anos decorreram não de uma arrecadação mais progressiva, mas de gastos assistenciais, com educação e previdência social, assim como da política de valorização real do salário mínimo e de outros fatores econômicos.

Os gastos públicos têm, inclusive, reduzido mais o índice de Gini (coeficiente que analisa desigualdades) do que a arrecadação progressiva nos países da OCDE<sup>15</sup>. Contudo, os gastos do Brasil foram limitados pela Emenda Constitucional nº 95/2016, que congelou os dispêndios primários da União por 20 anos<sup>16</sup>.

Essa medida de austeridade, conhecida como a “PEC do teto de gastos”, foi adotada como resposta à crise econômica enfrentada pelo Brasil, que não tem alcançado superávit primário desde 2014<sup>17</sup>. Com a referida Emenda, as despesas obrigatórias (com saúde, educação, infraestrutura e outros) passaram a ser regidas não mais em função do percentual de receitas arrecadadas, mas pelos gastos dos anos anteriores corrigidos pelo IPCA. Assim, as políticas de redução de desigualdade estão sofrendo cortes drásticos.

Nesse cenário, cumpre analisar se a instituição de um imposto sobre riquezas seria justificável.

#### *4. Paralelo entre as conclusões do relatório da OCDE e o sistema brasileiro*

Como exposto, foram diversos os argumentos contrários e favoráveis à instituição do *Wealth Tax* apontados pela OCDE, que em muito se assemelham as discussões sobre a criação do Imposto Sobre Grandes Fortunas no Brasil<sup>18</sup>.

Não obstante, a principal conclusão do relatório foi que, se o país não tributa amplamente as rendas e as transferências de riquezas, o imposto pode exercer um papel relevante na redução da desigualdade. Assim, o mérito da tributação sobre riquezas não pode ser analisado por si só, mas depende do sistema fiscal e das circunstâncias socioeconômicas dos países. Foi dito ainda:

Para além das considerações fiscais, pode existir maior justificação para uma tributação sobre riquezas em um país que exhibe

<sup>15</sup> BRYS, B. et al. op. cit. p. 13, figura 5.

<sup>16</sup> Sobre os efeitos da austeridade, RIBEIRO, Ricardo Lodi. *Austeridade seletiva e desigualdade*, Revista de Finanças Públicas, Tributação e Desenvolvimento, Vol.7, Núm.8, Jan-Jun. 2019.

<sup>17</sup> G1. *Brasil terá superávit primário apenas em 2022*, projeta FMI, 2018. <<https://g1.globo.com/economia/noticia/brasil-tera-superavit-primario-apenas-em-2022-projeta-fmi.ghtml>>

<sup>18</sup> Sobre as discussões do IGF, verificar: MOTA, op. cit, p. 125-126; MAIA, Pedro Eliezer. *Imposto sobre grandes fortunas: um instrumento para a justiça tributária*. Dissertação (Dissertação em Direito Público) – PUC MINAS. Minas Gerais, 2016, p. 132-154.

altos níveis de desigualdade de propriedade para diminuir as disparidades mais rapidamente (OCDE, 2018, 73, tradução nossa).

Esse nos parece ser claramente o cenário brasileiro, em que o capital é por vezes não tributado na pessoa física, existindo diversas hipóteses de isenção de rendimentos de capital (como a poupança, aplicações em fundos de investimentos imobiliários, debêntures de infraestrutura e outros) e, ainda, pela isenção sobre os lucros e dividendos.

As riquezas submetidas à tributação pela morte ou pela doação são tributadas sob alíquota máxima de apenas 8%, que já chegou à 15% no período colonial e foi decaindo ao longo dos anos<sup>19</sup>.

Não são tributadas aqui as aeronaves, lanchas, a detenção de ativos financeiros e outros bens, existindo uma ampla base de acúmulo de riquezas sobre a qual o IGF pode incidir. Ademais, nossa carga tributária é extremamente regressiva, sendo qualquer instrumento legítimo que promova a progressividade bem-vindo para atender aos objetivos da Constituição de 88.

Outrossim, ainda que a arrecadação não seja alta, a integridade do montante arrecadado se destinaria ao Fundo de Combate à Pobreza (art. 80 ADCT), o que demonstra o efeito redistributivo do imposto, não só pela arrecadação de apenas quem tem grandes fortunas (progressiva), mas também pelo gasto destinado que diminuiria as desigualdades sociais. Qualquer arrecadação adicional, no atual cenário de crise fiscal e de adoção de medidas de austeridade, se torna relevante.

O que não pode deixar de ser observado, em eventual instituição do imposto, é o alto limite de não incidência, para que efetivamente seja arrecadado apenas dos possuidores de grandes fortunas; a atualização do valor de mercado dos bens, para que não haja uma penalização dos ativos de baixo retorno e um desincentivo ao empreendedorismo; a dedução das dívidas, para que não se tribute quem não possui, de fato, riquezas e; um custo fiscalizatório que não supere os montantes arrecadados.

A cobrança do imposto sobre grandes fortunas, como previsto nos únicos dois projetos que estão prontos para a pauta no plenário da Câmara dos Deputados (PLP 202/1989 e PLP 277/3008), incidiria sobre uma espécie do patrimônio líquido, pois os projetos preveem a exclusão das dívidas contraídas pelos contribuintes e algumas outras deduções.

<sup>19</sup>BRASIL, Alvará de 17 de junho de 1809. *Estabelece os impostos do papel sellado e das heranças e legados. Coleção de Leis do Império do Brasil – 1809*, vol. 1, p.82.

A PLP 202/89 prevê, como a primeira faixa de incidência, a alíquota de 0,3% do IGF sobre a propriedade que exceda R\$ 17.703.653,99<sup>20</sup> e, pela PLP 277/2008, a alíquota de 1% sobre a propriedade que exceda à R\$ 3.775.313,62<sup>21</sup>.

A ANFIP, que defende uma reforma tributária solidária, defende a instituição do IGF apenas sobre o patrimônio que exceda R\$ 10 milhões, e estimou a arrecadação de 0,63% do PIB<sup>22</sup>.

Não obstante, alguns estudos apontam que os dados disponibilizados sobre a distribuição da propriedade ao longo dos anos no Brasil não são suficientes para estimar o nível da desigualdade aqui e quanto vale o patrimônio detido pelas pessoas, o que pode dificultar a estimativa arrecadatória do IGF<sup>23</sup>.

## 5. Carta aberta dos bilionários estadunidenses

Sérgio Mota alertou que os legítimos interesses nacionais, que são aqueles promulgados na Constituição Federal de 88, prezam pela igualdade social, igualdade esta que não será almejada se o enorme acúmulo de riquezas por alguns grupos privilegiados prosseguir<sup>24</sup>.

Diante de um crescimento mundial da desigualdade de propriedade, de uma carga tributária regressiva, dos gastos públicos terem sido restringidos e de diversas inconsistências do sistema tributário com os princípios constitucionais, o que justificaria a não instituição do IGF?

Talvez o imposto não tenha sido instituído até hoje pela prevalência dos interesses distorcidos (MOTA, 2010, p.123), pelo medo de que o imposto, se não propriamente instituído, recaia sobre a classe média<sup>25</sup> e também pela ideologia muito bem exposta por GODOI (2017) como o libertarismo fiscal.

<sup>20</sup> Conforme a íntegra da PLP, seriam tributadas à 0,30% as propriedades que, a partir de 1º de fevereiro de 1989, excedessem NCz\$2.000.000,00 e fossem de até NCz\$ 4.000.000,00. O montante de NCz\$2.000.000,00 foi atualizado até 06/2019 pela calculadora disponibilizada pelo BCB, em <<https://www3.bcb.gov.br/CALCIDADA0/publico/corrigirPorIndice.do?method=corrigirPorIndice>>.

<sup>21</sup> PLP datado em março de 2008, valores atualizados até junho/2019.

<sup>22</sup> ANFIP, FENAFISCO, PLATAFORMA POLÍTICA SOCIAL. *A Reforma Tributária Necessária – Justiça fiscal é possível: subsídios para o debate democrático sobre o novo desenho da tributação brasileira*, Brasília, 2018.

<sup>23</sup> CALIXTRE, André. A Desconhecida desigualdade patrimonial e a urgência da regulamentação do imposto sobre grandes fortunas. In: ANFIP, FENAFISCO, PLATAFORMA POLÍTICA SOCIAL, *A Reforma Tributária Necessária – Diagnóstico e Premissas*, Brasília, 2018, p. 491.

<sup>24</sup> MOTA, Sergio Ricardo Ferreira. op. cit, 2010, p. 117.

<sup>25</sup> SANTORO, Bernardo. *Imposto sobre Grandes Fortunas: um imposto para a classe média?* Instituto liberal. Disponível em <<https://www.institutoliberal.org.br/blog/imposto-sobre-grandes-fortunas-um-imposto-para-a-classe-media/>>



Em suma, o libertarismo prega que o tributo seria apenas um instrumento de domínio, sem legitimidade. Repugna-se o imposto como se ele fosse um mero custo adicional, e não se reconhece que ele é um instrumento para o financiamento das políticas sociais por nós adotadas e defendidas no texto constituinte<sup>26</sup>.

Esse não foi, contudo, o posicionamento assumido publicamente por notórios bilionários estadunidenses. Em uma carta aberta não partidária aos próximos candidatos à presidência de 2020, 18 bilionários e outros anônimos declararam que entendem ser necessário instituir o *Wealth Tax*, porque querem que o financiamento das políticas públicas seja oriundo dos 1% mais ricos, e não da classe média e baixa dos cidadãos<sup>27</sup>.

Entre as justificativas, expuseram que o imposto pode ser uma ferramenta para gastos com problemas climáticos, podendo promover o crescimento econômico, a redistribuição de renda, a justiça arrecadatória, o fortalecimento da democracia e da liberdade e pela característica patriótica do imposto.

Assim, os cidadãos mais ricos dos Estados Unidos parecem não estar de acordo com as recentes políticas por lá adotadas de redução da carga tributária de alguns grupos e corporações<sup>28</sup>. A desigualdade foi reconhecida como prejudicial inclusive para estes, que reconhecem a necessidade de um crescimento econômico inclusivo para que o mercado possa prosperar<sup>29</sup>.

Para que essa postura seja também adotada aqui, importante seria minimizar o preconceito que se tem de que a tributação deve sempre ser repelida, e reconhecer seu importante papel como ferramenta arrecadatória, fundamental para a promover a positivação de direitos.

## 6. Conclusão

Do que foi exposto ao longo desse texto, conclui-se que, embora existam argumento contrários à instituição do IGF e que esse imposto tenha

<sup>26</sup> Sobre o libertarismo fiscal e a rejeição aos tributos, verificar: GODOL, op. cit.; VIOL, Andréa Lemgruber. *A Finalidade da Tributação e sua Difusão na Sociedade*. II Seminário de Política Tributária. Brasília, 2005.

<sup>27</sup> MEDIUM. *An open letter to the 2020 Presidential Candidates: It's time to tax us more*. 2018. Disponível em < <https://medium.com/@letterforawealthtax/an-open-letter-to-the-2020-presidential-candidates-its-time-to-tax-us-more-6eb3a548b2fe>>

<sup>28</sup> ÉPOCA, *A carta aberta dos bilionários que pedem para pagar mais impostos*, 2019, disponível em < <https://epoca.globo.com/a-carta-aberta-dos-bilionarios-que-pedem-para-pagar-mais-impostos-23767094>>

<sup>29</sup> Sobre a necessidade de um crescimento econômico inclusivo, International Monetary Fund (IMF). *Fiscal Monitor: Tackling Inequality*. Washington, 2017, disponível em <https://www.imf.org/en/Publications/FM/Issues/2017/10/05/fiscal-monitor-october-2017>. Acesso em 22 jan. 2019.

complexidades específicas e peculiaridades que devem ser observadas, a instituição do imposto pode ser uma importante ferramenta para diminuir as desigualdades sociais.

A busca da CF de 88 em promover uma carga fiscal mais progressiva ainda não foi alcançada, e o IGF pode servir como uma arrecadação complementar sobre o capital e riquezas acumuladas, que hoje se submetem à baixas alíquotas e a regimes fiscais que privilegiam os afortunados.

Não necessariamente o imposto geraria uma relevante arrecadação, mas a cobrança seria progressiva (arrecadada apenas dos detentores de grandes fortunas) e o que fosse arrecadado se destinaria integralmente ao Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza que, diante do atual cenário de austeridade promovido pela Emenda Constitucional 95/2016 se torna ainda mais necessário.

## Referências bibliográficas

- ALVAREDO et. al., *World Inequality Report 2018 – Executive Summary*, disponível em <https://wir2018.wid.world/files/download/wir2018-summary-english.pdf>. Acesso em 22 jan. 2019.
- ANFIP, FENAFISCO, PLATAFORMA POLÍTICA SOCIAL. *A Reforma Tributária Necessária – Justiça fiscal é possível: subsídios para o debate democrático sobre o novo desenho da tributação brasileira*, Brasília, 2018.
- APPY, Bernard. *Por que o sistema tributário brasileiro precisa ser reformado*. São Paulo, CCIF, 2018.
- BRASIL, Alvará de 17 de junho de 1809. *Estabelece os impostos do papel sellado e das heranças e legados*. Coleção de Leis do Império do Brasil – 1809, vol. 1.
- BRYN, B. et al. *Tax Design for Inclusive Economic Growth*, OECD Taxation Working Papers, nº 26, OECD Publishing, Paris, 2016..
- CALIXTRE, André. A Desconhecida desigualdade patrimonial e a urgência da regulamentação do imposto sobre grandes fortunas. In: ANFIP, FENAFISCO, PLATAFORMA POLÍTICA SOCIAL, *A Reforma Tributária Necessária – Diagnóstico e Premissas*, Brasília, 2018.
- ÉPOCA, A carta aberta dos bilionários que pedem para pagar mais impostos, 2019, disponível em < <https://epoca.globo.com/a-carta-aberta-dos-bilionarios-que-pedem-para-pagar-mais-impostos-23767094>>. Acesso em 29.07.2019.
- FALCÃO, Raimundo Bezerra. *Tributação e mudança social*, Rio: Forense, 1981, Parte Terceira e Conclusões Gerais.
- International Monetary Fund (IMF). *Fiscal Monitor: Tackling Inequality*. Washington, 2017, disponível em <<https://www.imf.org/en/Publications/FM/Issues/2017/10/05/fiscal-monitor-october-2017>>. Acesso em 29.07.2019.

- FERNANDES et. al., *TD 2449 - Imposto de Renda e Distribuição de Renda no Brasil*. Brasília, IPEA, 2019. Disponível em <[http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=34664](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=34664)>. Acesso em 25.07.2019
- GODOI, Marciano Seabra de. *Finanças públicas brasileiras: diagnóstico e combate dos principais entraves à igualdade social e ao desenvolvimento econômico*, Revista de Finanças Públicas, Tributação e Desenvolvimento, Volume 5, Número 5, 2017. Disponível em <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rfptd/article/view/25565>>. Acesso em 29.07.2019.
- GODOI, Marciano Seabra de. *Propostas de criação do imposto sobre grandes fortunas* (Congresso). III Congresso Internacional de Direito Tributário da OAB/MG. Belo Horizonte, 2015.
- G1. *Brasil terá superávit primário apenas em 2022*, projeta FMI 2018. <<https://g1.globo.com/economia/noticia/brasil-tera-superavit-primario-apenas-em-2022-projeta-fmi.ghtml>>. Acesso em 25.05.2017.
- MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito. Tributação e desigualdades sociais: reflexões sobre o sistema brasileiro, In: OLIVEIRA, Daniela Olímpio de (Org.). *Tributação, Democracia e Desenvolvimento*, Lavras: UFLA, 2017.
- MAIA, Pedro Eliezer. *Imposto sobre grandes fortunas: um instrumento para a justiça tributária*. Dissertação (Dissertação em Direito Público) – PUC MINAS. Minas Gerais, 2016.
- MEDIUM. *An open letter to the 2020 Presidential Candidates: It's time to tax us more*. 2018. Disponível em <<https://medium.com/@letterforawealthtax/an-open-letter-to-the-2020-presidential-candidates-its-time-to-tax-us-more-6eb3a548b2fe>>. Acesso em 29.07.2019.
- MINISTÉRIO DA FAZENDA. *Carga Tributária no Brasil, 2017*. Brasília, 2018.
- MOTA, Sergio Ricardo Ferreira. *Imposto sobre Grandes Fortunas no Brasil: origens, especulações e arquetipo constitucional*. São Paulo: MP, 2010.
- PERRET et. al., *The Role and Design of Net Wealth Taxes in the OCDE*. Tax policy and Statistics Division of the OECD Center, OECD Publishing, Paris, 2018.
- RIBEIRO, Ricardo Lodi. *Austeridade seletiva e desigualdade*, Revista de Finanças Públicas, Tributação e Desenvolvimento, Vol.7, Núm.8, Jan-Jun. 2019
- RIBEIRO, Ricardo Lodi. *Piketty e a reforma tributária igualitária no Brasil*, Revista de Finanças Públicas, Tributação e Desenvolvimento, vol. 3, Rio de Janeiro, 2015. Disponível em <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rfptd/article/view/15587/11798>>. Acesso em 29.07.2019.
- SANTORO, Bernardo. *Imposto sobre Grandes Fortunas: um imposto para a classe média?* Instituto liberal. Disponível em <<https://www.institutoliberal.org.br/blog/imposto-sobre-grandes-fortunas-um-imposto-para-a-classe-media/>>. Acesso em 29.07.2019.
- VIOL, Andréa Lemgruber. *A Finalidade da Tributação e sua Difusão na Sociedade*. II Seminário de Política Tributária. Brasília, 2005.

# Sistema regulatório brasileiro: as origens dos problemas que comprometem a independência das agências reguladoras

*Nilson Elias de Carvalho Junior*

*José Querino Tavares Neto*

**Resumo:** A Constituição de 1988 estabeleceu, de forma pioneira, o papel do Estado de regulador da atividade econômica, exercido com especial destaque na década de 90, por meio de um amplo processo de privatizações, que trouxe a necessidade de criação de agências para instrumentalizar o exercício da atividade de regulação. Nesta senda, o objetivo deste artigo é analisar esse processo de criação de um sistema regulatório por mera hibridização de modelos de outros países, sem o adequado estabelecimento de um marco regulatório nem garantias de participação dos interessados nas decisões, por meio de agências com reduzido poder de dirimir conflitos no setor regulado, sujeitas a riscos de captura econômica e governamental e sem adequada análise de impacto regulatório, o que gera distorções que comprometem não só a independência das agências como também a própria existência delas. Para tal análise, foi adotado neste artigo o método lógico-dedutivo, numa pesquisa predominantemente bibliográfica.

**Palavras-chave:** Regulação; Independência; Marco regulatório; Análise de Impacto Regulatório; Captura

## 1. Introdução

A Constituição Federal estabeleceu, em seu art. 174, que o Estado exercerá papel normativo e regulador da atividade econômica. Desse modo, a atuação direta do Estado no domínio econômico não deveria – ao menos em regra – ser direta, e sim através da normatização e da regulação por meio de fiscalizações, incentivos e planejamento. Nesse modelo, a atuação do Estado seria apenas subsidiária, deixando para o mercado o exercício da atividade econômica.

De acordo com Salgado (2003, p. 21), “a Constituição de 1988 marcou a mudança da inserção do setor público no espaço econômico, ao definir a livre-iniciativa e a livre-concorrência como fundamentos da ordem econômica”.

Nota-se, portanto, que a previsão constitucional é compatível com o modelo de Estado Regulador. Entretanto, até a primeira metade da década de 90, o governo ainda explorava a atividade econômica em diversos setores da economia, não se resumindo aos excepcionais casos constitucionais de

necessidade de atender a imperativos de segurança nacional ou a relevante interesse coletivo.

Apesar de ter havido privatizações no Governo Collor, o cenário de relevante atuação direta do Estado no domínio econômico só seria significativamente alterado a partir do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, quando foi feito um amplo processo de privatizações, desestatizando a máquina administrativa brasileira e levando o Estado a estabelecer marcos regulatórios para a gestão dos serviços públicos privatizados.

Todavia, o estabelecimento de um sistema regulatório no país de maneira tardia, no meio de um processo de privatizações em andamento, gerou distorções que colocam em xeque a efetividade da atividade regulatória no Brasil e que servem de justificativa à análise que será feita neste artigo.

## 2. O sistema regulatório brasileiro

### 2.1 A adoção de um modelo híbrido

Ao se criar um modelo regulatório num país, é tarefa impossível transplantar integralmente o modelo adotado em outro, haja vista que cada Estado possui suas características políticas, sociais e econômicas. Diante disso, levando em consideração a influência na composição do modelo regulatório adotado no Brasil, há de destacar dois modelos de agências reguladoras: o francês e o norte-americano.

Nos Estados Unidos, segundo Binenbojm (2005, p. 37) a criação das agências reguladoras se deu como resposta à crise do modelo liberal, após a crise de 29, que conclamou o Estado a intervir na economia através da política do *New Deal*, ao contrário do Brasil, em que o surgimento das agências regulatórias não se deu por reação do Estado a uma crise no mercado e sim em função da saída do próprio Estado do papel de interventor direto na economia, na década de 90, através da política de privatizações.

No contexto norte-americano, a criação das agências reguladoras se justificava pela necessidade de órgão com capacidade técnica, capaz de proferir decisões com embasamento cientificamente eficientes em cada campo de atuação, respeitando os limites da lei de criação de cada agência. Para tanto, foram dadas a estas agências, no âmbito do mercado regulado, competências administrativas, legislativas e jurisdicionais, sendo estes dois últimos quase tão amplos quanto às das autoridades dotadas originalmente de poderes legislativos e jurisdicionais pelo sistema tradicional de tripartição de poderes.



A respeito do poder normativo das agências reguladoras, Aragão (2003, p. 236) leciona que a orientação predominante nos Estados Unidos é de que a lei deve conter *standarts* mínimos pelos quais deve se pautar a Administração. Já sobre o controle jurisdicional das agências reguladoras, o mesmo autor cita que, em geral, tal controle tem se limitado aos aspectos procedimentais assecuratórios do devido processo legal, bem como sobre o respeito à participação dos interessados (direta ou indiretamente) no objeto da regulação. Sobre esta participação, Di Pietro (2003, p. 57) destaca ainda que o “novo direito” baixado pelas agências norte-americanas não é fruto de imposição unilateral e sim resultante de consenso, negociação e participação de interessados, num sistema em que a participação é tão levada a rigor que as agências são obrigadas não só a motivar suas decisões, mas também devem se manifestar sobre todas as sugestões dos interessados, sujeitando-se essa motivação a controle judicial.

Já no modelo regulatório francês, as agências reguladoras assumiram a forma de centros autônomos, sem personalidade jurídica, denominados “Autoridades Administrativas Independentes”. Uma das características das agências francesas é a atuação não apenas no âmbito da regulação econômica e de serviços públicos, mas também na proteção de direitos fundamentais dos cidadãos, inclusive frente à própria Administração Pública.

Outra característica das agências reguladoras francesas, que as diferem das americanas, diz respeito aos seus poderes. De acordo com Justen Filho (2002, p. 195), as agências da França possuem um nível de atuação bem menos intenso, possuindo um caráter consultivo e informal, residindo sua relevância na exposição ao público em geral de eventos reputados como indevidos ou incorretos. Além disso, o modelo francês não possui previsão constitucional, sendo, portanto, menos estável, uma vez que alterações infraconstitucionais podem implicar em redução do âmbito de sua atuação ou até mesmo na sua extinção.

Assim, a análise das características dos sistemas americano e francês permite concluir que o modelo regulatório brasileiro é híbrido, posto que inspirado no modelo anglo-saxão, mas possuindo características do sistema francês. Deste último o modelo brasileiro se aproxima até por ser adotado aqui o mesmo sistema jurídico-administrativo.

Moreira e Caggiano (2013, p. 35) assim caracterizam o sistema brasileiro:

O Estado brasileiro abdicou parcialmente da intervenção direta (endorregulação) em alguns setores da economia e passou a assumir funções ditas reguladoras (heterorregulação), como meio de tentar garantir a eficiência na prestação de alguns dos serviços públicos que lhe foram normativamente atribuídos (além do cumprimento de fins públicos, da defesa da concorrência e do prestígio à liberdade empresarial). Neste cenário, surgem no

Brasil as chamadas agências reguladoras: autarquias de regime jurídico especial, integrantes da Administração Pública indireta, com personalidade jurídica de Direito Público interno, dotadas de autonomia financeira, administrativa e patrimonial e voltadas ao desenvolvimento de atividades de natureza interventiva – previstas em lei – que se concentram prioritariamente no plano normativo (expedir normas para os setores regulados). No exercício da função reguladora, as agências reguladoras emanam atos administrativos de natureza normativa, que retiram seu fundamento imediato de validade da lei, gerando efeitos na esfera jurídico-econômica.

Todavia, como ainda se notará, a importação de “modelos” de outros países, sejam tais modelos econômicos, jurídicos, políticos ou administrativos, causa problemas de difícil solução prática e, seguindo o escólio de Binbenojm (2005, p. 137), reclama um “acerto de contas”.

## 2.2 Baixa participação dos interessados nas decisões regulatórias

As chamadas “falhas da regulação” ocorrem quando há desvios que comprometem a racionalidade do regulador, o que pode ocorrer por diversos motivos: vícios na norma, problemas na implementação ou questões de estrutura institucional do regulador.

Um dos problemas que podem ser considerados como falha na estrutura institucional do regulador é a baixa participação dos interessados nas decisões. Se no modelo americano a participação dos interessados não só é incentivada como há inclusive a obrigação das agências se manifestarem sobre todas as sugestões apresentadas por eles, no Brasil, além dessa participação ser em diversos casos meramente facultativa, ainda falta, no âmbito de diversas agências, a institucionalização de mecanismos de participação dos interessados tanto nas decisões quanto na própria composição da agenda regulatória.

Isso leva Justen Filho (2003, p. 292) a concluir que há de fato “um déficit de legitimidade democrática do ponto de vista substantivo — em termos de condições de representação de interesses e de deliberação sobre o conteúdo das políticas”. O referido autor ainda complementa:

Não basta a mera divulgação da existência de procedimentos decisórios em curso. A agência divulgar sua intenção de ouvir os “interessados” a propósito de questões técnico-científicas complexas não produz maior efeito. Aliás, pode presumir-se que a esmagadora maioria da população sequer terá condições de avaliar a existência de interesse próprio sobre o tema. Prevalecerá, então, uma característica cuja própria existência é uma das razões da intervenção regulatória estatal: a assimetria de informações. A grande massa da população não dispõe de

suficiente conhecimento para adotar condutas adequadas e satisfatórias para defesa de seus próprios interesses, em grande parte dos casos das operações de mercado. A instituição da agência independente destina-se a combater essa circunstância. Não teria sentido que o processo decisório das agências internalizasse essa mesma característica, tornando-o permeável apenas à participação dos segmentos especializados: os quais são integrados, na grande maioria, pelas indústrias reguladas.

Isso é algo que precisa ser corrigido ou, ao menos, na medida em que possível, atenuado, uma vez que, segundo Mattos (1996, p. 29), uma das funções do Direito é definir e garantir mecanismos de participação pública e deliberação, a exemplo das audiências e consultas públicas.

Uma das formas que isso pode ser feito, segundo Moreira (2013, p. 248), é através da efetivação e do fortalecimento dos instrumentos de controle, seja por parte dos Poderes Executivo e Judiciário, ou por parte da própria população, através de audiências públicas, ampliação do acesso e das oportunidades participação popular no processo de elaboração normativa, naquilo que o autor citado chama de “rede de controles múltiplos”.

Outra forma seria através da padronização mínima de procedimentos, de participação para todas as agências reguladoras, aprovadas em âmbito legislativo por representantes do povo, como já vem sendo apresentado através do Projeto de Lei nº 6621/16 – a chamada Lei Geral das Agências Reguladoras. Esta lei traz, inclusive, em seu art. 11, a possibilidade de serem estabelecidos meios alternativos de participação de interessados em suas decisões, seja diretamente ou por meio de organizações e associações legalmente reconhecidas. Só a maior permeabilidade ao controle, em especial ao controle social, proporcionará maior legitimidade às decisões regulatórias.

## 2.3 Ausência de poder de dirimir conflitos no setor regulado

Segundo Guerra (2016, p. 863), no sistema regulatório americano as agências reguladoras possuem poderes “quase jurisdicionais”, podendo promover instrução através de audiências, coleta de evidências e oitiva de testemunhas, diante de um juiz administrativo e neutro, selecionado por um processo seletivo meritocrático, com independência decisória, mas sem relação formal com o Poder Judiciário. Há, portanto, um processo administrativo tecnicamente qualificado e com garantias próximas às típicas de um processo judicial, que dá legitimidade e alcance às decisões das agências.

Todavia, quando se fez a importação do modelo americano, visando a construção de um sistema regulatório no Brasil, não foi criado um correspondente poder de solução de conflitos para as agências brasileiras. Tem-

se então no Brasil, segundo Timm (2017, p. 66), um cenário de crise processual e do próprio Poder Judiciário, que já não consegue lidar com a demanda da sociedade de resolução de conflitos empresariais, cada vez mais complexos e por vezes pouco conhecidos pelos magistrados, que em geral possuem baixo preparo técnico em questões nesse tipo de conflito. Isso contribui para o aumento do custo processual e gera maior morosidade e menor eficácia do da solução judicial, além de provocar aumento dos chamados “vácuos regulatórios”, que causa aumento de conflitos de interesse entre as prestadoras. Soma-se a isso a incapacidade das agências reguladoras, por ausência de “poderes quase jurisdicionais” à moda americana, de absorver e resolver tais conflitos.

A consequência imediata disso é o crescimento dos mecanismos privados alternativos de solução de conflitos, como a arbitragem, que são, segundo Marques Neto (2006, p. 65), capazes de, suprimindo essa lacuna, proporcionar soluções mais rápidas dos conflitos de marcante viés técnico, como os típicos da regulação econômica.

Se por um lado há maior agilidade na resolução de questões sensíveis do setor regulado, por outro há enfraquecimento do poder das agências reguladoras, que deveriam, em tese, ser as entidades técnica e legalmente aptas para pôr fim nesse tipo de conflito.

## 2.4 A ausência de um marco regulatório

Um dos problemas que afeta a independência e o adequado exercício da atividade regulatória é a ausência de um marco regulatório. A falta de definição desse marco interfere inclusive no investimento privado nos setores regulados, uma vez que falta segurança aos investidores, o que só ocorreria se houvesse o fortalecimento das agências reguladoras.

A atividade de regulamentação é um pressuposto básico para a adequada limitação do comportamento das empresas e cidadãos. Mas, em matéria de regulação, no Brasil optou-se por privatizar antes de definir o novo marco regulatório, o que abriu espaço para a existência de distorções na configuração de vários setores de serviços públicos, de modo que, no entender de Peci (1999, p. 134), os problemas enfrentados pelas agências reguladoras em muito se devem ao descompasso entre o processo de privatização e o de formulação de políticas regulatórias adequadas por parte do Estado.

De acordo com Pacheco (2006, p. 527), em boa parte dos setores de infraestrutura a criação de agências para regular e fiscalizar os novos agentes privados deu-se no final dos anos 90, de modo que a criação do marco regulatório foi posterior à privatização.

Dois exemplos que ilustram a importância do estabelecimento de um marco regulatório são os da telefonia e do setor elétrico. No primeiro caso, o



sucesso dos investimentos em telecomunicações no país, deve-se, dentre outros motivos, ao fato do setor possuir marco regulatório e agência reguladora, com poder de decisão e tarifas corrigidas em patamares internacionais antes mesmo do leilão que vendeu a Telebrás. Essa realidade é muito diferente do ocorrido no setor elétrico, onde a regulação e a criação da respectiva agência reguladora – a Aneel – só ocorreu tempos depois do início das privatizações do setor.

A falta de um marco regulatório, segundo Farias (2006, p. 102), é um problema permanente, uma vez que qualquer tentativa de mudança no marco regulatório abre margem a alegações quebra de contrato, fazendo do Brasil um país de alto risco para os investidores.

## 2.5 A falta de análise de impacto regulatório (AIR)

Outro problema que interfere no desempenho das agências reguladoras brasileiras é a falha causada por erros de diagnóstico e análises superficiais. Em geral, as agências editam atos normativos sem submetê-los à prévia análise de suas possíveis consequências, que evidenciem seus possíveis efeitos negativos.

Assim, muitas falhas de regulação são provocadas pela ausência de análise dos efeitos sistêmicos e pela falta de antecipação das suas consequências. Em diversas oportunidades o regulador não faz a adequada avaliação das consequências dos modelos regulatórios por ele instituídos, ignorando o fato de que tais normas produzem efeitos por vezes imprevistos e indesejados.

Em outras palavras, o que se tem no país nesse ponto é uma falha regulatória causada pela falta de um adequado procedimento de análise de impacto regulatório, que permita aferir, previamente, os custos e benefícios de uma proposta regulatória.

A Análise do Impacto Regulatório - AIR, como instrumento de melhoria da qualidade regulatória, é um processo de análise destinado a avaliar, a partir de evidências e de um problema regulatório, os possíveis impactos das alternativas de ação disponíveis para o alcance dos objetivos pretendidos. Sua finalidade é, subsidiando a tomada de decisão, contribuir para que as ações regulatórias sejam efetivas, eficazes e eficientes.

Mais que uma simples avaliação de custo-benefício dos efeitos da regulação, trata-se de um procedimento que proporciona a introdução de mecanismos de legitimação democrática, na medida em que possibilita a participação dos envolvidos no processo regulatório, limita a discricionariedade do regulador e viabiliza o posterior controle da decisão regulatória.

A importância deste tipo de análise é adequadamente descrita por Guerra e Sampaio (2012, p. 30):

A finalidade da AIR consiste em oferecer múltiplas alternativas ao órgão, entidade ou Poder do qual seja requerida uma decisão,



acompanhadas de uma análise quanto aos seus potenciais custos e benefícios, em termos econômicos, concorrenciais, sociais e ambientais, dentre outros. Ao se buscar avaliar, *ex ante*, os impactos que podem advir da implantação de novas políticas públicas, por meio de atos regulatórios normativos, busca-se evitar a tomada de decisões equivocadas, cujos custos sociais terminem por suplantar os benefícios esperados ou, ainda, cujos efeitos venham a se mostrar contrários ao interesse público que se pretendia originalmente tutelar. O resultado de uma análise de impacto regulatório é a elaboração de um relatório final de caráter orientador, não-vinculante ao órgão competente para a tomada de decisão.

No Brasil, até por não haver uma lei geral que exija a adoção de análise de impacto regulatório ou defina os casos em que sua utilização seria mandatória, há poucos exemplos reais de análises completas implementadas antes da ação regulatória. Isso vai de encontro à ideia de que a integração e o diálogo com a sociedade aumentam a efetividade das decisões regulatórias, por resultar normas mais compatíveis com a realidade social.

O caminho para o avanço nesse ponto passa, conforme sugerido por Oliveira (2011, p. 193), pelo estabelecimento de objetivos claros na agenda regulatória, pela edição de normas que promovam uma padronização mínima de procedimentos que sejam transparentes e que incentivem a participação popular, para que assim a AIR possa ser feita de maneira sistemática, seguindo metodologias definidas e formalizadas. Apesar da AIR já ser obrigatória em agências como a Agência Nacional de Aviação Civil - ANAC e a Agência Nacional de Transportes Aquaviários - ANTAQ, a falta de sistematização e homogeneidade aumentam o clamor por sua institucionalização e adoção também nas demais agências reguladoras brasileiras.

Há de se seguir o exemplo de jurisdições mais desenvolvidas em matéria de análise de impacto regulatório, haja vista que a AIR é uma realidade na maioria dos países desenvolvidos da atualidade e representa uma importante ferramenta de concretização da denominada governança regulatória. Caso interessante é o Reino Unido, onde a AIR já se encontra institucionalizada e consolidada e há adequada avaliação qualitativa das análises de impacto realizadas pelas agências governamentais.

Deve-se, ao fim desse processo de sistematização, ser alcançado um patamar em que a AIR seja de adoção obrigatória antes da expedição de qualquer Resolução Normativa que implique em imposição de deveres aos regulados. Alcançado esse nível de maturidade institucional regulatória, serão proporcionadas significativas vantagens, a exemplo do incremento não só da adesão do mercado à política regulatória como também da própria credibilidade do regulador.

Como leciona Oliveira (2011, p. 194), a adoção da AIR é de grande utilidade para o aperfeiçoamento da regulação no Brasil, visto que na ponderação entre as vantagens e as eventuais desvantagens, a AIR apresenta saldo positivo, permitindo a concretização do planejamento, da racionalidade, da eficiência e da transparência na formulação e na revisão da política regulatória.

## 2.6 O problema do risco de captura

A ideia de “captura” do regulador se refere à situação em que o referido ente passa a ser uma estrutura meramente figurativa, atuando sem imparcialidade ou mesmo favorecendo das partes envolvidas com a atividade regulada.

A “teoria da captura”, que foi desenvolvida de maneira mais aprofundada nos Estados Unidos e tem em George Stigler um de seus principais expoentes, tem ganhado espaço no Direito Administrativo brasileiro. Trata-se, segundo Nohara (2012, p. 559) de uma abordagem que analisa “a submissão da atuação de agência regulatória aos interesses mais imediatos de empresas de setores regulados que, por concentrarem informações privilegiadas, exercem pressão e acabam determinando o conteúdo da regulação que sofrerão em detrimento de interesses coletivos”.

Para os integrantes da Escola de Chicago, o excesso de regulação gerava ineficiência econômica, especialmente pelo risco de utilização da regulação para a satisfação dos interesses privados dos grupos politicamente influentes. Assim, a captura do regulador pelos interesses do regulado se configura como uma distorção do funcionamento ideal da regulação, pois, num cenário regulatório ideal, a agência reguladora deveria se manter equidistante entre os interesses empresariais e industriais e os interesses dos consumidores e da sociedade civil.

Como destaca Aragão (2005, p. 365), a captura é um dos maiores riscos à existência de agências reguladoras independentes, posto que tais entidades, sendo criadas para proporcionar uma regulação mais eficiente de atividades de especial interesse e sensibilidade da sociedade, não podem ser neutralizadas em relação ao poder político e deixadas livres à influência econômica dos poderosos interesses regulados.

No mesmo sentido, Justen Filho (2002, p. 369) também pontua a relevância do assunto:

A captura configura quando a agência perde a condição de autoridade comprometida com a realização do interesse coletivo e passa a produzir atos destinados a legitimar a realização dos interesses egoísticos de um, alguns ou todos os segmentos empresariais regulados. A captura da agência se configura, então, como mais uma faceta do fenômeno de distorção de finalidades dos setores burocráticos estatais.

Assim, consiste a “captura” na falha da regulação causada pela transferência da regulação para grupos de interesse, manifestada, por exemplo, na edição de atos normativos em benefícios de interesses públicos ou privados autointeressados.

A doutrina ainda divide a captura em duas modalidades: econômica e política. A econômica, descrita em linhas anteriores, evidencia-se na vinculação entre os interesses dos setores regulados e a agência reguladora, o que compromete a atuação das agências em virtude da tutela indevida dos interesses dos regulados, que causa um desvirtuamento das finalidades regulatórias.

Já a captura política refere-se à prevalência das decisões de ordem política em detrimento das tecnicamente apropriadas, estando relacionada diretamente ao processo de escolha dos dirigentes das agências. Tal falha – que consiste na captura do regulador pelo governo, e não pelo setor privado – pode ser ainda mais grave que a econômica. Diante desse problema, há necessidade de que a escolha pública seja analisada por uma ótica econômica, ou seja, haja equiparação entre o comportamento dos indivíduos na arena política com o adotado na seara econômica, identificando e evitando que o burocrata tome decisões em seu próprio interesse.

A existência da referida falha no ambiente regulatório brasileiro pôde ser vislumbrada pelo Tribunal de Contas da União, através dos resultados na Tomada de Contas nº 012.693/2009-9, feita pelo Tribunal de Contas da União (TCU), em 2009. Por ocasião da referida tomada, foram tecidas as seguintes conclusões: a) há uma sobreposição de competências entre agências reguladoras e órgãos políticos; b) tais entidades perderam a sua autonomia financeira, tendo em vista o contingenciamento de seus recursos pelo executivo central, o qual vem ocorrendo porque, embora as leis de criação dessas entidades prevejam a sua autonomia financeira, não existem mecanismos especiais que as diferenciem de outras unidades orçamentárias; c) tais entidades perderam a sua autonomia decisória, em razão da ausência de critérios objetivos para a substituição de seus dirigentes nos casos de vacâncias e de afastamentos, o que deveria ter sido disciplinado pelo regulamento de cada entidade.

Neste cenário, o que se percebe é que o ambiente regulatório brasileiro clama por uma ruptura com a famigerada captura, devendo partir-se da compreensão de que as agências são órgãos de Estado e não de Governo, sendo fundamental a preservação da autonomia das agências de regulação. Devem as agências reguladoras possuir independência frente às vicissitudes do poder político, sob pena de serem convertidas em entidades meramente figurativas. É preciso uma verdadeira reforma das funções de governo – que deveria ter ocorrido já na época das privatizações que demandaram a

regulação – que fortaleça as instituições, e combata esse cenário atual de incremento de relações corruptas, o estabelecimento de monopólios privados e o enfraquecimento da credibilidade do Estado.

Não dá mais pra admitir que, conforme exposto por Bockmann (2014, p. 132), as agências reguladoras sirvam apenas de guarida para demandas partidárias, com quadros preenchidos por pessoas sem a necessária sofisticação técnica e uma lógica de nomeações pautada em arranjos político-governamentais, tão danosa à independência técnica e que tanto comprometem as reais prioridades regulatórias.

Salutar, nesse ponto, é o entendimento de Justen Filho (2003, p. 286):

O fundamental reside em assegurar que a direção da agência retrate a heterogeneidade das orientações políticas, para o fim específico de evitar que as influências políticas e econômicas externas não encontrem barreiras internas de neutralização. Ou seja, as agências independentes não serão neutras e imparciais se sua composição não contemplar instrumentos de freios e contrapesos internos, que impeçam sua captura pelo poder político ou econômico.

### 3. Conclusão

A análise do processo de criação das agências reguladoras brasileiras, bem como as citadas distorções e interferências que tem comprometido a independências delas, demonstra que o modelo regulatório brasileiro caminha para a falência.

Isso porque as premissas de estabilidade, independência, processualidade, equidistância, participação dos interessados e análise de impacto regulatório não estão sendo mantidas e sim substituídas por um cenário de verdadeira insegurança jurídica, que afasta investimentos e prejudica o crescimento econômico do país.

Percebe-se então que o chamado “compromisso regulatório” foi quebrado e a regulação assumiu no país uma feição eminentemente política, de modo que hoje não é possível falar – ao menos na maioria das agências reguladoras brasileiras - em “neutralidade técnica”. E é esse cenário que leva a ser debatida, inclusive, a real necessidade da atividade regulatória.

A continuidade de um sistema regulatório que não apenas exista, mas também seja eficaz, passa por diversas propostas de soluções, que exigem necessariamente um constante aperfeiçoamento da regulação, como atividade que vise a promoção da concorrência como mecanismo de organização da atividade econômica.

Outro importante avanço a ser feito é o fortalecimento de instrumentos eficazes de controle social, a exemplo de mecanismos de consulta pública, que precisam ser obrigatórios para todas as agências. Esse controle social pode ainda ser incrementado por contratos de gestão ou desempenho, que são instrumentos úteis para assegurar maior transparência e contribuir para a melhoria da eficiência regulatória.

Mas talvez a maior necessidade seja a chamada do Legislativo a exercer o seu papel de delineador de limites da atuação dos partícipes dos setores regulados. E essa delimitação tem que partir de leis oriundas de planejamento de longo prazo, cabendo ao Estado fixar metas, submetê-las ao Parlamento e cobrar sua execução, nos moldes de desenvolvimento planejados pelo Estado.

Essas leis deverão, além de trazer padrões mínimos de funcionamento e independência destinados a todas as agências reguladoras, uniformizando a atividade regulatória, também refletir o planejamento daquilo que o Estado pretende com a regulação, estimulando ou inibindo determinados setores econômicos, uma vez que o mercado não pode atuar livremente, haja vista que os mercados refletem as preferências dos consumidores atuais, não levando em conta o efeito de tais transações em gerações futuras.

Ademais, comportamentos privados tipicamente individualistas podem produzir uma irracionalidade coletiva. Por isso, necessário que o Estado assuma, ainda que parcialmente (por incentivos positivos ou negativos) as rédeas do desenvolvimento econômico através da atividade regulatória, que deve desenvolvida de maneira responsiva, mas sem comprometer a independência destas agências.

## *Referências bibliográficas*

ARAGÃO, Alexandre Santos de. *Agências Reguladoras e a evolução do Direito Administrativo Econômico*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

BINENBOJM, Gustavo. Agências reguladoras, legalidade e direitos fundamentais: limites aos poderes normativo e sancionatório da Anvisa na regulação de produtos fumígenos. *Revista de Direito Público da Economia - RDPE*, Belo Horizonte, ano 3, n. 10, p. 137-168, abr./jun. 2005.

BRASIL. Poder Legislativo. Tribunal de Contas da União. *Acórdão 2261/2011: Tomada de Contas nº 012.693/2009-9*. Disponível em <https://contas.tcu.gov.br/etcu/ObterDocumentoSisdoc?seAbrirDocNoBrowser=true&codArqCatalogado=6124467&codPapelTramitavel=50069635>>. Acesso em 25 de jan. de 2019.



- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Limites da função reguladora das agências diante do princípio da legalidade. In: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella (Org.). *Direito regulatório: temas polêmicos*. Belo Horizonte: Fórum, 2003. p. 27-60.
- FARIAS, Regina Cláudia Gondim Bezerra. *Atuação estatal e a privatização do setor elétrico brasileiro*. Dissertação de Mestrado dirigida por Carlos Marcos Batista. Brasília: Universidade de Brasília, 2006. 115 p.
- GUERRA, Sérgio. Arbitragem Regulatória. In *Temas Relevantes no Direito de Energia Elétrica- Tomo V / ROCHA, Fábio Amorim da. coordenador*. Rio de Janeiro, Synergia, 2016. p. 855-877.
- GUERRA, Sérgio; SAMPAIO, Patrícia. Análise de Impacto Regulatório, *Revista Justiça & Cidadania*, volume 145, 2012, p. 30-33.
- HABERMAS, Jürgen. *Between Facts and Norms*. Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy. Cambridge: The MIT Press, 1996.
- JUSTEN FILHO, Marçal. Agências Reguladoras e Democracia: existe um Déficit Democrático na “Regulação Independente”? *Revista de Direito Público da Economia – RDPE*, Belo Horizonte, ano 1, n. 2, p. 273-301, abr./jun. 2003.
- \_\_\_\_\_. *O Direito das Agências Reguladoras Independentes*. São Paulo: Dialética, 2002.
- MARQUES NETO, Floriano Peixoto de Azevedo. Mediação e arbitragem no setor de telecomunicações. *Interesse Público*, Porto Alegre, v. 8, n. 37, p. 65-68, 2006.
- MATTOS, Paulo Todescan Lessa. *O Novo Estado Regulador no Brasil: Eficiência e Legitimidade*. São Paulo: Singular, 2006.
- MOREIRA, Egon Bockmann. Agências Reguladoras Independentes, Déficit Democrático e a “Elaboração Processual de Normas”. *Revista de Direito Público da Economia – RDPE*, Belo Horizonte, ano 1, n. 2, p. 221-255, abr./jun. 2003.
- \_\_\_\_\_. Qual é o Futuro do Direito da Regulação no Brasil? In: SUNDFELD, Carlos Ari; ROSILHO, André (Organização). *Direito da Regulação e Políticas Públicas*, 1ª edição, São Paulo, Malheiros Editores, volume 1, 2014, p. 107-139.
- MOREIRA, Egon Bockmann; CAGGIANO, Heloisa Conrado. O poder normativo das agências reguladoras na jurisprudência do STF: mutação constitucional do princípio da legalidade?. *Revista de Direito Público da Economia – RDPE*, Belo Horizonte, ano 11, n. 43, p. 35-57, jul./set. 2013.
- NOHARA, Irene Patrícia. *Direito Administrativo*. São Paulo: Atlas, 2012.
- OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. Governança e Análise de Impacto Regulatório. *Revista de Direito Público da Economia – RDPE*, Belo Horizonte, ano 9, n. 36, p. 173-203, out./dez. 2011.
- PACHECO, Regina Silvia. Regulação no Brasil: desenho das agências e formas de controle. *Revista de Administração Pública*, v. 40, n. 4, p. 523-543, 2006.
- PECI, Alketa. Novo marco regulatório para o Brasil da pós-privatização: o papel das agências reguladoras em questão. *Revista Brasileira de Administração*, Rio de Janeiro, v. 33, n. 4, p. 121-135, 1999.

SALGADO, Lucia Helena. *Agências Regulatórias na Experiência Brasileira: um panorama do atual desenho institucional* in *Texto para Discussão*, vol. 941. Rio de Janeiro: IPEA, 2003.

SUSTEIN, Cass Robert. *After the rights revolution: Reconceiving the regulatory state*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1990, 284 pp., NPA.

TIMM, Luciano Benetti. Análise econômica da arbitragem. *Revista de Direito Público da Economia – RDPE*, Belo Horizonte, ano 15, n. 59, p. 155-173, jul./set. 2017.

# A justiça sistêmica: uma técnica inovadora no auxílio da resolução de conflitos, um contributo à administração da justiça

*Patricia Antunes Rossi*

**Resumo:** O presente trabalho tem por objetivo investigar em que medida a Justiça Sistêmica contribui como técnica auxiliar nas audiências prévias de mediação para o acesso à justiça e cidadania por ter em seu foco a preocupação com a pacificação familiar e social. Para tanto, o texto partiu da seguinte linha argumentativa: exposição das transformações do acesso à justiça, contribuição dos instrumentos de metodologia da área de Ciências Sociais e apresentação de um estudo aplicado na Bahia, mostrando, ao final, os impactos positivos de tal técnica, no que tange à redução de custos, celeridade do processo e restabelecimento do diálogo.

**Palavras-chaves:** Justiça Sistêmica; Acesso à justiça; Constelação Familiar; Direito.

## 1. Introdução

O principal entrave ao acesso à justiça, se analisada do ponto de vista do Judiciário brasileiro, é, sem dúvida, o tempo gasto entre a propositura da ação judicial até a solução da demanda, tendo em vista o princípio Constitucional da República de 1988 - Art.5º inc. LXXVIII, da razoável duração do processo. A Justiça que não tem cumprido suas funções dentro de um prazo “razoável” é, para muitos, uma Justiça inacessível e, no mínimo, dispensável (CAPELLETTI, 1998). Outro aspecto é a reincidência processual apontando para seu próprio problema, ou seja, a não efetividade da resolução do conflito. Além do custo e da onerosidade para todos os envolvidos, expõe que nem sempre uma sentença consegue trazer a paz pretendida.

Avaliando as práticas da mediação e conciliação, privilegiada pelo Código de Processo Civil de 2015<sup>1</sup>, Farinelli e Cambi afirmam que

<sup>1</sup> Em especial o artigo 694 do CPC/15: “Nas ações de família, todos os esforços serão empreendidos para a solução consensual da controvérsia, devendo o juiz dispor do auxílio de profissionais de outras áreas do conhecimento para a mediação e conciliação. Parágrafo único. A requerimento das partes, o juiz pode determinar a suspensão do processo enquanto os litigantes se submetem a mediação extrajudicial ou ao atendimento multidisciplinar”.

A eficácia da conciliação exige discussão aberta, direta e franca entre as partes. Pode acontecer antes ou depois da instauração do processo. É importante alternativa de aproximação e participação dos envolvidos na solução do conflito. Mas também proporciona efetivo acesso à justiça, já que sua eficácia depende do tratamento igualitário entre os contendores que decidem, em conjunto e da melhor forma, a situação conflituosa, buscando a maior harmonia e a mútua satisfação (FARINELLI, CAMBI, 2011, p. 293).

A prática da conciliação (e agora também a mediação) que já haviam sido adotadas como política nacional pelo Conselho Nacional de Justiça com a Resolução 125/2010<sup>2</sup> contribui para o acesso à justiça, por permitir um mecanismo célere, equânime e que valoriza a autonomia das partes e economicidade no que tange aos gastos que o Estado tem em relação à esta pasta.

Pelo menos dois fatores causam na população, certa desconfiança de que a contenda judicial não atenderá a uma solução em tempo hábil, são eles: 1) a demora na resolução de determinado conflito; e 2) a linguagem rebuscada e tecnicista, elementos que impactam diretamente na percepção do sistema de justiça atual, provocando uma crise na administração da justiça. Crise essa que é partilhada pelo mundo, fomentando assim as novas maneiras promovedoras e inovadoras na busca de uma melhor resolução de conflito. A autocomposição é uma dessas ferramentas legais, que com o intuito de melhorar o diálogo entre o Estado e o cidadão auxilia na paz pretendida e restaura as relações, ofertando, assim, a voz do cidadão na decisão do conflito. Estas preocupações estão na pauta do dia dos CEJUSC – Centros Judiciários de Solução de Conflitos –, instalados em todo o país para disseminar as práticas e trazer uma tratativa mais assertiva na solução da lide com vistas a diminuir a judicialização.

Frente à crise processual e à própria tendência mundial, as soluções alternativas que utilizam uma forma não adversarial se apresentam com vantagens visíveis, como a celeridade, o baixo custo e a informalidade. As soluções alternativas são um meio de buscar a justiça fora do manto estatal, uma vez que o poder judiciário não detém o monopólio da justiça, apenas o da jurisdição.

A discussão atual já sinaliza que o pensamento jurídico de base positivista está defasado e não atinge as respostas satisfatórias na resolução de litígios. Por outro lado, as teorias que se opõem à esta afetam a formalidade do Direito rumo a um subjetivismo, que fomenta a insegurança e desacordos. Este é um lado deste prisma, que separa os sujeitos através da judicialização da

<sup>2</sup>Dispõe sobre a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesse no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/busca-atos-adm?documento=2579>>. Acesso em 10 de Ago. 2019.

vida, ao invés de conciliá-los. (OLIVEIRA JUNIOR, CAMPOS AMBRÓSIO, 2018). Nesse sentido, convém investigarmos quais os mecanismos que estão sendo propostos e quais impactos advêm de tais práticas.

## 2. A Metodologia: escolhas e contribuições de teorias sociais para a justiça sistêmica

Conforme exposto acima, pode-se observar que o Direito (e as Ciências Sociais Aplicadas) possuem instrumentos próprios de análise, verificação e interpretação dos fenômenos sociais, os quais nem sempre se constituem em processos rápidos na resolução de determinados problemas. A discussão aqui proposta parte da constatação da lentidão na resolução de conflitos no âmbito do Direito Civil e avança no sentido de buscar em interpretações da Sociologia e da própria Metodologia mecanismos para adensar o debate sobre justiça sistêmica e resolução de conflitos. Nesse sentido, parte-se de três contribuições teóricas: a de Rupert Sheldrake, a de Pierre Bourdieu e a de Thomas Kuhn.

A primeira delas refere-se aos aspectos biológicos defendidos por Rupert Sheldrake, em sua Teoria dos Campos Mórficos<sup>3</sup> e as sensações produzidas e sentidas neste campo são verdadeiras. Em seus experimentos, Rupert visualizou uma série de “sensações de ser observado” dentro de um campo, ora com posturas aglutinadoras, ora com posturas repulsivas. Neste campo denominado por mórfico, Rupert indica que há informações dos indivíduos que são emitidas para outros indivíduos no campo, de maneira inconsciente e transgeracional. Durante a constelação, os terapeutas conseguem capturar esse campo e promover *insights* resolutivos, às vezes uma característica familiar comportamental se repete em várias gerações e por isso, tal comportamento pode, por vezes, ser entendido como se fosse uma honraria aos antepassados, ainda que inconscientemente. A exemplo deste ato “é o caso do avô ter sido um agressor, o filho por sua vez herdou esta marca e o neto também honra esta característica”, um movimento quase cultural.

A teoria de Rupert abre diálogo com a Teoria dos Campos Sociais de Pierre Bourdieu<sup>4</sup> mostrando a relação que estabelece com a área sociológica. Bourdieu desenvolveu sua teoria após extensa análise de fatos sociais em localidades distintas. Para o autor, cada campo é parcialmente autônomo,

<sup>3</sup> SHELDRAKE, Rupert. Teoria dos Campos Mórficos.

<sup>4</sup> BOURDIEU, Pierre. Teoria dos Campos Sociais.



possuindo regramentos e valoração específicos com premiação únicos. Desta forma, tal dinâmica estimula o uso de um *habitus* atribuído a todos os indivíduos pertencentes a um campo, que de maneira repetida e sem questionamento se faz reproduzindo transgeracionalmente. Para Bourdieu, as relações são como o mercado de capitais, que aferem a saúde de uma sociedade. Quanto maior a troca de capitais (material e ou imaterial) o movimento pendular desta troca revela o equilíbrio destas relações, sendo assim mais saudável quanto mais equalizado. Portanto, a dinâmica social se dá nesses câmbios, ora equilibradas, ora em caos, revelando as situações de opressões sociais.

E, por fim, a contribuição de Thomas Kuhn. Sempre que pensamos em cientificidade, em paradigmas e nas verdades acolhidas pelo universo acadêmico, partimos de pontos de contato que balizam a pesquisa ou que a refutam. Dentro do conceito das Constelações Familiares proposto por Bert Hellinger, outro aspecto se mostra pertinente é a renovação científica, observada a partir da transformação dos paradigmas. Thomas Kuhn, em sua obra *A Estrutura das Revoluções Científicas*, explica como e de que maneira estas revoluções acontecem. A espinha dorsal da concepção kuhniana de ciência consiste na tese de que o desenvolvimento típico de uma disciplina científica se dá ao longo da seguinte estrutura aberta:

fase pré-paradigmática → ciência normal → crise → revolução → nova ciência normal → nova crise → nova revolução → ... Nesse sentido, e estabelecendo um paralelo entre a forma tradicional de resolução de conflitos e a justiça restaurativa, podemos verificar que há diferença entre elas, justamente na forma como propõe as resoluções.

A Justiça sistêmica é uma compilação de transversalidades que foge do modelo cartesiano pragmático e se revela dialogal e mais acolhedor. Sendo essa uma prática ainda pouco difundida na resolução de conflitos, a prática terapêutica das constelações sistêmicas no Judiciário – Constelação Familiar – em que medida pode ser utilizada para o tratamento, apaziguamento e a pacificação social no acesso à justiça?

### *3. Transformações dos mecanismos de acesso à justiça: da assistência judiciária à constelação familiar*

Nesta seção, apresentar-se-á as contribuições teóricas de Capelletti (1998) para entendermos as mudanças que se operaram na assistência judiciária. Assim, para Capelletti, há um conjunto de soluções, no qual ele subdividiu em quatro, denominando-as de quatro ondas do movimento universal do acesso à justiça, a saber: 1) a assistência judiciária; 2) as reformas no que tange a

interesses difusos, como a proteção ambiental e do consumidor; 3) o enfoque no acesso à justiça na tentativa de quebrar as barreiras de maneira articulável e compreensiva. O ideal de justiça passa pela plena e eficaz solução dos conflitos, como forma de pacificação social. Esta (re)configuração do acesso à justiça vem demandando novas possibilidades e a tornando um mecanismo mais plural, para que possa atender de fato seu teor cidadão e democrático. E, por fim, 4) a compreensão dialógica, sendo a mais atual e diversa, construindo um novo marco legal da mediação, trilhando caminhos ainda não demarcados, rompendo ao apego à formalidade legal sem se distanciar dos princípios da “inafastabilidade da jurisdição, da garantia fundamental de direitos e do acesso ao direito”.

A resolução 125/2010 do CNJ cria política de tratamento adequado ao conflito, o CPC 2015 e a lei 13.140/15 conduziram este tema ao novo modelo de abordagem e tratamento de conflitos. Nesse sentido, o marco legal da mediação abre um novo espectro de soluções de conflitos mudando os paradigmas dessa tratativa.

### 3.1 O Sistema Multiportas

O sistema multiportas abrange os meios de solução para cada tipo de conflito e fica a cargo do cidadão e do Estado optar pela porta mais adequada. Assim, ao invés de ter apenas uma porta – o processo – o cidadão é orientado pelo juízo a ter outras possibilidades e caminhos para a solução da lide.

A autocomposição é uma dessas portas, que pode ser feita pela mediação e/ou pela conciliação. Na transação (mediação) os conflitantes fazem concessões mútuas e tentam a solução da lide. A distinção entre conciliação e mediação é que a finalidade da primeira é realizar acordos (geralmente comerciais), enquanto na segunda o acordo é mera consequência, visto que o objetivo é a reconstrução do diálogo, resolvendo não somente a lide processual, como também o conflito de forma integral.

### 3.2 A Constelação Familiar

Neste cenário a indicação da prática terapêutica – Constelação Familiar – se tornou possível, uma vez que a técnica apresentada pelo psicoterapeuta alemão Bert Hellinger aponta a possibilidade da conscientização do próprio conflito a partir da análise transgeracional. Este diálogo com o judiciário começou para que de modo apriorístico se busque uma mediação consolidada em uma maior noção de justiça, equilíbrio e independência.

O que é a prática da constelação familiar? O termo vem da palavra alemã *Familien aufstellung*, que significa “colocar a família na posição ou em uma nova mirada”. (VIEIRA, 2017). Um reposicionamento dos papéis ora trocados inconscientemente, voltando para seus lugares originais, que confere desta

forma um equilíbrio ao sistema familiar e a busca por melhores posturas, dirimindo, assim, os conflitos de maneira mais assertiva e fluida.

Hellinger (2001) defende que, além do inconsciente individual e do inconsciente coletivo, há um “inconsciente familiar” que atua em cada membro da família. Para ele, existem três leis que regem este sistema: do pertencimento, da hierarquia e do equilíbrio. Quando uma destas leis está em desequilíbrio neste sistema, ocorre um desajuste e essa assimetria às vezes escoa para fora do núcleo familiar, reverberando na sociedade e, por muitas vezes, incide no judiciário. O tratamento ofertado por esta prática é o despertar do inconsciente, trazer para o consciente vigeu, convidar para a vivência do processo de empatia e fazer o reajustamento dos papéis na esfera do litígio.

A essência da Justiça Sistêmica se desvela para além das normatividades do Direito e de seus operadores, pois vislumbram um olhar mais criterioso e sensível. O Direito e a Lei fornece *o que fazer*, os princípios sistêmicos e sua postura se articulam *o como fazer* – desta maneira laboral a Justiça aufere leveza e efetividade, sendo um contributo para que uma sentença traga um teor de justiça e de paz. (OLIVEIRA JUNIOR, CAMPOS AMBRÓSIO, 2018).

O ideal de justiça perpassa pelo tempo e ensina, importa esclarecer que semelhante princípio era transmitido com maior ou menor exemplificação de seus expositores. Os gregos diziam: “Não façais ao próximo o que não desejais receber dele”; os persas afirmavam que: “Fazei como quereis que se vos faça”; os chineses declaravam: “O que não desejais para vós, não façais a outrem”; os egípcios recomendavam: “Deixai passar aquele que fez aos outros, o que desejava para si”; os hebreus doutrinavam: “O que não quiserdes para vós, não desejeis para o próximo”; e os romanos insistiam: “A lei gravada nos corações humanos é amar os membros da sociedade como a si mesmo”. Neste breve recorte da narrativa histórica, o ponto alto é o processo de empatia; a prática da constelação familiar contribui para que os membros da família possam sentir a dor, alegria, e os sentimentos do outro, e assim um despertar para paz, reequilibrando o sistema social. Alguns jargões populares são muito assertivos para exemplificar estas posturas, “filho peixe, peixinho é”, “tal pai, tal filho”, apontam esta transgeracionalidade de comportamento. Uma espécie de honraria às posturas de seus ancestrais e uma repetição inconsciente, que com a prática da constelação familiar fica mais bem compreendido e visualizado, trazendo, assim, uma opção de tratamento e recondução de uma postura mais saudável.

O precursor da Constelação Familiar no Poder Judiciário foi o Dr. Sami Storch, juiz do Estado da Bahia que desde 2007 utiliza este procedimento prévio às audiências na Vara de Família e na Vara Criminal e de Infância e Juventude. A abordagem sistêmica do Direito, propõe, portanto, a aplicação

prática da ciência jurídica com um viés terapêutico – desde a etapa da elaboração das leis até a sua aplicação nos casos concretos. A proposta, no judiciário, é utilizar as leis e o Direito como mecanismo de tratamento das questões geradoras de conflito, visando equilibrar a saúde do sistema “adoecido”, como um todo.

Figura 1 – Posição dos Constelados



Fonte: CNJ – Conselho Nacional de Justiça (2018)

#### *4. A aplicação do mecanismo de Constelação Familiar: Resultados preliminares no estado da Bahia*

Os resultados advindos após a aplicação da prática da constelação familiar na Bahia revelam sua eficácia e a alta qualidade nos acordos. Por meio de questionários respondidos após a audiência de conciliação e ou mediação por pessoas que participaram das vivências de constelações, obtiveram as seguintes respostas:

- 59% das pessoas disseram ter percebido, desde a vivência, mudança de comportamento do pai/mãe de seu filho que melhorou o relacionamento entre as partes. Para 28,9%, a mudança foi considerável ou muita;
- 59% afirmaram que a vivência ajudou ou facilitou a obtenção do acordo para conciliação ou mediação durante a audiência. Para 27%, ajudou consideravelmente. Para 20,9%, ajudou muito;
- 77% disseram que a vivência ajudou a melhorar as conversas entre os pais quanto à guarda, visitas, dinheiro e outras decisões em relação ao filho das partes. Para 41%, a ajuda foi considerável; para outros 15,5%, ajudou muito;
- 71% disseram ter havido melhora no relacionamento com o pai/mãe de seu(s) filho(s) após a vivência. Melhorou consideravelmente para 26,8% e muito para 12,2%;

- 94,5% relataram melhora no seu relacionamento com o filho. Melhorou muito para 48,8%, e consideravelmente para outras 30,4%. Somente 4 pessoas (4,8%) não notaram tal melhora;
- 76,8% notaram melhora no relacionamento do pai/mãe de seu(ua) filho(a) com ele(a). Essa melhora foi considerável em 41,5% dos casos e muita para 9,8% dos casos; 55% das pessoas afirmaram que desde a vivência de constelações familiares se sentiram mais calmas para tratar do assunto; 45% disseram que diminuíram as mágoas; 33% disseram que ficou mais fácil o diálogo com a outra pessoa; 36% disseram que passaram a respeitar mais a outra pessoa e compreender suas dificuldades; e 24% disseram que a outra pessoa envolvida passou a lhe respeitar mais.

Dessa forma, as pesquisas preliminares indicam que a prática contribui não apenas para o aperfeiçoamento da Justiça, como também para a qualidade dos relacionamentos nas famílias – que, sabendo lidar melhor com os conflitos, podem viver em paz e assim proporcionar um ambiente familiar melhor para o crescimento e desenvolvimento dos filhos, com respeito e consideração à importância de cada um. Para Storch<sup>5</sup>, a consequência natural disso é a melhora nos relacionamentos em geral e a redução dos conflitos na comunidade.

No Direito do Trabalho os instrumentos legais e as leis sistêmicas são imprescindíveis, pois tratam do cidadão dentro de uma organização do trabalho, formando vínculos sistêmicos de pertencimento, hierarquia e equilíbrio. Quando há uma sucessão empresarial, um novo proprietário chega por último e, portanto, hierarquicamente ele é menor. Para que este consiga exercer sua função com desvelo, há uma necessidade real de respeitar quem chegou antes e inclusive os fundadores, para que este sistema possa continuar em equilíbrio. Uma juíza do trabalho narra um caso que após uma sucessão empresarial um funcionário que era o braço direito do antigo dono que trabalhou por 20 anos foi demitido sumariamente. Ao demandar na Justiça do Trabalho, exigia imoderadamente seus direitos e nada o convencia do contrário, a Juíza teve um insight e o interpelou oferecendo uma proposta que era: que a empresa publicasse em jornal o quanto seu trabalho e contributo tinha sido alta relevância. E a resposta do trabalhador foi “isso para mim basta”. (OLIVEIRA JUNIOR, CAMPOS AMBRÓSIO, 2018). Assim entendemos o poder do reconhecimento e o reequilíbrio nas relações. Propor além da base legal sem ultrapassar seus ditames e usar das transversalidades para alcançar o

<sup>5</sup>“Direito sistêmico é uma luz no campo dos meios adequados de solução de conflitos.” Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2018-jun-20/sami-storch-direito-sistêmico-e-uma-luz-solucao-conflitos>>. Acesso em 16 Ago. 2019.



verdadeiro ideal de justiça é a proposta da Justiça sistêmica. Os conflitos como os de Direito de Família e Sucessório são a pedra angular que direcionam as sessões das constelações familiares no Cejusc/BH. Elas se iniciam com a apresentação do processo, o fato gerador do litígio, os atores envolvidos e explicação sobre a prática terapêutica. As questões são expostas e seus representados posicionados para construir a dinâmica. Então a sessão começa após breve e pontual observação técnica, o objetivo é fazer a representação e que a partir dos movimentos dos integrantes do conflito, apresentar um resultado e orientar para se ter um novo olhar sobre si e sobre o outro, na busca da empatia, conforme figura 1. Esta prática não é aberta ao público, porque muitas vezes o processo envolve menor e segredo de justiça, além da preservação da intimidade das partes. Na sala ficam as partes, os profissionais da constelação e os serventuários da justiça.

## *5. À guisa de conclusão*

A extrajudicialidade através da Constelação Familiar tem mostrado como uma alternativa eficiente, capaz de minimizar o congestionamento judicial e trazer alento e celeridade às demandas, além de um custo mais baixo. De maneira consensual, as partes podem dirimir seus conflitos com acordos conscientes e satisfatórios. O estímulo à política pública que fomente a pacificação social na busca da solução de conflitos vem sendo trabalhada em alguns tribunais. Uma advocacia colaborativa ajuda no pacto da não judicialização. O ideal de justiça vem a cada dia sendo discutido para alcançar a todos em suas demandas. O Estado deve procurar caminhos menos onerosos e mais assertivos para a pacificação social colocando a voz do cidadão para ser escutada com uma maior participação de suas necessidades frente ao Estado, promovendo a verdadeira cidadania. Isto exposto, as ilações persistem de como a Justiça e o Direito podem usar das interdisciplinaridades para melhorar o diálogo e as posturas dos cidadãos em conflito com a lei e com a sociedade e com a família, promovendo assim uma cidadania participativa em decisões judicializadas, trazendo verdadeiramente uma sentença de paz. Vale ressaltar que é desafiador propor inovações nas soluções de conflito, uma vez que o sistema que se assenta ainda é velho e limitado, já não conseguindo atender de maneira satisfatória. Enaltecere e reconhecer o que já foi conquistado são os primeiros passos para essa possível revolução da cientificidade do Direito, a Justiça Sistêmica enfrenta os paradoxos e se dispõe a encontrar novas portas na resolução de conflitos.

## Referências bibliográficas

- AMBRÓSIO, José de Magalhães C; OLIVEIRA JR, Décio Fábio. *Justiça Sistêmica: Um novo olhar para a resolução de conflitos*. Belo Horizonte: Refinne, 2018.
- BOURDIEU, Pierre. *Questões de Sociologia*. Tradução de Miguel Serras Pereira. Lisboa: Fim de Século, 2003.
- CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Acesso à justiça*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1988.
- CENCI, Cláudia Mara Boseto; TEIXEIRA, Juliana Fisch; OLIVEIRA, Luiz Ronaldo Freitas de. *Lealdades invisíveis: co-participação da família no ato infracional*. Revista Pensando famílias. Porto Alegre, v.18, n.1, p.35-44, jun. 2014. Disponível em <<http://pepsic.bvsalud.org/pdf/penf/v18n1/v18n1a04.pdf>>. Acesso em 28 Out. 2018.
- Constelação Familiar: no firmamento da Justiça em 16 Estados e no DF*. Reportagem disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/86434-constelacao-familiar-no-firmamento-da-justica-em-16-estados-e-no-df>>. Acesso em: 28 out. 2018.
- FARINELLI, Alisson; CAMBI, Eduardo. *Conciliação e mediação no novo Código de Processo Civil (PLS 166/2010)*. Revista de Processo: São Paulo, n. 36, v. 194, p. 293, Abril, 2011.
- FIORELLI, José Osmir. *Conciliação e mediação: a importância da visão sistêmica*. Disponível em: <<http://www.conima.org.br/arquivos/13047>>. Acesso em 28 Out. 18.
- HELLINGER, Bert. *Constelações familiares: o reconhecimento das ordens do amor*. São Paulo: Cultrix, 2010.
- \_\_\_\_\_. *Ordens do amor: um guia para o trabalho com constelações familiares*. São Paulo: Cultrix, 2001.
- STORCH, Sami. *O Direito Sistêmico se propõe a encontrar a verdadeira solução*. Disponível em: <<http://direitosistemico.com.br/pt-services/o-que-e-direito-sistemico/>>Acesso em: 28 Out. 2018.
- ROQUE, Nathaly Campitelli. *O que quer dizer "Acesso à Justiça?"* Disponível em: <<http://genjuridico.com.br/2018/06/15/o-que-quer-dizer-acesso-justica/>>. Acesso em 01 Nov. 2018.
- ROSSI, Patrícia Antunes. *A Contribuição das Constelações Sistêmicas para o acesso à justiça*. Projeto de Pesquisa. Bacharelado em Ciências do Estado. Faculdade de Direito e Ciências do Estado. Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2018.
- SHELDRAKE, Rupert. *Ressonância mórfica e campos mórficos: considerações introdutórias*. 2015. Disponível em <<https://www.oarquivo.com.br/variedades/ciencia-e-tecnologia/4726-a-teoria-dos-campos-morficos-do-biologo-rupert-sheldrake.html>>. Acesso em 28 Out. 18.
- \_\_\_\_\_. *A sensação de estar sendo observado, e outros aspectos da mente expandida*. São Paulo: Cultrix, 2004.

SOUZA, C. L. & CARVALHO, M. *Lealdades Invisíveis. Padrões transgeracionais repetitivos que incidem nas relações familiares*. Trabalho de conclusão de curso não publicado (Especialização). Programa de Especialização em Terapia Sistêmica de Casal e Família: Centro de Estudo da Família e Casal, 2010.

STORCH, Sami. *Curso de Direito Sistêmico para magistrados e servidores do TJMT*. Direito Sistêmico, uma visão sistêmica do direito, pela qual só há direito quando a solução traz paz e equilíbrio para todo o sistema. Disponível < <http://direitosistemico.com.br/>>. Acesso em 28 Out. 18.

VIEIRA, Adhara Campos. *A Constelação Sistêmica no Judiciário*. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2017.

XAVIER, Francisco C. *Caminho, Verdade e Vida*. Brasília: FEB, 2017, página 97-98.

# “Gestão da dívida pública” e o descumprimento do Artigo 26 do ato das disposições constitucionais transitórias (ADCT) sobre a auditoria dos atos e fatos geradores do endividamento externo brasileiro

*Paula Iasmim Santos Pontes  
Giordana Elizabeth Rogério da Silva  
Alessandra Marchioni*

**Palavras-chave:** Auditoria da dívida pública; ADCT; Dívida pública; Endividamento; Descumprimento.

## 1. Introdução

O processo de endividamento brasileiro se forma há décadas e decorre de sucessivas crises econômicas e socorros financeiros concedidos por bancos privados, ou mesmo pelos próprios Estados estrangeiros, e por organismos internacionais. Com o tempo, os efeitos dos empréstimos tomados se amontoaram, e, desde então, têm estrangulado as contas públicas dos países devedores, entre eles o Brasil. Em meio a esse processo, os recursos são cada vez menos destinados à garantia de direitos sociais e ambientais e à prestação de serviços públicos para as populações latino-americanas, máxime a brasileira, e conta, inclusive, com especial proteção jurídica em âmbito constitucional e infraconstitucional.

A Constituição Federal de 1988, por exemplo, em seu artigo 166, parágrafo 3º, inciso II, alínea “b”, veda qualquer possibilidade de alteração dos valores do chamado “serviço da dívida”<sup>1</sup> pelo Legislativo, de modo que caberia tão somente ao Poder Executivo, quando no momento de elaboração da lei orçamentária, determinar os valores destinados ao pagamento do principal e dos juros da dívida aos credores. Para Fernando Scaff (2014), tal escolha do constituinte, em conferir “blindagem” ao endividamento externo, equipara-se a outras duas espécies de gastos imunes à deliberação parlamentar, como as

<sup>1</sup> O serviço da dívida compreende os montantes relativos aos encargos, juros, correção monetária e a parte da amortização do principal e da dívida fundada ou consolidada.

despesas com pessoal e seus encargos (alínea “a” do artigo, parágrafo e inciso em comento) e as transferências tributárias constitucionais (alínea “c” do artigo, parágrafo e inciso em comento), ambas protegidas de alteração por leis orçamentárias (SCAFF, 2014).

Na contra mão da interpretação daquele dispositivo, o artigo 26 dos Atos das Disposições Transitórias apresenta nítida preocupação legislativa com os reflexos do endividamento externo. Nesse dispositivo, que vem a ser o sustentáculo jurídico do presente artigo, encontra-se um mandamento expresso de realização de um exame analítico e pericial dos atos e fatos geradores do endividamento externo brasileiro, procedimento que deveria ter sido realizado no prazo de um ano a contar da data da promulgação da Constituição, mas que até hoje não foi efetivado.

No que tange à proteção infraconstitucional, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), em seu artigo 9º, estipula hipóteses em que os poderes e o Ministério Público promoverão limitação de empenho e movimentação financeira, intitulado “contingenciamento”, salvo para casos que busquem limitar determinadas espécies de despesas, dentre as quais se incluem as destinadas ao pagamento do serviço da dívida (parágrafo 2º). Dessa forma, e, em sendo o caso de déficit orçamentário, privilegia-se o pagamento de encargos inerentes à dívida pública em detrimento da efetivação de direitos sociais, reduzindo-se o gasto público em nome de uma limitação da dívida do Estado (DARDOT; LAVAL, 2016).

Em termos práticos, reduz-se o montante endereçado aos investimentos nas áreas como a saúde, educação e previdência (valores protegidos constitucionalmente), os quais são publicizados como fatores responsáveis pelo sobrecarregamento das contas públicas, ao tempo em que são mantidos e reforçados os dispêndios com o serviço da dívida, garantindo-se, assim, a “credibilidade” e “confiança” do país junto aos ditos credores do sistema financeiro internacional (BERVOCICI; MASSONETTO, 2006).

À guisa de exemplificações e no intento de registrar a atualidade da problemática, em 2017 fora oficialmente previsto para o orçamento de 2018 um aumento na ordem de R\$ 493 bilhões quanto aos gastos com o pagamento de juros, encargos e rolagem da dívida pública, ao tempo em que era anunciado um crescimento mínimo da economia nacional de R\$ 70 bilhões em 2018 (BRESCIANINI, 2017); na prática, o orçamento sancionado para o ano mencionado fixava despesas no montante de R\$ 3,5 trilhões, ao tempo em que R\$ 1,1 trilhão estava previsto apenas para o refinanciamento da dívida pública brasileira (FLORIANO FILHO, 2018).

Já a Lei Orçamentária Anual (LOA) para 2019 (Lei nº 13.808/2019) reserva R\$ 1,425 trilhões para as despesas relativas ao serviço da dívida, consumindo



44% do orçamento previsto (qual seja, R\$ 3,262 trilhões) (ÁTILA; FATTORELLI, 2019) e com a maior parte voltada para os gastos com amortizações da dívida. Na mesma LOA, as despesas com investimentos públicos somam escassos R\$ 155,8 bilhões, a reserva mais baixa desde 2004 (XAVIER, 2019). Os crescentes gastos com a dívida pública brasileira levaram, inclusive, o Fundo Monetário Internacional (FMI) a projetar que, em 2022, o Brasil possuiria a 12ª maior dívida do mundo, representada por 96,9% do seu Produto Interno Bruto (PIB), ultrapassando países como Japão e Estados Unidos da América (FLECK, 2017).

Demonstrada a proteção jurídica com a qual o serviço da dívida se reveste e a importância de sua discussão, a presente pesquisa está organizada da seguinte forma: partindo-se de uma perspectiva histórica do endividamento público externo, faz-se uma explanação acerca do artigo 26 do ADCT, bem como do processo da auditoria da dívida em si, aqui encarado como um verdadeiro instrumento jurídico, dado o seu assento constitucional; finaliza-se com a narrativa das tentativas de efetivação do artigo em comento, demonstrando-se a forma com a qual a dívida é atualmente gerida. Para tanto, utilizar-se-á o método dedutivo, a partir de uma pesquisa exploratória tendo como principais instrumentos referências bibliográficas econômicas, históricas e jurídicas.

Este estudo tem como objetivo elucidar uma das problemáticas brasileiras mais atuais, mas que, a despeito da sua máxima importância, não está em evidência, e intenciona demonstrar que a auditoria da dívida pública mostra-se, hoje, como a solução viável e lúcida para o correto tratamento do endividamento, já que se mostra um instrumento apto a analisar as origens da dívida brasileira e as características que a mesma apresenta na atualidade. Ainda assim, deve ser encarado tão somente como o ponto de partida, o que vem a ser demonstrado num dos itens seguintes.

## *2. Raízes históricas do endividamento público externo brasileiro*

Inicialmente, importa fixar no presente artigo as bases históricas sobre as quais a dívida pública tem se assentado, sendo importante assinalar que o processo de endividamento não constitui prática recente, sendo uma instituição quase tão antiga quanto o próprio Estado, que integrou um conjunto de instrumentos criados de forma gradativa, de forma a financiar suas atividades (HERMANN, 2002). Não por outro motivo, aos poucos foi sendo considerado um importante instrumento de política econômica, tornando-se ainda mais presente quando no desenvolvimento da atividade bancária.

Os primeiros registros apontam para os idos do Brasil colônia, momento em que a colônia portuguesa *Terra brasilis* contraiu empréstimos, principalmente

ante credores ingleses, de forma a viabilizar sua independência enquanto nação. A primeira moratória, por sua vez, ocorreu em 1831, e em 1843 foi contraído um novo empréstimo para que fossem liquidados saldos anteriores - operação economicamente conhecida como *rolagem da dívida*. Na sequência, diversos créditos externos foram obtidos, de modo a subsidiar projetos de investimento ou para efetuar o pagamento de créditos anteriores, além do firmamento de contratos de reescalonamento – que, no sentido geral, têm como finalidade prorrogar o período de financiamento da dívida a ser paga de acordo com novas condições fixadas. No entanto, desde a época do Império, o processo de captação de recursos externos passou por remodelações, que podem ser entendidos como efeitos de novos contextos históricos e sociais.

Durante a década de 1920, o país sofreu a transição da economia baseada no complexo exportador cafeeiro e o novo padrão de acumulação de capital, caracterizado pela industrialização (CANO, 2000); para tal, a nação valeu-se do financiamento externo, uma vez que se almejava a evolução do país essencialmente agrário, no sentido primário exportador, para o modelo industrial, máxime o da indústria de base. Entretanto, a obtenção do crédito externo passou por dificuldades a partir da Crise de 1929, desencadeada internacionalmente pela quebra da bolsa de valores de Nova Iorque, o que ocasionou efeitos na incipiente indústria nacional, que só voltou a se desenvolver no período de industrialização pesada (1956 a 1962), quando o apoio interno e externo do capital privado foi determinante para sua execução (CANO, 2000). Este último processo provocou, durante o governo de João Goulart, a renegociação da dívida externa perante o Fundo Monetário Internacional (FMI) e de toda a banca internacional.

Nas décadas seguintes, o país atravessou o período do milagre econômico, assim denominado o interregno ocorrido na ditadura militar entre 1967 e 1974 marcado por altas taxas relativas ao crescimento econômico, em detrimento dos indicadores sociais. Foi neste período em que houve o aprofundamento do processo de endividamento externo, em razão das condições propícias para a tomada de crédito internacional e das modificações legislativas que permitiram operações de crédito desvinculadas de transações comerciais. Assim, as altas taxas de crescimento econômico e social concorriam com os indicadores de aumento da dívida externa brasileira, que de 3,3 bilhões de dólares passou a 12,6 bilhões, num aumento da ordem de 281%<sup>2</sup>.

A desaceleração observada no intervalo temporal posterior (1974-1980) deixou às claras a profunda crise interna e externa na qual o país mergulhava,

<sup>2</sup> Disponível em: <<http://www.fgv.br/Cpdoc/Acervo/dicionarios/verbeta-tematico/divida-externa-2>>. Acesso em 01 out. 2019.

principalmente quanto aos efeitos dos financiamentos externos obtidos e o processo de estatização da dívida<sup>3</sup>. Sobreveio nos anos 70 a intitulada “Crise do Petróleo”, produto da supervalorização do preço do petróleo por parte dos membros da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP), que tão logo produziu efeitos perniciosos sobre a economia brasileira, tendo-se em conta a desregulamentação financeira provocada e a intensificação do sistema financeiro internacional (CANO, 2010). Ainda em 1973, a primeira crise fez com que os preços dos barris do ouro negro subissem, fato que não provocou maiores alardes no cenário econômico, mas que, de forma contrária, acabou por facilitar novas linhas de crédito aos países em desenvolvimento, sobretudo os da América Latina.

Nos anos seguintes, por volta de 1979, os efeitos inflacionários derivados da segunda crise do petróleo levaram os bancos centrais dos países industrializados a aumentarem as taxas de juros, política que elevou o montante total da dívida pública do Brasil a níveis insustentáveis, tamanha a dependência brasileira pela importação do petróleo e bens de capital, que ainda fora reforçada no período do milagre econômico ditatorial. Não é por acaso que o interregno temporal compreendido entre 1983 e 1990 foi marcado pela crise da dívida, primordialmente se considerado que

o aumento da dívida externa ampliou a dependência e a vulnerabilidade financeira externa da economia. Para cumprir os encargos da dívida é necessário: gerar superávits comerciais, para compensar (total ou parcialmente) as despesas financeiras, controlando, assim, os déficits em conta corrente; e/ ou captar novos recursos no mercado externo, refinanciando a dívida, de modo a compensar os déficits correntes com superávits na conta de capital. Nos dois casos, o país torna-se mais dependente do mercado internacional e, portanto, mais vulnerável a seus reveses. (HERMANN, 2011, p. 75)

Os anos 80 também foram marcados pela incerteza do sistema bancário internacional. Nesse contexto, o Brasil continuou a recorrer ao Fundo Monetário Internacional, comprometendo-se a implementar um conjunto de “medidas de austeridade”, também chamadas de “ajustes estruturais”, incluindo a liberalização do sistema financeiro estatal, para justificar a necessidade de estabilização econômica (TOUSSAINT, 2004). A chamada

<sup>3</sup> Consoante o observado por Wilson Cano (2000), a crise fez com que as empresas nacionais obtivessem crescentes financiamentos externos, procedimento ora amparado pela Lei nº 4.131/1962, ainda de plena vigência, que possibilitava o descontrole da remessa de lucros e favorecia a socialização do risco privado, resultando, assim, na maior participação do Estado nos empréstimos.

“década perdida” também abrangeu a crise cambial e de pagamento, em função da enorme carga de juros suportada.

À medida que os países devedores se tornavam insolventes, os bancos internacionais retraíram-se, pressionando-os a que recorressem às instituições intergovernamentais, a exemplo do Fundo Monetário Internacional (FMI), com vistas à renegociação da dívida, contexto este explicado por David Harvey (2011, p. 25), ao apontar que

As dificuldades logo surgiram com a crise da dívida dos países em desenvolvimento da década de 1980. Mais de quarenta países, principalmente na América Latina e África, tiveram dificuldade em pagar suas dívidas quando as taxas de juros de repente subiram após 1979. O México ameaçou ir à falência em 1982. Os Estados Unidos prontamente revigoraram o Fundo Monetário Internacional (FMI) (que a gestão Reagan tinha procurado enfraquecer em 1981, em conformidade com o princípio neoliberal estrito) como um disciplinador global, para assegurar aos bancos que teriam seu dinheiro de volta e que as pessoas seriam obrigadas a pagar.

No caso das operações de crédito nas quais figura o FMI como financiador<sup>4</sup>, todo país devedor se obrigava a seguir políticas econômicas e financeiras austeras, que, nos dizeres da instituição internacional em comento, seriam capazes de “estimular um crescimento econômico ordenado, com razoável estabilidade de preços” (QUEIROZ, 1989, p. 31). Com efeito, tais empréstimos traziam consigo a obrigação de seguir os ajustes estruturais (empreendidos com maior vigor a partir de 1979 e aplicados mais intensamente nos anos 80), marcados pelo viés da austeridade fiscal, da privatização e da liberalização dos mercados das nações subdesenvolvidas, traços estes que, ao invés de resultarem na estabilização da economia mundial, contribuíram para a instabilidade global (STIGLITZ, 2006).

Nos anos 90, a partir dos acordos firmados com o Clube de Paris, com os bancos privados e com os organismos internacionais, a dívida muda de perfil, iniciando-se um processo de reestruturação através de sua “securitização”, de forma que os débitos advindos da assunção das dívidas, tanto dos estados federados, como de empresas estatais<sup>5</sup>, seriam repactuados e transformados

<sup>4</sup>Para além do FMI, o Brasil efetuou operações junto ao Banco Mundial, ao Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), aos governos estrangeiros e suas entidades de crédito, bem como ao sistema financeiro privado, tendo cada operação a justificativa de financiar projetos voltados ao desenvolvimento econômico e social do país, mas que, em contrapartida, onerava os cofres públicos.

<sup>5</sup> Consoante o observado por Wilson Cano (2000), a crise fez com que as empresas nacionais obtivessem crescentes financiamentos externos, procedimento ora amparado pela Lei n° 4.131/1962, ainda de plena vigência, que possibilitava o descontrolo da remessa de lucros



em títulos públicos emitidos para credores originais (PEDRAS, 2009). Desde então, passou-se das “reestruturações recorrentes da dívida externa” para novos “instrumentos de captação de recursos externos”, concentrados em operações de curto prazo em benefício dos grandes bancos internacionais (WELLS, 1973).

### *3. O histórico constitucional do artigo 26 do ADCT e a auditoria da dívida pública como instrumento jurídico*

Após a redemocratização do país, foi aprovada, em 1985, uma proposta de convocação de uma Assembleia Nacional Constituinte, apresentada pelo então presidente José Sarney em uma mensagem encaminhada ao Congresso Nacional no mesmo ano. O trabalho constituinte foi presidido pelo Deputado Federal Ulysses Guimarães e dividiu-se em 7 etapas, as quais desdobraram-se em 25 fases distintas e em 8 comissões temáticas, com cada comissão possuindo 3 subcomissões<sup>6</sup>; quanto às funções, cada comissão temática recebia sugestões, apresentadas por deputados integrantes da casa congressista e por entidades representativas da sociedade.

Antes de finalizada, a composição do artigo 26 do ADCT foi objeto pelo menos 18 Sugestões<sup>7</sup>, que, em apertada síntese, traziam as seguintes recomendações: a) a promoção de uma auditoria da dívida externa brasileira, com a respectiva elaboração de um perfil da remessa de lucros pelas empresas multinacionais (Sugestão 00178, apresentada pelo Dep. Tadeu França – PMDB/PR); b) a constituição de uma comissão, composta de membros originários de todos os poderes, para proceder ao levantamento da dívida externa, com enfoque na sua legitimidade (Sugestão 00904, apresentada pelo Dep. Mendes Ribeiro – PMDB/RS); c) a proposta de suspensão do serviço da dívida, por prazo determinado (Sugestão 06352, apresentada pelo Dep. Vasco Alves – PMDB/ES) ou indeterminado (Sugestões 10815 e 11954, apresentadas, respectivamente, pela Câmara Municipal de São José dos Campos/SP e Câmara Municipal de Rancharia/SP); d) a proposta de não reconhecimento quanto à legitimidade da dívida externa do país (Sugestão nº 06667, apresentada pelo Dep. Virgílio Guimarães – PT/MG); dentre outras.

e favorecia a socialização do risco privado, resultando, assim, na maior participação do Estado nos empréstimos.

<sup>6</sup> Disponível em: <[https://www2.camara.leg.br/atividadelegislativa/legislacao/Constituicoes\\_Brasileiras/constituicao-cidada/publicacoes/arquivos/panoramado-funcionamento-geral](https://www2.camara.leg.br/atividadelegislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/publicacoes/arquivos/panoramado-funcionamento-geral)>. Acesso em 01 out. 2019.

<sup>7</sup> Disponível em: [http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/33042/quadro\\_historico\\_%20art26.ADCT.pdf?sequence=1](http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/33042/quadro_historico_%20art26.ADCT.pdf?sequence=1). Acesso em 01 out. 2019



Ao passar pela Subcomissão do Sistema Financeiro, observa-se que o Anteprojeto apresentado continha uma redação mais específica e técnica logo em seu *caput*, a qual atribuía ao Executivo o poder de realizar ampla e circunstanciada auditoria das operações financeiras, relativas a empréstimos e financiamentos obtidos em instituições estrangeiras, realizadas pela administração pública direta ou indireta, em todos os âmbitos da Federação, ou que fossem objetos de garantias por quaisquer dos órgãos referidos. Nos parágrafos que se seguiam, concedia-se amplo poder investigatório à auditoria, de modo a abranger exame de quaisquer contratos, protocolos, convênios e cartas de intenções relativas às citadas operações financeiras (§1º), cujo processo deveria ser singular e específico, concluído por laudo técnico a ser submetido à apreciação do Congresso Nacional, acompanhado de parecer conclusivo do Tribunal de Contas da União (§2º); quaisquer irregularidades apontadas deveriam, por sua vez, serem encaminhadas ao Supremo Tribunal Federal, que iria se pronunciar sobre a ocorrência dos atos ilícitos (§3º), sendo que, em caso afirmativo, poderia o Executivo denunciar a operação realizada a parte sediada no exterior, com vistas à sustação dos efeitos externos dos atos (§4º).

A despeito da máxima abrangência e tecnicidade do anteprojeto acima descrito, nenhuma das disposições programadas subsistiu. A versão substitutiva do Relator, apresentada na Comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças, apresentava uma redação resumida, que no *caput* do artigo estabelecia o prazo de um ano para a realização da auditoria, que deveria ser promovida pelo Tribunal de Contas da União. Em relação às irregularidades porventura constatadas, deveriam ser encaminhadas ao Ministério Público Federal, que apresentaria a ação cabível ao Supremo Tribunal Federal no prazo de 60 dias, com pedido, inclusive, de declaração de nulidade dos atos praticados (parágrafo único). Contudo, a versão votada e finalmente aprovada no Plenário modificava a responsabilidade pela realização da auditoria, transferindo-a ao Congresso Nacional, que deveria promovê-la por intermédio de Comissão Mista (*caput*) dentro do prazo de um ano, possuindo força legal de Comissão Parlamentar de Inquérito, para fins de requisição e convocação, com auxílio do TCU (§1º). Em caso de irregularidades, o Congresso Nacional proporia ao Executivo a declaração de nulidade do ato, encaminhando o processo ao MPF, que formalizaria a ação cabível no mesmo prazo de 60 dias.

Numa detida análise, o que se verifica é a perda de dispositivos que muito tinham a contribuir com a efetividade do instrumento da auditoria, a exemplo do auxílio do Tribunal de Contas da União, que, de acordo com o anteprojeto apresentado pela subcomissão do Sistema Financeiro, deveria oferecer parecer conclusivo a ser acostado ao parecer técnico, documentos que seriam apresentados ao Congresso Nacional em tempo hábil. De outro vértice, em caso

de constatação de irregularidades, atribuía-se ao Supremo Tribunal Federal a responsabilidade de se pronunciar quanto à ocorrência de atos ilícitos, sem retirar do Executivo a possibilidade de denunciar a operação realizada, suspendendo, assim, os efeitos externos dos atos tidos preliminarmente como irregulares. Essas duas previsões, no entanto, não permaneceram no texto constitucional.

De qualquer modo, o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias tem *status* jurídico-normativo constitucional, estando, portanto, submetido ao controle de constitucionalidade, conforme decisão do Supremo Tribunal Federal, em 1994, quando do julgamento do Recurso Extraordinário nº 160.486/SP. Tal obrigatoriedade também garante a submissão de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF), instrumento destinado a provocar a jurisdição constitucional concentrada do Supremo Tribunal Federal para que essa Corte, dentre outros objetivos, proteja todo o preceito fundamental de ameaça ou lesão resultante de conduta atribuída ao Poder Público (JÚNIOR, 2016). No caso concreto, fala-se da omissão do Poder Legislativo (i.e., não efetivação do comando do art. 26 do ADCT) da qual resulta uma lesão, primordialmente aos cofres públicos, e que limita sobremaneira investimentos voltados para a efetivação de direitos fundamentais.

No mais, entende-se como “auditoria da dívida pública” a ferramenta utilizada para o exame de registros e demais demonstrações financeiras com o fito de determinar se a apresentação dos valores é adequada e se as estruturas utilizadas são eficientes, eficazes e econômicas (FATORELLI, 2013). Mediante tal procedimento, são identificados eventuais vícios, fraudes ou demais irregularidades no processo do endividamento, conferindo transparência às informações obtidas. Em resumo,

[...] a auditoria permitiria a divulgação de informações relativas a quem são os detentores dos títulos da dívida pública. Como se dá a distribuição detalhada entre os agentes do sistema financeiro? Quais os percentuais entre os diversos bancos, fundos de investimento e fundos de pensão? Qual o impacto da rolagem da dívida pública nos balanços milionariamente positivos das corporações que operam no mercado financeiro? Quais são os principais agentes financeiros estrangeiros que vêm atraídos pelas elevadas taxas de juros e seguro de câmbio para aplicar seus recursos em títulos públicos brasileiros? (KLIASS, 2016, p. 1)

Registre-se que a auditoria da dívida se constitui num instrumento, e não numa finalidade, uma vez que seu objetivo primordial é revelar a consistência da dívida, bem como sua validade e legitimidade, servindo de substrato às autoridades para a tomada de decisões relativas ao manejo dos recursos públicos. A participação popular nesse processo é imprescindível,

considerando-se que, se os custos demandados pelo serviço da dívida, direta ou indiretamente, são pagos ou sentidos pela sociedade, a ela devem ser prestadas informações claras, conferindo ao termo técnico “auditoria da dívida pública” a qualidade de “cidadã” (FATORELLI, 2013).

Tal participação social dar-se-ia através da atuação de entidades da sociedade, como sindicatos, associações, dentre outros, durante todo o processo de investigação. De mais a mais, a auditoria, ao examinar diversos instrumentos da dívida pública, conta, ao final da investigação, com a elaboração de um relatório concluinte, documento no qual serão descritas as técnicas aplicadas, além dos resultados obtidos<sup>8</sup>. A partir de então, clarifica-se o processo de reestruturação da dívida proposta pelo país devedor. Esclareça-se que todo o processo não fica isento de obscuridades, *exempli gratia* a dificuldade de obtenção de documentos que originaram as operações de endividamento público, os quais, não raramente, são tidos como “secretos”.

Frise-se, por outro lado, que todo o procedimento deve possuir respaldo jurídico, sem o qual não se poderia determinar a ilegitimidade e/ou a ilegalidade das dívidas públicas, muito menos a anulação parcial ou integral da mesma. Nesse sentido, necessário esclarecer que uma dívida pública auditada não se traduz no descumprimento de todas e quaisquer obrigações assumidas por parte do país devedor, até porque se reconhece a vigência do princípio latino *pacta sunt servanda*, que prega o respeito às convenções firmadas; de forma contrária, o que se perquire é uma verificação quanto à certeza técnica e à segurança jurídica acerca de tais cifras.

#### ***4. A gestão da dívida pública brasileira: antecedentes históricos e tentativas de auditoria pós constituição de 1988***

Em 1931, durante a Era Vargas e dois anos após a Crise norte-americana de 1929, o Brasil, além de outros 14 países da América Latina, iniciou a

<sup>8</sup> Para confirmar a efetividade do instrumento em comento, cita-se, a título de exemplo, a auditoria cidadã da dívida realizada no Equador durante o primeiro mandato do presidente Rafael Correa (2007-2010), que, em seu relatório final publicado em 2008, promoveu a descrição exata das cifras pagas aos diversos agentes financiadores, bem como a especificação dos impactos econômicos, sociais e ambientais provocados pelo serviço da dívida. Em termos fáticos, a comissão responsável pelo procedimento qualificou como ilegal a dívida de R\$ 3,2 bilhões, o que possibilitou que o governo equatoriano apresentasse uma proposta de reconhecimento de 30% dessa parcela, o que fora aceito por 95% dos credores, significando uma economia de R\$ 7,7 bilhões ao longo dos 20 anos seguintes, a serem investidos em setores orçamentários realmente produtivos.

sua primeira Auditoria da Dívida Externa, com o fim de embasar posterior renegociação da dívida brasileira. Na oportunidade, foram apuradas diversas irregularidades, tais como a falta de documentação quanto a 40% contratos de obtenção de crédito externo realizados e ausência da contabilidade dos valores pagos e auferido<sup>9</sup>.

Na época, o processo de renegociação deu-se em quatro fases: na primeira, efetuada ainda em 1931, suspendeu-se o pagamento de toda dívida externa pública nos três âmbitos da Federação. Em fase posterior, ocorrida no mesmo ano, renegociou-se a dívida externa federal levantada em 1931, obtendo-se como benefícios a suspensão da obrigatoriedade do pagamento da amortização e a rolagem da dívida referente aos títulos após os Acordos de 1898 e 1914. Na terceira fase, cujo início data de 1934, com a edição do Decreto de nº 23.829/1934, foram firmadas com os credores novas condições quanto às remessas pagas para o serviço da dívida externa, consoante à capacidade de pagamento. Na quarta fase, suspendeu-se novamente o pagamento da dívida devido à crise cambial que o país enfrentava.

Na sequência, o Brasil efetuou novo acordo quanto ao pagamento da dívida em 1940, considerando as novas circunstâncias que influíam na capacidade de pagamento, tais como o balanço comercial. Em 1943, por fim, a auditoria resultou na celebração de um novo acordo, que oferecia aos credores opções pertinentes aos valores da dívida e às condições de pagamento que seriam adotadas a partir de então. Ao final de todo processo, reduziu-se significativamente o montante da dívida externa atualizada à época, essencialmente decorrida da redução real da taxa de juros aplicada.

Dando continuidade à experiência primeiramente desenvolvida por Getúlio Vargas, em 1987 instalou-se no Senado Federal uma Comissão Especial<sup>10</sup> apta a efetuar o levantamento de informações e dados estatísticos relativos à composição e à evolução da dívida (externa e interna) brasileira, com o desígnio de examiná-la e avaliar as razões que outrora ensejaram a suspensão do pagamento dos encargos financeiros dela decorrentes.

Em agosto de 1989, ao final da Comissão, que teve como relator o Senador Fernando Henrique Cardoso, concluiu-se que o Brasil havia adotado uma política “recessionista” desde 1981, cujas inspirações advinham do FMI e a partir da qual se condicionava o crescimento econômico e social do país ao pagamento da dívida externa. De mais a mais, chamou atenção para a

<sup>9</sup> Disponível em: <<https://diplomatie.org.br/investigar-a-divida-publica/>>. Acesso em 01 out. 2019.

<sup>10</sup> Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/34118>>. Acesso em 01 out. 2019.



utilização dos conhecidos juros flutuantes e para a submissão aos desmandos emanados pelo Primeiro Mundo, além da notável transferência da dívida externa para o plano interno do país. Nesse sentido,

[...] foi esta herança, pesada herança, que coube à Nova República gerir: como manter o crescimento da economia e o bem-estar social de um país cujo endividamento externo, nas condições drásticas a que chegou, passou, na prática, a ditar toda a política econômica do país e transformou-o em “exportador” de capitais? (CARDOSO, 1989, p. 209)<sup>11</sup>

Muito embora tenha sido reconhecido um apanhado de irregularidades e ilegalidades que caracterizavam a ilegitimidade das dívidas contraídas, os dirigentes responsáveis pelos trabalhos da referida Comissão Especial não sustentaram uma continuidade da medida, ao passo que movimentos sociais articulados pela discussão da dívida influenciaram determinantemente na edição do artigo 26 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, inserto na Constituição Federal de 1988.

Na tentativa de cumprimento do respectivo artigo 26 do ADCT, sobreveio, em 1989, uma Comissão Mista formada por integrantes do Congresso Nacional com o encargo de examinar os diversos fatos geradores do endividamento externo. O relatório parcial, ao analisar as cláusulas estipuladas nos acordos, narra desde ilegalidades, inconstitucionalidades até graves ofensas provocadas ao patrimônio nacional, a exemplo da renúncia à alegação de nulidade e a qualquer alegação de soberania por parte do país devedor<sup>12</sup>.

Como resultado, pugnava-se pelo decreto congressista de nulidade de parte dos acordos relativos à dívida externa, além do ressarcimento dos danos causados ao Brasil. O relatório final, por sua vez, jamais fora votado, em face da ausência de quórum. Dentre as propostas elencadas, figurava a possibilidade de responsabilização penal dos responsáveis locais pelas operações de crédito acordadas, além da proposição de alguns projetos de lei, dentre as quais a de ser criada uma Comissão Especial permanente para, com o auxílio do Tribunal de Contas da União e seus integrantes, realizar o exame parcial dos contratos da dívida externa. Sem embargo depois de todas as informações colhidas, nada mais foi feito, e em 13 de março de 1991, a Comissão solicitou o seu arquivamento.

Anos mais tarde, em dezembro de 2008, a requerimento do então deputado Ivan Valente (PSOL/SP), foi instaurada uma Comissão Parlamentar de Inquérito

<sup>11</sup> Disponível em: <<https://www.auditoriacidada.org.br/wpcontent/uploads/2012/10/RelatorioFHC.pdf>>. Acesso em 01 out. 2019.

<sup>12</sup> Disponível em: <<https://www.auditoriacidada.org.br/wp-content/uploads/2016/08/Analise-Preliminar-n-2-Relatorio-1989-Severo-Gomes.pdf>>. Acesso em 05 out. 2019.



da Dívida Pública, cujo funcionamento deu-se entre agosto de 2009 a maio de 2010. Segundo o relatório final<sup>13</sup> (Dep. Pedro Novais), não haveria necessidade de auditamento da dívida pública, sob a escusa de que o seu “objeto havia perdido a importância outrora apresentada” e que “nenhum representante do TCU reconheceu a prática de comportamento suspeito de agentes públicos envolvidos no processo de negociação da dívida, e nem teriam admitido a presença de indícios de ilegalidade nos contratos firmados” (NOVAIS, 2010).

Não obstante as justificativas acima narradas, no corpo do relatório foram constatadas graves falhas quanto à documentação das operações creditícias realizadas até o final dos anos 90 (item 73), além das altas taxas de juros às quais se submete o Brasil, bem como constatadas irregularidades quanto às operações de remissão de dívida - no caso, estas não contavam com a autorização do Senado Federal, que detém essa competência, conforme art. 52, inciso V, CRFB/88. Ao seu próprio alvedrio, o texto aprovado não recomendou a realização da auditoria na dívida pública, da mesma forma como não recomendou o aprofundamento das investigações por parte do Ministério Público Federal.

Interessa ressaltar que parte dos deputados participantes apresentou voto em separado, expondo razões diametralmente opostas às adotadas pelo relator. Dentre os relatórios apartados, figura o do proponente da CPI, o já citado deputado Ivan Valente<sup>14</sup>, que na oportunidade denunciou: a) o privilégio na destinação de recursos para o pagamento de juros da dívida pública, sem se verificar em contrapartida a diminuição na evolução da dívida;

b) o crescimento acelerado do endividamento público, superando os gastos quanto à efetivação dos direitos sociais, resultando numa clara inconstitucionalidade; c) a distorção quanto às estatísticas oficiais da dívida interna; d) a renegociação de dívidas prescritas; e) a burla à Lei da Responsabilidade Fiscal, dentre outras irregularidades.

Ao final do supracitado relatório, postulou pela aplicação da responsabilização penal e cível dos infratores, nos exatos termos do artigo 58, parágrafo 3º, da Constituição Federal, bem como pelo encaminhamento dos trabalhos ao Ministério Público Federal.

De forma a confrontar as conclusões ventiladas pelo relatório final oficialmente adotado, fez-se um comparativo das constatações da CPI ante as recomendações necessárias, bem como uma análise dos graves equívocos

<sup>13</sup> Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoestemporarias/parlamentar-de-inquerito/53a-legislatura-encerradas/cpidivi/relatorio-finalaprovado/relatorio-final-versao-autenticada>. Acesso em 05 out. 2019.

<sup>14</sup> Disponível em: <https://www.auditoriacidada.org.br/wp-content/uploads/2012/08/voto-emseparado.pdf>. Acesso em 05 out. 2019.

constantes no relatório final. Ainda assim, e mesmo com todos os esforços empreendidos, mais uma vez não se concretizou a previsão constitucional de auditoria da dívida pública.

## 5. Considerações finais

Em caráter introdutório, procedeu-se à análise da proteção jurídica da temática, observada segundo uma perspectiva constitucional, infraconstitucional e internacional, momento em que se chamou atenção à blindagem do serviço da dívida, que, além de impassível de modificações parlamentares, é também resguardada de qualquer contingenciamento.

No que se segue, visualizou-se que o endividamento brasileiro e a rolagem da dívida não se constituem em práticas recentes. Desde o Brasil imperial até o século XX, a obtenção de empréstimos proporcionou não apenas a independência da antiga colônia portuguesa, mas o próprio processo de industrialização brasileira, que, para além de permitir o desenvolvimento nacional, culminou na primeira renegociação da dívida externa perante o Fundo Monetário Internacional (FMI) e toda a banca internacional, ainda durante o governo de João Goulart.

Restou demonstrado, ainda, que o agravamento da dependência e da vulnerabilidade financeira externa da economia brasileira durante a década de 80 sobreveio como consequência da política econômica adotada pelo país durante o período ditatorial, marcada pela obtenção de empréstimos externos perante diversos agentes financiadores, dentre os quais se incluem o Fundo Monetário Internacional, bem como demais instituições internacionais multilaterais, os governos estrangeiros e suas respectivas entidades de crédito, e bancos privados. Nesse contexto, ressaltou-se que o procedimento de renegociação da dívida brasileira também contou com a obediência aos preceitos aventados nas reformas estruturais.

Passou-se à análise do artigo 26 do ADCT, especialmente quanto à sua feitura, o que permitiu concluir que a sua redação final não contou com a máxima tecnicidade e abrangência possíveis. Desde as sugestões realizadas por deputados e entidades representativas da sociedade até a versão final aprovada em Plenário, disposições que seriam capazes de tornar o procedimento da auditoria mais amplo e eficaz foram retiradas, a exemplo da supressão do poder decisório que se cogitou conferir ao Supremo Tribunal Federal e da atuação prevista para o Executivo. Ademais, evidenciou-se que a referida disposição constitucional conta com *status* jurídico-normativo, constante no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e que, portanto,

deve contar com a observância compulsória do Poder Público, já que traz em seu bojo uma obrigação de fazer e está situado no mais elevado grau de positividade jurídica.

Nesse sentido, pôs-se em evidência o conceito da auditoria da dívida pública, esclarecendo que se trata de um instrumento apto a revelar a consistência da dívida, ao detalhá-la em termos técnicos, contábeis e jurídicos (no que se refere à sua validade e legitimidade). Por tratar de informações afetas ao interesse público, pontuou-se a necessidade de o procedimento contar com a máxima transparência possível, disponibilizando os dados obtidos, ao tempo em que deve contar com a participação da sociedade, por intermédio de entidades representativas.

No item seguinte, expôs-se um apanhado histórico das experiências brasileiras relacionadas à gestão da dívida pública, como a auditoria realizada na Era Vargas, que favoreceu a reestruturação da dívida a partir da redução real da taxa de juros aplicada; delineou-se, de igual forma, a tentativa de efetivação do artigo 26 do ADCT ocorrida em 1989, com a instalação da Comissão Mista formada por integrantes do Congresso Nacional, cujo relatório final jamais fora votado, gerando o arquivamento da Comissão em 1991. Citou-se, ao final, a Comissão Parlamentar de Inquérito instalada em 2009, cujo relatório final decidia pela desnecessidade da auditoria da dívida, entrando em contradição com os dados obtidos pela própria CPI.

Ante todo o exposto, decorridos mais de 30 anos da promulgação da Constituição Federal de 1988 e mesmo após tentativas frustradas de efetivação da auditoria pública brasileira, o que se constata é a permanência da omissão legislativa em cumprir um preceito fundamental. A despeito da inobservância, reafirma-se no presente momento que a efetivação do artigo 26 do ADCT é a única via atual para reconstrução da dívida brasileira, a qual propiciaria elaborações orçamentárias futuras que tenham como preocupação central a redução de desigualdades regionais e sociais, e não somente o dispêndio de vultosos recursos para o pagamento de encargos provenientes do endividamento.

### *Referências bibliográficas*

ÁVILLA, R.; FATTORELLI, M. L. Orçamento 2019 revela que rombo está no gasto com a dívida pública. Rio de Janeiro, 17 jan. 2019. Monitor Mercantil. Disponível em: [https://monitordigital.com.br/or-amento-2019-revela-que-o-rombo-est-no-gasto-coma-d-vida-p-blica-2?fbclid=IwAR1OwyVDz4iehI4NI-69hI8hUhMjsKYVNXezgelnwzppHHBADcudyU\\_fiY](https://monitordigital.com.br/or-amento-2019-revela-que-o-rombo-est-no-gasto-coma-d-vida-p-blica-2?fbclid=IwAR1OwyVDz4iehI4NI-69hI8hUhMjsKYVNXezgelnwzppHHBADcudyU_fiY). Acesso em: 20 mar. 2019.

- BERCOVICI, G.; MASSONETTO, L. F. A constituição dirigente invertida: a blindagem da Constituição Financeira e a agonia da Constituição Económica. Boletim de Ciências Económicas. Coimbra: Impactum Coimbra University Press, 2006. v. 49, p. 57-77. Disponível em: [https://digitalisdsp.uc.pt/bitstream/10316.2/24845/1/BoletimXLIX\\_Artigo2.pdf?ln=ptpt](https://digitalisdsp.uc.pt/bitstream/10316.2/24845/1/BoletimXLIX_Artigo2.pdf?ln=ptpt). Acesso em: 20 mar. 2019.
- BRESCIANINI, C. P. Orçamento de 2018 prevê aumento de gastos com a dívida pública. Brasília - DF, 20 dez. 2017. Rádio Senado. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/radio/1/noticia/orcamento-de-2018-preve-maioresgastos-com-divida-publica>. Acesso em: 25 mar. 2019.
- CANO, W. Soberania e política econômica na América Latina. São Paulo: UNESP, 2000.
- CORREA, Rafael. Equador: da noite neoliberal à revolução cidadã. São Paulo: Boitempo, 2015. 159 p.
- DARDOT, P.; LAVAL, C. A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal. São Paulo: Boitempo, 2016.
- FATORELLI, M. L. Auditoria cidadã da dívida pública: experiências e métodos. Brasília, DF: Inove, 2013. 472 p.
- FATORELLI, M. L. Auditoria cidadã da dívida: uma experiência brasileira. In: Primer Simpósio Internacional, 2006, Caracas. Anais [...]. Caracas: CADTM, 2006. Disponível em: [http://www.cadtm.org/IMG/pdf/Maria\\_Lucia.pdf](http://www.cadtm.org/IMG/pdf/Maria_Lucia.pdf). Acesso em 26 mar. 2019.
- FATORELLI, M. L. Auditoria de la deuda pública: una alternativa para la crisis. Caracas, 2012. Auditoria Cidadã. Disponível em: <https://auditoriacidada.org.br/wpcontent/uploads/2012/10/auditoria-de-la-deuda-publica-espanol.pdf>. Acesso em 26 mar. 2019.
- FLECK, I. Brasil terá a 12ª maior dívida do mundo em 2022, segundo FMI. São Paulo, 11 out. 2017. Folha de São Paulo. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2017/10/1926116-brasil-tera-a-12-maiordivida-do-mundo-em-2022-segundo-fmi.shtml>. Acesso em: 10 abr. 2019.
- FLORIANO FILHO. Orçamento de 2018 sancionado pelo governo prevê déficit mesmo após refinanciamento da dívida pública. Brasília-DF, 04 jan. 2018. Rádio Senado. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/radio/1/noticia/orcamento-de2018-sancionado-pelo-governo-preve-saldo-negativo-mesmo-apos-refinanciamentoda-divida-publica>. Acesso em: 10 abr. 2019.
- HARVEY, David. O enigma do capital e as crises do capitalismo. São Paulo: Boitempo, 2011. 235 p.
- JÚNIOR, D. da C. Controle de constitucionalidade: teoria e prática. 8. ed. Salvador: Juspodivm, 2016.
- KLIASS, P. Quem tem medo da auditoria da dívida pública? [s. l.], 20 jan. 2016. Carta Maior. Disponível em: <https://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Economia/Quem-tem-medo-da-auditoria-da-divida-publica-/7/35351>. Acesso em: 10 abr. 2019.

- QUEIROZ, C. H. Dívida externa brasileira: constitucionalidade e legalidade. Brasília, DF: Imprensa Nacional, 1989. 110 p.
- SALIBA, A. T.; CARDOSO, M. C. de M. M. V. As dívidas odiosas e o direito internacional. Revista de Informação Legislativa, Brasília, DF, ano 53, n. 209, p. 133- 150, jan./mar. 2016. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/520001/001063223.pdf>.
- SCAFF, F. F. Dívida pública atrasa ampliação de Direitos Fundamentais e Investimento Público. São Paulo, 9 set. 2014. Consultor Jurídico. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2014-set-09/contas-vista-divida-publica-atrasa-ampliacaodireitos-fundamentais>.
- SCAFF, F. F. Qual é o impacto da alta dos juros na dívida pública e na vida das pessoas? Osasco, 1 out. 2015. Le Monde Diplomatique Brasil. Disponível em: <https://diplomatique.org.br/qual-e-o-impacto-da-alta-dos-juros-na-divida-publica-e-navida-das-pessoas/>. Acesso em: 21 abr. 2019.
- STIGLITZ, J. E. El malestar en la globalización. Madrid: Punto de Lectura, 2007. 65 p.
- STRECK, L. L. A inconstitucionalidade da dívida externa brasileira e a soberania nacional. Revista do Ministério Público do Rio Grande do Sul. n. 24, p. 101-119, [1990?]. Disponível em: [http://www.amprs.com.br/public/arquivos/revista\\_artigo/arquivo\\_1285251223.pdf](http://www.amprs.com.br/public/arquivos/revista_artigo/arquivo_1285251223.pdf). Acesso em: 21 abr. 2019.
- TOUSSAINT, E. La bolsa o la vida: las finanzas contra los pueblos. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2004. 308 p.
- XAVIER, L. G. Bolsonaro sanciona Orçamento da União de 2019. Brasília, DF, 16 jan. 2019. Câmara dos Deputados. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/economia/570608-bolsonaro-sanciona-orcamento-da-uniao-de-2019.html>. Acesso em: 21 abr. 2019.



# O microempreendedor individual – MEI: solução para o problema da informalidade ou a bomba-relógio da previdência pública?

*Pilar de Souza e Paula Coutinho Elói  
Gerlaine Maria do Carmo Tomaz*

**Resumo:** Trata-se de artigo científico que tem por escopo analisar a política do Microempreendedor Individual, do ponto de vista da arrecadação tributária/previdenciária, a fim de verificar qual a relação de tal sistema com a chamada pejetização e como a indevida focalização do programa contribui para a continuidade da crise previdenciária. Verificar-se-á que, sob o fundamento de incentivo a formalização e à inclusão previdenciária, a redução da alíquota ou a ampla desoneração de contribuições no caso do MEI, impactam o orçamento público e conduz a um desequilíbrio previdenciário. Analisaremos a crise de focalização do sistema do MEI e em que medida tal conduz à chamada “pejetização” e contribui para a continuidade da crise da previdência. Demonstraremos que a ampla desoneração tributária tornou o MEI cada vez mais atrativo, levando cada vez mais pessoas a se inscreverem no sistema, diversificando o seu público. Tal contribui para desconstruir a própria concepção de que o MEI é um mecanismo para viabilizar a contribuição à previdência de pessoas que, caso contrário, não contribuiriam e seriam potenciais beneficiárias do sistema assistencial.

**Palavras-chave:** MEI; Contribuições Previdenciárias; Desequilíbrio Orçamentário; Pejetização.

## 1. Introdução

Não é só o Brasil que tem verificado mudanças significativas no mercado de trabalho e problemas no financiamento da previdência. Essas complexas mudanças estão vinculadas a movimentos desejados, como a maior longevidade, ao avanço da inovação tecnológica, mas também causam efeitos indesejados: como a crise previdenciária e a precarização das relações de trabalho.

Há indícios, no entanto, que no Brasil esse fenômeno mundial é reforçado e favorecido pela instituição do chamado Microempreendedor Individual – MEI, com regime tributário favorecido, consistente no pagamento de um valor mensal fixo ao redor de R\$50,00, a título de Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza – ISSQN ou de Imposto sobre Circulação de Mercadoria e Serviços – ICMS, abrangendo a contribuição previdenciária.

Será esse valor suficiente para o financiamento da previdência a se considerar, o também crescente, número de MEIS? O baixo custo previdenciário está relacionado com o fenômeno da *pejotização*? Esse baixo valor e o impacto previdenciário se legitimam na medida em que o regime é focalizado a atrair pessoas que, de outro modo, estariam na informalidade?

Nesse contexto, considerou-se a hipótese de que o MEI esteja sendo utilizado como parte do fenômeno da *pejotização*, não se prestando mais apenas a redução da informalidade, com drástico impacto previdenciário.

Assim, para analisar essa hipótese, inicialmente abordaremos, de forma sucinta, as contribuições previdenciárias no Brasil, com enfoque nas contribuições vinculadas ao trabalho. Uma primeira análise se dará quanto às alíquotas nominais das contribuições previdenciárias, em uma análise comparativa da contratação do MEI, do contribuinte individual e do empregado. Na etapa seguinte, verificar-se-á os impactos em termos de desoneração previdenciária e o perfil dos optantes pelo MEI.

Verificaremos que, sob o fundamento de incentivo à formalização e à inclusão previdenciária, a redução da alíquota ou a ampla desoneração de contribuições no caso do MEI impactam o orçamento público e conduzem a um desequilíbrio previdenciário.

Assim, analisaremos a crise de focalização do sistema do MEI e em que medida tal está vinculada ao fenômeno da “*pejotização*”, além de contribuir para a continuidade da crise da previdência, conforme dados econômicos levantados.

Afinal, quais os impactos práticos do MEI? Estão de acordo com as suas funções constitucionais?

## *2. A contribuição previdenciária do MEI*

Após a criação do Simples Nacional para as ME e as EPP, verificou-se que havia ainda uma espécie de empreendedorismo mais elementar, para o qual ainda não havia espaço no regime diferenciado, abrangendo as principais espécies tributárias incidentes sobre o empreendedorismo.

Era um vasto setor da economia, ainda distante de mecanismos de proteção derivados da formalização do próprio negócio, como o acesso ao crédito empresarial, a condições de potenciais fornecedores do próprio Estado, assim como a exclusão de benefícios previdenciários (CHRISPIM, PESSOA, 2013, p. 26). Por outro lado, a inclusão desses agentes permitiria o seu controle e a respectiva arrecadação.

Nesse contexto, foi criado o MEI através da LC n.º 128/2008, como parte de uma política cujo objetivo é “a formalização de pequenos empreendimentos e a inclusão social e previdenciária” (art. 18-E). Considera-se como MEI “o empresário

individual que se enquadre na definição do Código Civil, ou o empreendedor que exerça as atividades de industrialização, comercialização e prestação de serviços no âmbito rural"; com receita bruta anual até R\$81.000,00; que não exerça determinadas atividades<sup>1</sup>; que não possua outro estabelecimento; que não participe de outra empresa como titular, sócio ou administrador; Contratação de no máximo um empregado que receberá exclusivamente um salário mínimo ou o piso categoria profissional; que não tenha se constituído na forma de startup.

Quanto ao tratamento tributário direcionado a essa entidade, o SIMEI - Sistema de Recolhimento em Valores Fixos Mensais dos Tributos Abrangidos pelo Simples Nacional envolve o pagamento de valor fixo mensal, abrangendo a Contribuição para a Seguridade Social, relativa à pessoa do empresário, na qualidade de contribuinte individual (R\$45,65); ICMS (R\$1,00) ou ISS (R\$5,00) (art. 18-A, § 3º, inc. V). Além disso, há isenção de diversos tributos<sup>2</sup>.

De todos esses dados, é importante destacar que inicialmente o valor para ser optante pelo MEI era de R\$36.000,00, valor esse que foi atualizado acima da inflação, sem o correspondente aumento do valor fixo a ser pago e que, embora existam atividades que não possam ser optantes pelo regime, é comum que a pessoa se enquadre em qualquer outra atividade autorizada, sem grandes riscos de fiscalização.<sup>3</sup>

Assim, houve três grandes incentivos para a adesão ao MEI, de um lado, a drástica desoneração tributária, de outro lado, a significativa redução de *compliance* e, por fim, a possibilidade de inclusão previdenciária, com acesso a todos os benefícios pertinentes, salvo a aposentadoria por tempo de contribuição, embora os tetos de benefícios sejam baixos.

Nesse sentido, o MEI é o grande responsável pelo sucesso do número de optantes pelo Simples Nacional, mas guarda em si uma significativa distorção previdenciária que só seria aceitável caso o regime atingisse um público que, caso contrário, não teria acesso à proteção previdenciária e social decorrente da formalização (CHRISPIM; PESSOA, 2013; LIMA, 2014; SEBRAE, 2013, 2017a, 2017b; SEBRAE; DIEESE, 2015; SEBRAE SP - SERVIÇO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS DE SÃO PAULO, 2017).

<sup>1</sup> Não exercer atividade tributada na forma dos Anexos V e V<sup>I</sup> da Lei n.º 123/2006, exceto no caso de autorização pelo CGSN.

<sup>2</sup> Isenção de IRPJ, IPI, CSLL, COFINS, PIS/PASEP, Contribuição Patronal Previdenciária - CPP para a Seguridade Social, a cargo da pessoa jurídica, de que trata o art. 22 da Lei nº 8.212/1991 (art. 18-A, § 3º, inc. VI);

<sup>3</sup> Coube ao Comitê Gestor do Simples Nacional definir as atividades passíveis de optar pelo MEI, com o escopo de se evitar a fragilização das relações de trabalho conforme a LC n.º 123/2006 (art. 18-A, § 4º-B) (BRASIL, 2006). Todavia, as restrições impostas pelo CGSN, através de sucessivas resoluções, não parecem ter sido o suficiente para impedir a fragilização das relações de trabalho.

Para compreender um pouco melhor sobre o impacto gerado pelas desonerações das contribuições, necessário compreender um pouco mais sobre as contribuições para a previdência no Brasil. Frisa-se, no entanto, que não há o escopo de apresentar uma análise minuciosa sobre o tema, mas será feita uma abordagem com enfoque nas contribuições vinculadas ao trabalho e na política do MEI.

## 2.1 Entre a previdência e a assistência social. O MEI enquanto mecanismo de mais ampla inclusão social e previdenciária

Inicialmente faz-se necessário esclarecer a diferença entre previdência e assistência social no Brasil, ambas parte do conceito de seguridade social. Essa diferença é importante porque o MEI se legitimou na medida em que seria importante deslocar pessoas então protegidas potencialmente apenas pela assistência social para a proteção previdenciária.

A divisão em questão está lastreada nos artigos 6º, a reconhecer diversos direitos sociais, e 194, ambos da Constituição Federal, a estabelecer que a seguridade social é composta por um conjunto de ações de iniciativa do Poder Público e da Sociedade como garantia dos direitos relativos à saúde, à previdência social e à assistência social (BRASIL, 1988). Enquanto para a saúde e a assistência social não é necessária contribuição específica de parte dos beneficiários, para o gozo dos direitos previdenciários é necessária a condição de segurado, através de colaboração ao respectivo custeio.

Uma vez definidos os objetivos da seguridade social no art. 194, no art. 195 é construído o financiamento da seguridade social, através de recursos orçamentários dos entes federados (ou seja, majoritariamente, receita de impostos) e de diversas contribuições sociais.

É importante pontuar que, embora a Seguridade Social abranja saúde, assistência social e previdência social, existem diferenças no campo dos direitos e das obrigações garantidos por cada uma dessas suas facetas.

De fato, a assistência social termina muitas vezes acolhendo os trabalhadores que atuam na informalidade, sendo a ausência de contribuição para a seguridade social um dos sintomas típicos da informalidade. Todavia, o sistema de previdência social tanto garante mais benefícios<sup>4</sup> quanto é economicamente mais viável, pois, em regra, a condição de segurado depende de contribuição. Os benefícios da assistência social estão associados

<sup>4</sup>Benefícios garantidos: (i) quanto ao segurado: aposentadoria por invalidez, aposentadoria por idade, aposentadoria por tempo de contribuição, aposentadoria especial, auxílio-doença, salário-família, salário- maternidade; e auxílio-acidente; (ii) quanto ao dependente: pensão por morte; e auxílio-reclusão; (iii) quanto ao segurado e dependente: reabilitação profissional. (Art. 25 do Regulamento da Previdência Social) (BRASIL, 1999).

a situações extremas<sup>5</sup> e de manutenção das necessidades mais básicas do indivíduo.

Os trabalhadores informais ainda poderiam ter acesso à assistência social caso preenchidos os requisitos para tal (como, por exemplo, extrema pobreza, idade avançada), mas, nesse caso, maiores custos seriam impostos à coletividade, uma vez que as atividades informais, presumidamente, não geram arrecadação tributária, inclusive aquela destinada especificamente à previdência social. A necessidade de atrair as pessoas para a previdência social, as deslocando da assistência, é uma das razões declaradas para a política pública brasileira de incentivo ao micro, pequeno e médio empreendedorismo, inclusive com a drástica redução previdenciária referente ao MEI. E é, também, um dos seus paradoxos, já que tem servido para outros propósitos. É o que se passa a explicar no tópico seguinte.

## 2.2 Os possíveis enquadramentos tributários da pessoa física – um comparativo com o MEI

Dentre os segurados obrigatórios da previdência social se encontram as pessoas físicas que poderão se encaixar como: empregados, contribuintes individuais e segurados especiais, são espécies de contribuintes segurados da previdência, devendo arcar com a contribuição previdência própria/do segurado (art. 12, Lei 8.213/91). Como contribuintes não segurados, encontram-se a empresa e o empregador doméstico. Quando uma empresa contrata uma pessoa física, em regra, ela tem que arcar também com a contribuição previdenciária patronal. Desse modo, como regra geral, a previdência é sustentada pela contribuição de quem contrata a prestação (a título de emprego ou não) e quem a realiza (com ou sem vínculo de emprego).

De acordo com a IN n.º 971/2009, em seu art. 9º, o MEI é enquadrado como contribuinte individual, categoria que se destina aos segurados e, portanto, às pessoas físicas (inc. XXXV). (RECEITA FEDERAL DO BRASIL, 2009).

Como será mais bem descrito abaixo, em regra, no caso de contratação de pessoa física na categoria de contribuinte individual, cabe à pessoa jurídica tanto reter a contribuição do segurado quanto incluir sua remuneração na

<sup>5</sup> A assistência social se destina a quem dela necessitar, também de modo independente de contribuição à seguridade social (art. 196, seguintes 203, CR/88) e, de acordo com a Lei Orgânica de Assistência Social- LOAS, visa a garantir necessidades básicas, através, dentre outras medidas, de benefícios de prestação continuada a pessoas com deficiência ou idosos que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família<sup>5</sup> e de programas de enfrentamento da pobreza, como o famoso e polêmico bolsa-família. Existem ainda benefícios em virtude de situações de vulnerabilidade temporária e de calamidade pública descritos no art. 22 da LOAS (BRASIL, 1993, SANTOS, 2018).



base de cálculo da contribuição previdenciária patronal. Tal não ocorre, em regra, com o MEI.

Para deixar claro essa discrepância, será necessário enriquecer o debate através de uma melhor compreensão de como as distintas formas de exigência das contribuições previdenciárias entre as diversas formas de trabalho/empreendedorismo, faticamente, criam uma distorção tributária com relevantes impactos sobre o equilíbrio previdenciário.

## 2.3 Contribuições Previdenciárias dos Trabalhadores e/ ou Segurados

Através de Contribuições Previdenciárias dos Segurados – CPS, os trabalhadores e demais segurados devem participar do financiamento da seguridade social (art. 195, inc. II, CF/88) (BRASIL, 1988). A Lei n.º 8.212/91 para tal, criou três categorias de segurados a saber: (i) o Empregado, Trabalhador Avulso e o Empregado Doméstico; (ii) o Contribuinte Individual e o Segurado Facultativo e (iii) o Segurado Especial.

Quanto à *primeira Categoria, a do Empregado, Trabalhador Avulso e Empregado Doméstico*, abrange aqueles (i) que preenchem as exigências para a constituição do vínculo de emprego tal como definido na Consolidação das Leis do Trabalho – CLT (o empregado), ainda que essa relação se realize com finalidade não lucrativa, à pessoa ou à família, no âmbito residencial e (ii) o trabalhador avulso.

A alíquota é de 8%, 9% ou 11% sobre o valor do salário-de-contribuição de acordo com faixas estabelecidas no art. 20 da Lei n.º 8.212/91. Essa contribuição não variará caso o empregador seja MEI ou EPP ou ME, a se considerar que o contribuinte, no caso, é o empregado, cabendo apenas à fonte pagadora a retenção na fonte e o recolhimento (arts. 18-C, § 1º, inc. I, 13, § 1º, inc. IX).

Na *segunda categoria*, abrangendo o *contribuinte individual e o segurado facultativo*, o tributo é apurado com alíquota fixa de 20% sobre a mesma base de cálculo, o salário-de-contribuição.

Quanto ao Contribuinte Individual, a LC n.º 123/2006 estabelece que o MEI importa opção pelo recolhimento da Contribuição para a Seguridade Social, relativa à pessoa do empresário, na qualidade do contribuinte individual, no valor de R\$45,65, na forma prevista no § 2º do art. 21 da Lei nº 8.212/1991. A forma prevista no referido artigo é a contribuição seria incidente sobre o limite mínimo mensal do salário-de-contribuição na alíquota de 5%. Parece haver uma contradição aqui, uma vez que a LC nº 123/2006 impõe o valor fixo e a lei previdenciária estabelece o percentual sobre o salário-de-contribuição. Mais uma peculiaridade da falha técnica legislativa. O percentual tem como vantagem a atualização contínua do valor do MEI, em conjunto com o restante da lógica previdenciária.

O pagamento nesse percentual importará apenas na exclusão do direito ao benefício da aposentadoria por tempo de contribuição (art. 18-A, § 3º, incs. IV, V, alínea “a”, LC n.º 123/2006, art. 21, § 2º, inc. II, alínea “a”, Lei n.º 8.212/91). No caso de contratação de MEI, não é necessário a retenção na fonte da contribuição previdenciária do segurado pela empresa nos termos do art. 78, inc. III, § 1º, inc. II).

O motivo da redução da alíquota no caso do MEI e do Contribuinte Individual, parte do óbvio pressuposto de incentivo à formalização, à inclusão previdenciária e, portanto, social. Mas, caso se analise o contexto geral, como será realizado abaixo quanto ao MEI, por ser objeto próprio desse estudo, é a ocorrência de um grave desequilíbrio previdenciário.

## 2.4 Contribuições Sociais do Empregador, da Empresa e da entidade a ela equiparada: Cota Patronal Previdenciária

Conhecida como Cota Patronal Previdenciária – CPP<sup>6</sup>, a contribuição em questão tem por fato gerador, nas palavras de Ibrahim, “a atividade remunerada dos segurados a seu serviço, com ou sem vínculo empregatício”. Por conseguinte, a base de cálculo da cota patronal previdenciária é “o total das remunerações pagas aos segurados” nos termos do art. 22, inc. I, Lei n.º 8.212/1991 (BRASIL, 1991; IBRAHIM, 2018, pg. 241 )

Genericamente, essa contribuição pode ser dividida em duas grandes categorias, quais sejam: Contribuição incidente sobre as remunerações de empregados e avulsos e Contribuição incidente sobre as remunerações dos contribuintes individuais.

No caso da Contribuição Patronal sobre remuneração dos trabalhadores sem vínculo empregatício, têm-se algumas variáveis decorrentes de uma simples análise combinatória, o recolhimento estará vinculado, em regra, ao *status* do Contratante.

Caso um MEI venha a contratar Contribuinte Individual ou MEI não é devida a Contribuição Previdenciária Patronal, eis que isento da mesma conforme art. 18, §3º, da Lei Complementar n.º 123/2006 (a isenção não se aplica na contratação de empregado – art. 18-C).

Já no caso de uma EPP/MPE optante pelo Simples realizar a contratação de contribuinte individual ou de MEI, a Contribuição Previdenciária Patronal estará incluída no pagamento unificado do Simples Nacional, nos termos do art. 13, inc. VI c/ art. 22 da Lei nº 8.212/91, abrangendo tanto a situação dos

<sup>6</sup>Não seria possível fechar o tema das Contribuições sem ressaltar que o sistema de financiamento da Seguridade Social é muito mais complexo do que o disposto acima. Um estudo mais abrangente sobre o tema e seus impactos sobre o empreendedorismo exigiria avançar no estudo de PIS, COFINS, CSLL, etc de uma perspectiva econômica. Mas esse não é o escopo do presente trabalho.

segurados empregados, quanto dos contribuintes individuais que lhe prestem serviços, quanto a GIRALT. Não há exceção quanto ao MEI.

Todavia, quando entidade não optante pelo Simples é a contratante, a relação jurídica variará caso se encontre diante de MEI ou dos demais contribuintes individuais (pessoas físicas não equiparadas à pessoa jurídica). Caso a entidade não optante pelo Simples contrate Contribuinte Individual nessa hipótese, aplica-se a regra geral descrita no art. 22, inc. III, da Lei n.º 8.212/91, segundo a qual a CPP é devida no total das remunerações pagas ou creditadas a qualquer título aos segurados contribuintes individuais que lhe prestem serviços. No caso da contratação do MEI (por conseguinte, sem vínculo empregatício), há desoneração da contribuição patronal.

Nos demais casos, a contratação de MEI sem vínculo empregatício importa na desoneração da sociedade contratante da CPP. O impacto prático dessa previsão, segundo Ibrahim, é a restrição de muitas pessoas jurídicas em contratar pessoa física com ou sem vínculo de emprego (IBRAHIM, 2018).

## 2.5 Quadro comparativo das Contribuições Previdenciárias Patronais e do Segurado com destaque para o MEI

A partir dos dados supra coletados, se torna possível apresentar tabela cruzada com os diversos contratantes, os segurados a lhe prestarem serviços e as contribuições patronais (CPP) e do segurado (CPS) correspondentes:

<b>Segurado x Contratante</b>	<b>Contribuinte Individual</b>	<b>MEI</b>	<b>Empregado</b>
<b>Empregador/ Empresa ou Equiparada</b>	CPP: 20% sobre total remunerações. CPS: 20% sobre salário-de-contribuição, caso haja prestação à empresa ou equiparada, dedução de 45% da contribuição da empresa, no valor máximo de 11% do salário-de-contribuição.	CPP: Isenção (regra). CPS: 5% do salário-de-contribuição, com exclusão do direito ao benefício da aposentadoria por tempo de contribuição, sem retenção na fonte.	CPP: 20% sobre total remunerações + GIRALT CPS: 8%, 9% ou 11% sobre o valor do salário-de-contribuição
<b>MEI</b>	CPP: Isento. CPS: 20% sobre salário-de-contribuição, caso haja prestação à empresa ou equiparada, dedução de 45% da contribuição da empresa, no valor máximo de 11% do salário-de-contribuição.	CPP: Isento. CPS: 5% do salário-de-contribuição, com exclusão do direito ao benefício da aposentadoria por tempo de contribuição, sem retenção na fonte.	CPP: 3% sobre o salário-de-contribuição. CPS: 8%, 9% ou 11% sobre o valor do salário-de-contribuição

<b>Segurado x Contratante</b>	<b>Contribuinte Individual</b>	<b>MEI</b>	<b>Empregado</b>
<b>MPE</b>	<p>CPP: Alíquota efetiva máxima 6,51% sobre a receita bruta / Englobada pagamento unificado.</p> <p>CPS: 20% sobre salário-de-contribuição, caso haja prestação à empresa ou equiparada, dedução de 45% da contribuição da empresa, no valor máximo de 11% do salário-de-contribuição.</p>	<p>CPP: Alíquota efetiva máxima 6,51% sobre a receita bruta / Englobada pagamento unificado. Impossibilidade de aplicação da isenção.</p> <p>CPS: 5% do salário-de-contribuição, com exclusão do direito ao benefício da aposentadoria por tempo de contribuição, sem retenção na fonte.</p>	<p>CPP: Alíquota efetiva máxima 6,51% sobre a receita bruta / Englobada pagamento unificado.</p> <p>CPS: 8%, 9% ou 11% sobre o valor do salário-de-contribuição</p>
<b>Trabalho Independente – Sem prestação acontribuinte de CPP.</b>	<p>CPP:0</p> <p>CPS: 20% sobre o salário-de-contribuição.</p> <p>* 11% se renunciar à aposentadoria por tempo de serviço e não prestar serviço a empresas.</p>	<p>CPP:0</p> <p>CPS: CPS: 5% do salário-de-contribuição, com exclusão do direito ao benefício da aposentadoria por tempo de contribuição, sem retenção na fonte.</p>	<p>CPP:0</p> <p>CPS: 8%, 9% ou 11% sobre o valor do salário-de-contribuição</p>

Por evidente, há um imenso incentivo a que se constitua e se contrate MEI. Um incentivo tão significativo que é de se colocar em questão a viabilidade do equilíbrio previdenciário desse incentivo e seu efeito colateral mais evidente: o fenômeno da “pejotização”, especialmente em virtude da ausência de CPP na contratação do MEI sem vínculo empregatício. É de ressaltar-se, no entanto, que esse fenômeno está ligado, também, a outros fenômenos, como um inegável avanço, não só do Brasil, da precarização das relações de trabalho, mas também por medidas como a isenção de lucros e dividendos cumulada com a tributação favorecida das empresas no lucro presumido e no Simples.

Ainda assim, esse grande incentivo à contratação de MEI é apenas um mecanismo inteligente de redução da informalidade, ou as entidades e as pessoas físicas, mais ou menos conscientes das perdas sociais ou individuais envolvidas, tem usado desse enquadramento para realizar economia tributária. Vejamos.

### *3. O Simples Nacional do MEI: crise de focalização, “pejotização” e mais um motivo para a continuidade da crise da previdência*

Na avaliação do MEI, a posição de Santiago, ex-secretário executivo do Comitê Gestor do Simples, é radical. O programa “é insustentável e inviável em sua

configuração e operação atuais.” (SANTIAGO, 2018, pg. 36). A radicalidade da crítica precisa da melhor compreensão de um regime que parece tão bem intencionado.

O MEI, de uma perspectiva mais evidente, é um regime sedutor<sup>7</sup>. Sedutor porque nesse caso há uma ampla desoneração tributária. Nenhuma pessoa física em atividade formal com lucratividade arcará com um ônus inferior ao do MEI, salvo o sócio não administrador. Mesmo que o trabalhador autônomo possa estar na primeira faixa do IRPJ, sujeitável à alíquota zero, o recolhimento de contribuição previdenciária será superior.

Há também um regime específico quanto a todas as contribuições previdenciárias em torno do MEI (salvo a retenção na fonte da contribuição do segurado). Quem o contrata não paga CPP. Quando ele contrata, sua CPP é de apenas 3% sobre o salário-de-contribuição. Sua contribuição previdenciária própria é de meros 5% sobre o mesmo valor.

É dentro desse contexto que o MEI é considerado um regime insustentável por Santiago. Ao tempo da criação do regime, já havia ciência de que “O valor original não era suficiente para trazer equilíbrio em termos atuariais (...)” (SANTIAGO, 2018, pg. 16/17). Todavia, a se considerar que a legislação da seguridade social prevê, como visto acima, benefícios assistenciais para pessoas/idosos de baixa renda, assim como deficientes, a criação do MEI seria mecanismo para se evitar pressões no orçamento da assistência social. (SANTIAGO, 2018).

O autor destaca ainda que a contribuição, no modelo original, de 11%, já era baixa, embora houvesse a contrapartida da perda do direito de se aposentar por tempo de contribuição. A situação se agravaria quando a Lei n.º 12.470/2011 reduziu ainda mais a contribuição social pessoal do MEI para 5%, nas suas palavras, “de forma injustificada”. (SANTIAGO, 2018, pg. 36).

O autor entende que a referida redução não é passível de explicação de uma perspectiva técnica, notadamente, porque um empregado, paga, no mínimo, 8% do salário mínimo (SANTIAGO, 2018, pg. 16/17).

A conclusão do autor é que o motivo que legitimou a criação do Simples, qual seja, a inclusão previdenciária de pessoas, no futuro, terá de ser revista, com a reclassificação dos benefícios previdenciários como assistenciais. (SANTIAGO, 2018, pg. 36).

<sup>7</sup> Posteriormente, ao empreendedor individual foi ainda dada a opção de constituição de uma Empresa Individual de Responsabilidade Limitada – EIRELI, com a vantagem da separação patrimonial, mas, tributado como as demais pessoas jurídicas (pode optar pelo Simples Nacional). Além disso, a constituição de EIRELI exige a integralização do capital social em valor correspondente a 100 (cem) vezes o maior salário-mínimo vigente no País (art. 980-a, CC/02) (BRASIL, 2002). Ainda, A MP 881/2019, cujo texto base foi aprovado pela Câmara dos Deputados em 13/08/19, criou a chamada “Sociedade Limitada Unipessoal”, figura da sociedade limitada constituída por apenas uma pessoa, seja ela jurídica ou física, sem exigência de integralização capital social mínimo.



Por outro lado, o MEI importa em obtenção dos benefícios previdenciários apenas sobre o valor de um salário-mínimo, mas, em termos de acesso a benefícios, a única redução é a não possibilidade de aposentadoria por tempo de contribuição, que poderá ser extinta de acordo com a proposta em trâmite de reforma da previdência (PEC 06/2019). Ou seja, “as diferenças em termos de plano de benefícios são limitadas, em especial, quando se leva em consideração a expressiva redução da contribuição previdenciária.”(COSTANZI, 2018, pg. 3).

Nesse contexto, deve-se indagar: quem são os aderentes do MEI? Essa evolução revela, necessariamente, saída da informalidade? Essa evolução está, correlacionada, com a redução de empregos formais? Qual a viabilidade econômico- previdenciária do MEI?

Quanto aos aderentes do MEI, alguns dados extraídos da LC n.º 123/2006 já auxiliam a indicar que esses não são mais, necessariamente, os componentes dos extratos mais baixos da população. Atualmente, pode aderir ao regime pessoas com renda bruta até R\$81.000,00/ano, ou R\$6.750,00/mês. Em um país em que a renda média do brasileiro no último trimestre de 2018, esteve ao redor de R\$2.244,00 e, no caso específico dos trabalhadores por conta própria, categoria a abranger os MEI, ao redor de R\$1.637, 00, o valor para aderir ao MEI parece exorbitante. Ou seja, embora a atmosfera ao redor do MEI esteja vinculada à inclusão previdenciária e social, assim como à inclusão de pequenos empreendimentos (art. 18-E), a focalização aparenta extrapolar esse grupo mais precário mesmo a partir de uma análise exclusivamente legalista. (IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2019).

A crise de focalização do Simples também se revela em estudo de Costanzi sobre a relação do MEI e a renda média familiar. Neste, o autor destaca que “a maior parte dos inscritos estava entre os 30% e 50% da população” e, cerca de dois em cada três MEIs inscritos em setembro de 2014, estavam entre os 30% mais ricos da população, considerando a renda familiar mensal *per capita*, e, oito em cada 10 estavam entre os 50% mais ricos.” (COSTANZI, 2018).

A perspectiva de Costanzi é de que “portanto, os dados reforçam o diagnóstico de que os trabalhadores inscritos no MEI não apenas tinham escolaridade muito acima dos ocupados por conta própria não MEI, como eram muito similares aos empregados com carteira assinada.” (2018, pg. 06).

Da mesma perspectiva, durante os anos de crise se verificou a diminuição dos vínculos de emprego e o crescimento do número de micro empreendedores – um reflexo, talvez, do empreendedorismo de necessidade que não se presta a burlar regras trabalhistas, mas é o resultado da ausência no mercado de postos empregatícios. O MEI se tornou a formalização possível (SEBRAE, 2017b), inclusive com significativo crescimento dos MEIS cuja escolaridade mínima é o superior incompleto (SEBRAE, 2017b, pg. 41).

Esse conjunto de elementos colabora para desconstruir a própria concepção de que o MEI é um mecanismo para viabilizar a contribuição à previdência de pessoas que, caso contrário, seriam potenciais beneficiários do sistema assistencial. O público do MEI não é mais composto, exclusivamente, por essas pessoas. Não garante algo (uma contribuição mínima) que não seria obtida por outros meios, na medida em que a similaridade de perfil de escolaridade entre MEI e empregados com carteira indica que, em alguma medida, o crescimento do MEI está também vinculado à migração daqueles últimos, como aponta Costanzi.

Quanto à viabilidade econômico-previdenciária do MEI, Costanzi aponta que “em termos nominais, um ano de pagamento de benefícios para o MEI (13 salários mínimos) exigiria quase 22 anos de contribuição (21,7 anos de contribuição de 60% do salário mínimo)”. (COSTANZI, 2018, pg. 7). E, ainda, “o desajuste em questão só será notável quando os benefícios aos MEIS começarem a ser pagos de maneira mais expressiva, haja vista o caráter recente do programa”. (COSTANZI, 2018, pg. 7).

As conclusões do estudo de Costanzi são alarmantes, a se trabalhar os dados, de fato, simplificados, mas não por isso, irreais. Os dados levantados indicam que o MEI, entre 2015 e 2060, gerará arrecadação de R\$35,1 bilhões, enquanto corresponderá a um gasto de aposentadoria de R\$499,9 bilhões. Ou seja, haverá um déficit de R\$464,7 bilhões (COSTANZI, 2018, pg. 11).

O MEI, ao fim e ao cabo, é a exacerbação, de um lado, do princípio da universalidade da cobertura do atendimento a direcionar a seguridade social (art. 194, inc. I) e da desconstrução da ideia de contrapartida segundo a qual os benefícios da seguridade social não podem ser estendidos sem a correspondente fonte de custeio total (art. 195, § 5º), sendo necessário muita matemática para reverter a sensação de que sua concessão, aos moldes atuais, é uma irresponsabilidade que não abrange os grupos sociais em atividades normalmente informais e não abrangidos pela Previdência Social.

#### *4. Conclusão*

É fato que o mundo das relações trabalhistas e empregatícias se encontra em mudança. Com o avanço das alterações nas relações de trabalho, causadas tanto por mudanças legislativas (Lei da Terceirização e Reforma Trabalhista) quanto por complexas mudanças nas relações sociais causadas também pelo avanço da tecnologia e a chamada “Uberização” do mundo, o MEI se tornou

uma figura crescentemente relevante, apto a formalizar sem “engessar”, precarizar sem “informalizar”.

Mas, se formalizar não significa mais vínculo de emprego inclusive para grupos mais abastados, não parece ser o MEI a categoria adequada a abraçá-los, a se considerar a significativa renúncia tributária, especialmente a previdenciária.

Existem indícios, de fato, que as relações de emprego, tal como as conhecemos, diminuirão frequentemente por escolha para alguns ou, a contragosto, como resultado da precarização das tradicionais de emprego, em virtude da crise econômica ou como consequência das polêmicas reformas trabalhistas. Mas estarão as pessoas a migrar para o MEI cientes dos limitados benefícios previdenciários garantidos (teto ao redor de salário mínimo) e, em termos de equidade, é adequado que paguem tributos tão baixos? Ou, por fim, a matemática das contribuições previdenciárias recolhidas será suficiente para manter o equilíbrio atuarial da previdência? Parece que a resposta a todas essas perguntas é não.

Todos esses fatores importam na necessidade de uma cuidadosa e atenta revisão da própria concepção de benefícios fiscais vinculados à tributação do trabalho, notadamente, as contribuições previdenciárias. Seria necessário uma reforma geral, tanto no sentido tributário, quanto no sentido financeiro, com a revisão da destinação dos recursos arrecadados e previdenciário, de forma a racionalizar e garantir a previdência, a abranger também o microempreendedor. Em termos de garantia de benefícios/equilíbrio previdenciário, de se evitar distorções no mercado de trabalho, compreende-se que as contribuições previdenciárias não são o campo adequado para a realização de políticas extrafiscais, salvo, nos drásticos casos dos reais micro empreendedores. O que não parece ser mais o caso.

Confirmou-se que a focalização indevida do programa é uma tendência tanto de substituição do emprego formal pelo MEI nas faixas mais altas do mercado de trabalho, quanto a redução do número de contribuintes individuais que devem ter migrado para o MEI, o que faz com que o referido sistema caminhe ao lado do fenômeno da “pejotização” e contribua para a continuidade da crise da previdência.

Por fim, demonstrou-se ainda a necessidade de uma revisão mais profunda e transparente das atividades que podem ou não optar pelo MEI, assim como um cuidadoso acompanhamento da atividade declarada e a atividade executada. Há, assim, urgência em aprimorar e reestruturar o referido sistema, antes que ele se concretize como a bomba-relógio escondida no atual sistema de contribuições previdenciárias.

## Referências bibliográficas

- APPY, B. Brazilian Tax System. *Centro de Cidadania Fiscal*, n. November, p. 116, 2017.
- APPY, B. Por que o Sistema tributário brasileiro precisa ser reformado- Revista Interesse Nacional. *Revista Interesse Nacional*, v. 8, p. 1–18, 2016.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*Diário Oficial [da República Federativa do Brasil]Brasília, BrasilSenado Federal, , 1988b. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaoconsolidado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaoconsolidado.htm)>. Acesso em: 13 dez. 2016
- BRASIL. *Lei Complementar n.º 123/2006*. BRASIL. *Lei n.º 10.406/2002: Código Civil*, 2002b. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/2002/L10406.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2002/L10406.htm)>. Acesso em: 15 de agosto de 2019.
- BRASIL. *Lei n.º 8.212/91*. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8212cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8212cons.htm). Acesso em: 13 agosto. 2019.
- COSTANZI, R. N. Os Desequilíbrios financeiros do Microempreendedor Individual (MEI). In: *Carta de Conjuntura. No. 38. 1o trimestre de 2018*. Brasília: IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada., 2018. p. 1–23.
- GEM - GLOBAL ENTREPRENEURSHIP MONITOR; IBQP - INSTITUTO BRASILEIRO DE QUALIDADE PRODUTIVIDADE;; SEBRAE - SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS. *Empreendedorismo no Brasil. Relatório Executivo 2017*. [s.l: s.n.].
- GONZAGA, A. P. DE S.; CARVALHO, H. A. DE; MORAES, L. DA S. As vantagens na formalização do micro empreendedor individual e um comparativo com a economia informal brasileira. *Revista Científica Semana Acadêmica*, 2012. Pág. 20.
- IBRAHIM, Fábio. Zambiette. *Curso de Direito Previdenciário*. Niterói: Impetus, 2011.
- IBRAHIM, Fábio. Zambiette. *Curso de Direito Previdenciário*. Niterói: Impetus, 2018.
- IBRAHIM, Fábio Zambiette. *A previdência do Estado Contemporâneo. Fundamentos, Financiamento e Regulação*. Niterói: Impetus, 2011.
- INTER-AMERICAN DEVELOPMENT BANK - IDB. *Recommendations and best practices on taxation of SMEs in Latin America*. Disponível em: <https://publications.iadb.org/handle/11319/3865>. Acesso em: 20 maio. 2018.
- SANTIAGO, S. *A experiência brasileira no Simples Nacional: microempreendedor individual, micro e empresa de pequeno porte*ManilaPendente de publicação, , 2018.
- SANTIAGO, S. *Simples nacional: o exemplo do federalismo fiscal brasileiro*. 2 ed. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

# O discurso da credibilidade neoliberal como instrumento de manutenção da política de endividamento público brasileiro: uma análise da Emenda Constitucional nº 95

*Rafaela Ferreira Gaia Lima Feitosa*

*Alessandra Marchioni*

*Luíza Guimarães Bezerra Barbosa*

**Palavras-chave:** Emenda constitucional 95; Dívida Pública; Credibilidade; Austeridade; Neoliberalismo.

## 1. Introdução

O ano de 2016 foi um momento marcado por forte crise política e econômica as quais resultaram no processo de impeachment da primeira presidente do Brasil, Dilma Rousseff, e colocou como chefe do executivo do país seu vice, Michel Temer, que tomou posse no dia 31 de agosto de 2016. A saída de Rousseff e a consequente ascensão de Temer constituem um ponto de virada para a política econômica do governo federal, visto que promoveu a intensificação da postura neoliberal e o retorno da austeridade econômica.

Nesse contexto foi proposta e aprovada a Emenda Constitucional nº 95, que reestruturou o regime fiscal<sup>1</sup> do país, instaurando um teto de gastos para as despesas primárias da União pelo período de 20 exercícios financeiros, com a função de reduzir o déficit fiscal, e porquanto, a crise e a resseção. Contudo, o texto da Emenda não aborda as despesas financeiras do Estado com juros e amortização da dívida pública, que no ano de promulgação da Emenda nº 95 já correspondiam a 43,97% dos gastos federais, configurando assim o maior destino de capital público, o qual poderia estar sendo direcionado para efetivar direitos fundamentais sociais, como acesso a saúde e educação.

Dessa forma, nossos objetivos consistem em compreender, por meio do método dedutivo e descritivo, de uma análise documental indireta (BITTAR,

<sup>1</sup> Nesse contexto, o termo regime fiscal simboliza o exercício financeiro do país, esse que, segundo o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, Lein. 4.320/64, abrange "I - as receitas (nele) arrecadadas; e II - as despesas (nele) legalmente empenhadas" pelo país (BRASIL, 1964).



2019) e de uma pesquisa documental normativa, o funcionamento da Emenda Constitucional nº 95 e como ela altera a política fiscal atual. Além disso, objetivamos demonstrar, a partir de análise de gráficos, a influência da Emenda no pagamento da dívida pela não limitação das despesas financeiras da União. Por fim, examinar, com base no método observacional, o discurso que legitimou a proposta de emenda à Constituição para o Congresso Nacional. Com isso, pretendemos indagar qual a função e o impacto da Emenda Constitucional nº 95 no orçamento da União, quais suas consequências para a população e a quem esse ato normativo serve, ou seja, a quem favorece.

## *2. O funcionamento da Emenda Constitucional nº 95*

A Constituição Federal de 1988 prevê nos artigos 59, inciso I, e 60, um dispositivo normativo e um processo legislativo, respectivamente, que permitem a alteração de seu próprio texto, sendo essa alteração denominada de Emenda Constitucional (TAVARES, 2012). As Emendas Constitucionais têm força de norma constitucional e podem modificar conteúdo da Constituição.

Através dessa ferramenta legislativa, o governo de Michel Temer encaminhou ao Congresso Nacional, logo após a sua posse, a proposta de emenda à Constituição (PEC) 241/2016 que pretendia, de acordo com seu próprio conteúdo, “alterar o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal”. Ou seja, com a aprovação e consequente transformação da PEC nº 241/2016 em Emenda Constitucional nº 95, foi concretizada uma mudança no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), seção da Carga Magna voltada para realizar a transição entre o regime jurídico constitucional de 1967 e o de 1988.

O Novo Regime Fiscal supracitado, consiste no estabelecimento de uma limitação para os gastos da União com suas despesas primárias, no âmbito dos três poderes, sendo estes, o Executivo, o Legislativo e o Judiciário, como fica estipulado pela Emenda em seu artigo 107 *caput* e respectivos incisos, “ficam estabelecidos, para cada exercício, limites individualizados para as despesas primárias: I – do Poder Executivo; II – do Supremo Tribunal Federal, do Superior Tribunal de Justiça, do Conselho Nacional de Justiça Federal, da Justiça Militar da União, da Justiça Eleitoral e da Justiça do Distrito Federal e Territórios, no âmbito do Poder Judiciário; III – do Senado Federal, da Câmara dos Deputados e do Tribunal de Contas da União, no âmbito do Poder Legislativo; IV – do Ministério Público da União e do Conselho Nacional do Ministério Público; e V – da Defensoria Pública da União”.

Todavia, essa limitação não configura num congelamento total das despesas primárias federais, o que a longo prazo significaria uma perda brusca de orçamento para as áreas que recebem investimento primário (este será explicado mais a frente). A própria EC n. 95 no parágrafo primeiro do dispositivo citado acima estabelece que os gastos limitados deverão sofrer correção de valores: “§1º Cada um dos limites a que se refere o *caput* deste artigo equivalerá: I – para o exercício de 2017, à despesa primária no exercício de 2016, incluídos os restos a pagar pagos e demais operações que afetam o resultado primário, corrigida em 7,2% (sete inteiros e dois décimos por cento); e II – para os exercícios posteriores, ao valor do limite referente ao exercício imediatamente anterior, corrigido pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA, publicado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, ou de outro índice que vier a substituí-lo, para o período de doze meses encerrado em junho do exercício anterior a que se refere a lei orçamentária”.

Dessa maneira, o que deixa de existir, em verdade, é o crescimento chamado de real (VIEIRA JÚNIOR, 2016), ou seja, um crescimento que supere a variação de valores imposta pelo curso natural da inflação do ano correspondente. Por isso, a Emenda, ainda enquanto PEC, ficou conhecida como “PEC do teto de gastos”, uma vez que fixa um limite para as despesas do país que não podem variar de forma livre, estando limitadas pela variação do IPCA, ou melhor, pela variação da inflação.

Ainda, o *caput* do artigo 106 determina que “fica instituído o Novo Regime Fiscal no âmbito dos Orçamentos Fiscais e da Seguridade Social da União, que vigorará por vinte exercícios financeiros, nos termos dos arts. 107 a 114 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias”. Assim, as alterações orçamentárias do presente ato normativo possuem duração de vinte anos, ficando submetidos ao Novo Regime, todo e qualquer plano orçamentário advindo do Executivo, independentemente da entrada de novos presidentes e, por conseguinte, novos planos orçamentários (NOCE; CLARK, 2017).

É válido ainda destacar que o texto da EC n. 95 veda qualquer espécie de alteração no método de cálculo do valor a ser destinado para as despesas primárias, isto é, a variação do IPCA, adotado nos dez primeiros anos incidência de seu conteúdo, como está discriminado no artigo 108: “O Presidente da República poderá, a partir do décimo exercício da vigência do Novo Regime Fiscal, projeto de lei complementar para alteração do método de correção dos limites a que se refere o inciso II do §1º do art. 107 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias”. Essa disposição se fará importante mais afrente, quando trabalharmos as inconstitucionalidades levantadas contra a EC n. 95.

Essa intransitividade fixada pela Emenda no tocante à duração, parte do pressuposto de que o país e suas demandas sociais – as quais são o objetivo

das despesas do Estado – permanecerão estáticas por todo o intervalo de tempo de vigência da Emenda. Porém, determinar quais serão as condições socioeconômicas da população brasileira num período de vinte anos é extremamente difícil e improvável (VAIRÃO JUNIOR; ALVES, 2017).

Em suma, os novos dispositivos que passaram a integrar o texto constitucional fizeram parte de uma série de medidas implantadas pelo governo de Michel Temer (2016-2018), que assumiu o Poder Executivo em meio a uma crise política e econômica no país, resultado do processo de *impeachment* da presidente Dilma Rousseff. As alterações no ADCT estabeleceram um regime fiscal diferente e em desacordo com as demandas sociais da maioria da população.

### *3. Os impactos da Emenda Constitucional nº 95 no orçamento federal e sua transferência de recursos públicos para o sistema financeiro por meio do pagamento da dívida*

O governo adota alguns sistemas de classificação orçamentária para organizar suas receitas e suas despesas. Aqui, será utilizada a classificação binária para a qual existe dois tipos de despesas orçamentárias federais: as despesas financeiras e as despesas primárias. Tal classificação, operada pela União, foi adotada pelo texto da Emenda Constitucional n.95 e é uma divisão que permite analisar a “saúde dos gastos do governo”<sup>2</sup>, esclarecendo a situação do endividamento público do país.

Enquanto as despesas primárias consistem nas despesas de custeio da máquina pública, como pagamento da folha salarial dos funcionários, investimento, previdência social, dentre outros dispêndios, ou seja, gastos que fazem com que o Estado cumpra com sua função e objetivos democráticos constitucionais<sup>3</sup>. Já o segundo tipo de despesa, que exige a atenção do orçamento governamental, são as despesas financeiras, esses gastos advêm

<sup>2</sup> A plataforma digital oficial do Senado Federal utiliza essa expressão para explicar, de forma mais informal e simples, o que seria o equilíbrio fiscal orçamentário.

<sup>3</sup> Para Ingo Wolfgang Sarlet, um Estado Constitucional é, por conseguinte um Estado Democrático de Direito, sendo equivalentes. “O postulado liberal-democrático de que todo poder emana do povo e em seu nome deve ser exercido (ou na acepção de Abraham Lincoln, de que a democracia é o governo do povo, pelo povo e para o povo) acabou assumindo, portanto, também na CF, uma feição particularmente reforçada (...)”. Tendo isso em vista, é em função do povo que deve operar o Estado, por meio de suas políticas públicas, concretizando as obrigações e deveres presentes na Constituição Federal, destacando-se aqui o rol de objetivos do artigo 3º.

do pagamento de dívidas contraídas pelo governo frente a determinadas instituições, incluindo os empréstimos tomados pelo governo em nome de outra pessoa ou instituição, e o acréscimo de juros. Dessa forma, esses gastos visam extinguir uma obrigação contraída.

Assim, se bem que haja um “senso comum” entorno de que a EC n.95 teria estabelecido “um teto para os gastos públicos”, de fato, o que o texto alterou foram os contornos da política orçamentária brasileira por um intervalo de tempo determinado, ou seja, o que ficou limitado não foi o total de gastos da União, mas apenas as “despesas primárias” do Estado.

Dessa forma, a partir da aprovação desse ato normativo, o Brasil passou a contingenciar receitas, que inicialmente deveriam ser utilizadas como instrumento de investimento nos setores sociais, como educação pública, saúde, produção tecnocientífica, e a fomentar a “reestruturação de superávit primário”, retornando à política fiscal contracionista<sup>4</sup>, estratégia comum às escolhas políticas e econômicas neoliberais<sup>5</sup>.

O “superávit primário”, ou saldo primário, é um termo utilizado na economia política para indicar o “resultado positivo de todas as receitas e despesas do governo, excetuando gastos com pagamento de juros”, segundo a Agência Senado (2015). Em outras palavras, é o montante positivo resultado da subtração das despesas governamentais da receita. Para alguns economistas, o resultado do “superávit primário” estaria relacionado ao grau de responsabilidade fiscal e de equilíbrio orçamentário nas contas públicas (MARIANO, 2017). Assim, ao propor a EC n.95, um dos intuitos do, então, Governo Michel Temer era para além da promoção do “superávit primário” aumentar o estoque de capital.

Como visto, a EC n.95 estabeleceu um limite para as despesas primárias, mas não determinou restrição de mesma espécie para as despesas financeiras da União. De fato, a EC n.95 criou a possibilidade de que os gastos do Governo Federal, com o pagamento dos credores da dívida pública, pudessem variar livremente, em razão da lacuna existente no texto, enquanto que os gastos com as obrigações constitucionais deveriam ser necessariamente mantidos de forma estática.

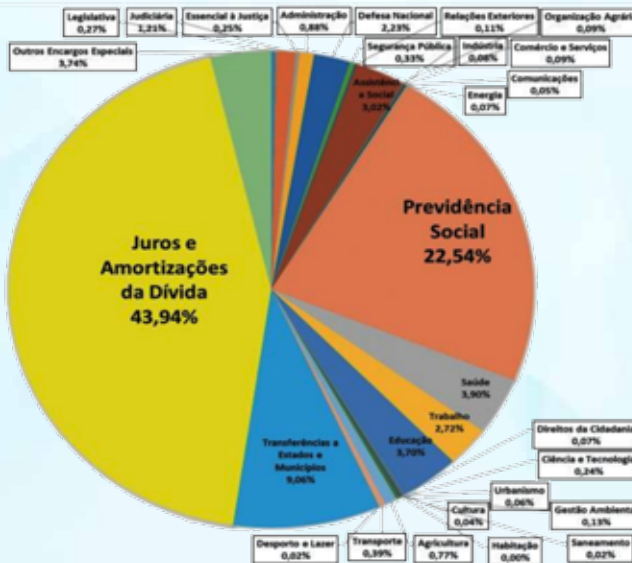
Por conseguinte, o valor total do “superávit primário” reservado pelo Estado e obtido pela política fiscal imposta pela EC n.95 foi destinado quase que em sua totalidade para o pagamento da dívida pública e disponibilizado aos credores e ao sistema financeiro internacional. Essa dívida, no ano de 2016, já capturava cerca de 43,94% dos 2,572 trilhões de reais do orçamento executado pela União

<sup>4</sup> Termo utilizado para definir uma política fiscal que objetiva contrair o rendimento da economia do país, funcionando no sentido de conter o avanço da inflação de um país.

<sup>5</sup> Baseado nos dados do documento “Austeridade e Retrocesso: Finanças Públicas e Política Fiscal no Brasil”.

naquele ano, ou seja, aproximadamente 1,130 trilhões de reais, ou quase metade dos recursos federais, destinados ao pagamento da dívida, conforme o Gráfico 1.

Gráfico 1 - Orçamento Geral da União 2016 Executado (pago) Total = R\$ 2,572 TRILHÕES



Fonte: Sindicato dos Bancários (2017)

O aumento do montante transferido da receita do Estado para o pagamento da dívida pública, a qual possui graves indícios de ilegitimidade e ilegalidade, jamais apuradas como prevê a Constituição Federal de 1988 no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) (FATTORELLI, 2014), reflete-se em perda de investimento público com a finalidade de satisfação dos direitos fundamentais sociais:

[...] Assim, ainda que se possa falar, no caso de alguns direitos sociais, especialmente em virtude do modo de sua posituação no texto constitucional, em uma maior relevância de uma concretização legislativa, essa peculiaridade não afasta o dever de se atribuir também às normas de direitos sociais uma máxima eficácia e efetividade, *obrigação cometida a todos os órgãos estatais*, no âmbito de suas respectivas competências, dever ao qual se soma o dever de aplicação direta de tais normas por parte do Poder Judiciário (SARLET, 2018, p. 617). (grifo nosso).

Tal prejuízo aos direitos fundamentais sociais, causados pela redução nos investimentos e, conseqüente, precarização da qualidade das prestações positivas



do Estado evidencia um claro retrocesso social, situação a qual é vedada pela Constituição por meio de “princípio fundamental implícito”, ou seja, representa uma clara inconstitucionalidade (SARLET, 2018). Ainda, a situação se agrava ao trazer o fato de que o orçamento federal vinha passando, ano após ano, por uma série de cortes para cumprir com a meta do superávit primário, estando o orçamento do ano de 2016 em defasagem de aproximadamente R\$ 23,4 bilhões de reais<sup>6</sup>, devido ao corte autorizado pelo governo federal em fevereiro do mesmo ano.

Para um certo número de constitucionalistas, a Emenda Constitucional n. 95 seria inconstitucional porque estabelece um regime orçamentário que não pode ser alterado nos 10 primeiros anos de sua vigência – período que vigência mínima do método de variação baseado no valor do IPCA -, o que consiste em um desrespeito à cláusula pétrea positivada no artigo 60º, parágrafo 4º, inciso II, que estabelece o voto direto, secreto, universal e periódico. Como o plano orçamentário se torna fixo e, portanto, inalterável, independentemente do governante que vier a ser eleito, o ato normativo retira da população a capacidade de eleger, através de seu representante, a política orçamentária desejada (NOCE; CLARK, 2017).

Seguindo essas e outras argumentações, várias ações diretas de inconstitucionalidade (ADI's) foram ajuizadas no Supremo Tribunal Federal (STF), com o intuito de proteger o ordenamento jurídico e a própria Constituição das consequências e desrespeitos que a EC n.95. Exemplo disso são as ADI's 5.658, 5.680 e 5.715 ajuizadas pelos partidos que fizeram oposição ao governo de Michel Temer à época, PDT, PSOL e PT, respectivamente.

A partir dessas informações, é possível compreender que a Emenda Constitucional n. 95 estabelece um regime de profunda austeridade no Brasil, quando adota medidas rígidas de controle de gastos, prejudicando o Estado de Bem-Estar Social proposto após a redemocratização através da Constituição Cidadã (1988), além de configurar perigo, de certa forma, para o próprio regime democrático (TAVARES, 2018).

#### *4. O discurso governamental e o fundamento da credibilidade financeira na origem da Emenda Constitucional n.95*

No dia 06 de outubro de 2016, cerca de dois meses antes da promulgação da EC n.95 no Congresso, o ministro da Fazenda Henrique Meirelles fez um pronunciamento oficial, onde se dirigiu à população brasileira no intuito de expor as razões para a aprovação da, então, Proposta de Emenda

<sup>6</sup> Corte anunciado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Constitucional PEC 241<sup>7</sup>. No seu pronunciamento, o ministro alegou que o “déficit primário” havia extrapolado as despesas financeiras, e que esses gastos “exacerbados”, acima da receita arrecadada, num contexto de economia em recessão, justificaria a aprovação da Emenda Constitucional naqueles termos.

Assim, para “equilibrar as contas públicas” e alcançar de “volta o crescimento da nossa economia”, a proposta de Emenda à Constituição foi levada ao parlamento. Ainda na fala de Meirelles, ele ressaltava que a medida seria necessária para que o país conseguisse recuperar sua “credibilidade” internacional e, por conseguinte, restabelecer os investimentos.

Segundo Paulani (2003), o uso do discurso sobre a “inexistência de alternativas para a recuperação da economia” a não ser a “austeridade fiscal e orçamentária” teve sua origem na era Fernando Henrique Cardoso, a partir da difusão da expressão “*there is no alternative*” relacionada à “credibilidade” ou “confiabilidade” impelida pelos países e pelas instituições de financiamento e de investimento para a manutenção de seus “negócios” com o país.

Entretanto, os resultados dessa política econômica<sup>8</sup>, se bem que tenham contribuído para a retomada dos investimentos, não reverteram em benefício da população. Aliás, segundo a autora, as medidas tomadas em favor da

<sup>7</sup> Pronunciamento oficial do Ministro Henrique Meirelles para apresentar a Emenda à população: “Assumi o Ministério da Fazenda quando o Brasil enfrenta a pior recessão de sua história. Os gastos públicos foram elevados muitos além da arrecadação nos últimos anos. Para você ter uma ideia só neste ano o nosso déficit será de R\$ 170 bilhões de reais, ou seja, esse é o tamanho do prejuízo que tivemos que assumir e isso já vinha ocorrendo em anos anteriores. O governo vinha se endividando e pagando juros muito altos para poder financiar esta conta. A inflação saiu do controle, está acima dos limites aceitáveis. O clima de insegurança tomou conta da economia, os investidores cancelaram seus projetos e com isso milhões de pessoas perderam seus empregos. Na sua casa, todos sabem que não podem se endividar para gastar mais do que ganham continuamente, com o governo acontece a mesma coisa. Temos que sair da crise e reverter esse quadro de recessão e desemprego. É por isso que defendemos o equilíbrio das contas do país. O governo Temer enviou uma proposta para mudar a Constituição e equilibrar o orçamento dos próximos anos. É necessário um prazo para ajustar as contas de forma gradual, sem retirar direitos, sem cortar o dinheiro dos projetos mais importantes, aqueles essenciais, saúde e educação, por exemplo, serão preservados. Estamos criando mecanismos para garantir que essas áreas prioritárias não terão perdas. Com o controle dos gastos o Brasil vai recuperar a credibilidade. A confiança de consumidores, investidores e empresários já está retornando, já notamos os primeiros sinais dessa mudança. Confiamos que o Congresso aprovará essa medida que vai equilibrar as contas públicas. Este é o caminho para a volta do crescimento de nossa economia e para criação de empregos que nosso povo precisa. O momento exige de todos nós dedicação e esforço para que o Brasil volte a crescer e gerar prosperidade. Não aceitamos mais inflação e desemprego, porque os mais pobres é que pagam essa conta. Com a aprovação da proposta que equilibra as contas públicas vamos superar este momento e recolocar o Brasil no caminho da justiça social com desenvolvimento de verdade.”

<sup>8</sup> Aqui podemos tomar como exemplo a situação da saúde pública, que só no ano de 2019 teve perda de aproximadamente R\$ 9,5 bilhões.

“credibilidade” mais ocasionaram vulnerabilidade econômica, pois o país passou a atrair grande massa de capital volátil.

Assim, nas palavras de Paulani (2003, p. 63) “a credibilidade, em cujo nome são exigidos tão pesados sacrifícios, é necessária para manter a vulnerabilidade do país, não sua estabilidade e a sustentabilidade de crescimento”.

No contexto de outubro de 2016, novamente a noção “credibilidade” aparece no caráter finalista da EC n.95, já que, segundo o Ministro da Fazenda, esta seria, mais uma vez, a “única forma de recuperação econômica” num cenário de recessão. Além disso, declarações realizadas por Meirelles ajudaram a construir a narrativa de que não existia outra opção para a economia brasileira, sempre enfatizando que se não aprovada a, então, PEC 241, piores efeitos decorreriam da não adoção de solução, trabalhando numa espécie de “terrorismo econômico”<sup>9</sup> (PAULANI, 2014).

Dessa forma, faz sentido afirmar que a EC n.95, assim como outras tantas medidas de cunho neoliberal e justificadas pela lógica da credibilidade, foram pensadas sob o ponto de vista do benefício do setor privado, tanto no sentido de transferir grandes montantes da receita da União para os credores da dívida pública, quanto no intuito de provocar redução de investimentos públicos nos setores de prestações positivas do Estado em relação à população.

À vista dos argumentos postos, fica claro que a medida normativa foi apresentada tanto ao Congresso Nacional para mascarar a “austeridade econômica”, estratégia econômica neoliberal que reflete na conquista e manutenção de novas receitas em benefício exclusivo da iniciativa privada e do mercado financeiro, exemplificando o chamado “capitalismo de desastre”<sup>10</sup> (KLEIN, 2008).

## 5. Conclusão

Em meio a forte crise política e econômica, o Brasil passou por um processo de impeachment em 2016 que deu início ao governo de Michel

<sup>9</sup> Essa expressão é utilizada pela economista Leda Paulani para identificar situações onde medidas austeras são vendidas como última opção anterior a um colapso econômico, criando assim uma histeria social e uma imposição da medida ofertada. Podemos inserir aqui as afirmações realizadas por Meirelles de que a falta de um teto para os gastos públicos levaria a medidas “mais sérias e muito piores” para o país.

<sup>10</sup> Esse termo foi criado pela jornalista Naomi Klein em sua obra “A doutrina do choque” para identificar o aproveitamento que a iniciativa privada faz de momentos de caos socioeconômico para gerar lucro para si e impor privatizações.

Temer. Este propôs uma série de políticas de austeridade, entre elas a Emenda Constitucional n. 95, que limita os gastos com as despesas primárias da União por um períodos de vinte exercícios financeiros. Dessa maneira, estabeleceu um teto para os gastos públicos, os quais só podem ser alterados de acordo com a variação da inflação (IPCA), e por conseguinte limitou efetivação de suas responsabilidades constitucionais para com a população.

A partir de sua aprovação, fica perceptível a priorização de geração de um superávit primário, o qual se direciona quase que exclusivamente para o pagamento de juros e amortização da dívida e, dessa forma, o desvio de verba federal para o mercado financeiro internacional. Isso ocorre por conta do texto da própria Emenda, o qual não estabelece limites para os gastos financeiros da União, fazendo com que estes variem livremente, enquanto que os gastos primários seguem congelados por vinte exercícios. Esses fatos configuram em si diversas inconstitucionalidades, como o desrespeito ao princípio da proibição do retrocesso e o desacordo com a cláusula pétrea que estabelece o voto direto, secreto, universal e periódico.

Nesse cenário, o exame do discurso utilizado pelo governo, em especial o ex-Ministro da Fazenda Henrique Meirelles, para justificar o Novo Regime Fiscal permite concluir que o ato normativo em questão não foi pensado no sentido de trazer benefícios para a população e reduzir a crise econômica, mas sim para beneficiar o mercado e a iniciativa privada, deixando o país vulnerável ao capital especulativo e promovendo o pagamento dos credores da dívida.

## *Referências bibliográficas*

- AGENCIA SENADO. *Superávit Primário*. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/entenda-o-assunto/superavit/>. Acesso em: 17 de outubro de 2019.
- BITTAR, Eduardo C. B. *Metodologia da pesquisa jurídica: teoria e prática da monografia para os cursos de direito*. Ed São Paulo: Saraiva Educação, 2019.
- BRASIL DEBATE. *Efeitos da EC 95: uma perda bilionária para o SUS em 2019*. 2018. Disponível em: <http://brasildebate.com.br/efeitos-da-ec-95-uma-perda-bilionaria-para-o-sus-em-2019/>. Acesso em: 17 de outubro de 2019.
- BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Coordenação de Edições Técnicas, 2017.
- BRASIL. Lei n. 4.320, de 17 de mar. de 1964. *Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público*. Brasília, DF, mar. 1964.
- FATTORELLI, Maria Lucia. *Auditoria Cidadã da Dívida: Experiências e Métodos*. Brasília: Inove Editora, 2013.

- FUNDAÇÃO Friedrich Ebert Stiftung (FES); GT de Macro da Sociedade Brasileira de Economia Política (SEP); e Plataforma Política Social. São Paulo: *Austeridade e retrocesso: finanças públicas e política fiscal no Brasil*. ISBN 978-85-99138-87-8 versão online. Disponível em: <https://brasildebate.com.br/wp-content/uploads/Austeridade-e-Retrocesso.pdf> Acesso em: 11 ago. 2019.
- KLEIN, Naomi. *A doutrina do choque: A ascensão do capitalismo do desastre*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2008.
- MARIANO, Cynara Monteiro. Emenda constitucional 95/2016 e o teto dos gastos públicos: Brasil de volta ao estado de exceção econômico e ao capitalismo do desastre. *Revista de Investigações Constitucionais*, Curitiba, vol. IV n. 1, 2017.
- NOCE, Umberto Abreu; CLARK, Giovani. A Emenda Constitucional Nº 95/2016 e a violação da ideologia constitucionalmente adotada. *Revista Estudos Institucionais*, Rio de Janeiro, vol. 3, 2, 2017.
- O GLOBO. *Meirelles: Derrubada da PEC do teto levaria a medidas piores para o país*. 2016. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/economia/meirelles-derrubada-da-pec-do-teto-levaria-medidas-piores-para-pais-20266690>. Acesso em: 17 de outubro de 2019.
- PAULANI, Leda Maria. Brasil Delivery: A Política Econômica do Governo Lula. *Revista de Economia Política*, vol. XXIII, n. 4, 2003.
- PAULANI, Leda Maria. Terrorismo econômico. *Blog da Boitempo*. Disponível em: <https://blogdaboitempo.com.br/2014/10/20/leda-paulani-terrorismo-economico/> Acesso em: 05 out. 2019.
- SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. *Curso de Direito Constitucional*. 7ª edição. São Paulo: SaraivaJur, 2018.
- SENADO FEDERAL. *Receitas e despesas: primárias e financeiras*. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/orcamentofacil/6.-classificacoes-orcamentarias/receitas-e-despesas-primarias-e-financeiras>. Acesso em: 05 out. 2019.
- SINDICATO Bancários Conquista e Região. *“Esse gasto exagerado com a dívida não é um mero acaso”*. 2017. Disponível em: <https://bancarios.com.br/s/esse-gasto-exagerado-com-a-divida-nao-e-um-mero-acaso/> Acesso em: 25 ago. 2019.
- TAVARES, André Ramos. *Curso de direito constitucional*. 10. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2012.
- TAVARES, Francisco Mata Machado; RAMOS, Pedro Vitor Garcia. Goiânia: *O novo regime fiscal brasileiro e a democracia: interpretações sobre uma incompatibilidade*. ISSN: 1984-8501 versão online. Disponível em: <https://www.revistas.ufg.br/bgg/article/download/56345/pdf> Acesso em: 3 out. 2019. Acesso em: 04 de outubro de 2019.
- TV BrasilGov. *Ministro da Fazenda fala sobre importância no controle de gastos públicos para gerar empregos*. 2016. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=5zauTLsbuzl> Acesso em: 09 ago. 2019.
- VAIRÃO JUNIOR, Newton Sergio; ALVES, Francisco José dos Santos. *A Emenda Constitucional 95 e seus efeitos*. Rio de Janeiro, RJ. Revista de contabilidade do



mestrado em ciências contábeis da UERJ, Vol. 22, Nº 2. 2017. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rcmccuerj/article/view/32365/pdf>. Acesso em: 17 de outubro de 2019.

VIEIRA JÚNIOR, R. J. A. *As Inconstitucionalidades do “Novo Regime Fiscal” Instituído pela PEC nº 55, de 2016* (PEC nº 241, de 2016, na Câmara dos Deputados). Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, novembro/2016 (Boletim Legislativo nº 53, de 2016). Disponível em: [www.senado.leg.br/estudos](http://www.senado.leg.br/estudos). Acesso em: 16 de outubro de 2019.

# A política de educação no Brasil: uma análise histórica do quadro atual e perspectivas para o futuro

*Rafaela Silveira Deus*

*Carolina Galvão de Paula*

**Resumo:** O presente trabalho objetiva analisar as políticas públicas de educação implementadas pelo Brasil ao longo de sua história, à luz do federalismo fiscal preconizado pela Constituição Federal e pela legislação vigente atinente ao tema. Também são analisados o contexto histórico de formação dessas políticas, a participação das iniciativas pública e privada em sua concretização e as posições dos Tribunais Superiores brasileiros acerca da matéria. Ao final, busca-se traçar o perfil atual da política, junto a um posicionamento crítico-sugestivo acerca de suas perspectivas futuras.

**Palavras-chave:** Educação; Federalismo Fiscal; Políticas Públicas.

## 1. Introdução

Este trabalho visa analisar a política pública educacional brasileira, a luz do federalismo fiscal preconizado pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88) e fundamentos legais que embasam a realização de tal política, além de trazer uma perspectiva para o futuro. Para tanto foi realizado um breve histórico da política educacional no Brasil, a fim de contextualizar o tema. Na sequência foram apresentados os fundamentos constitucionais e a legislação atinente, para em seguida discorrer sobre a relação entre os entes federados, de acordo com o pacto federativo. A participação das Organizações da Sociedade Civil e particulares para concretização da política educacional no âmbito nacional também foi abordada, além dos critérios de avaliação da política educacional. Após, foram apresentados os posicionamentos dos Tribunais Superiores em relação ao tema. Para então apresentar as considerações finais do estudo, objetivando desenhar o perfil da atual política educacional e suas perspectivas.

## 2. Desenvolvimento

A política de educação no Brasil perpassa toda a história do país, de modo a gradativamente buscar sua universalização e aprimorar sua qualidade nas últimas décadas (PIANA, 2009).

### 2.1 Histórico da política

No período anterior a 1981, inexistia uma política nacional de educação, não havendo diretrizes gerais ou sistemas estaduais e municipais. Já sob a égide da Carta Maior daquele ano, a educação passou a ser direito de todos os brasileiros, porém, sem a obrigatoriedade de criação de mecanismos para garanti-lo. Coube, então, à iniciativa privada e às ordens religiosas a incumbência de atender a demanda educacional. Nas décadas seguintes (1930 a 1970) o capitalismo industrial consolidou-se no Brasil e, com ele, e tornou-se necessária uma ampla formação de mão-de-obra, com a conseqüente multiplicação das escolas técnicas e o aumento expressivo do acesso aos ensinos primário e secundário. Assim, a educação nacional caracteriza-se por uma forte tendência tecnicista, orientada pelo espírito da produtividade e eficiência. A partir dos anos 80, emergiu a ideia de uma educação básica inclusiva, com o intuito de reduzir a pobreza e aumentar a produtividade dos trabalhadores. O foco passou a ser a formação de trabalhadores mais adaptáveis, capazes de adquirir conhecimentos sem grandes dificuldades, e que atendessem às demandas do mercado globalizado (GIRON, 2013).

A nova Lei de Diretrizes e Bases (Lei 9.394/96), por sua vez, centraliza a escola como espaço primordial para a aquisição de conhecimentos que permitam o desenvolvimento de competências e habilidades requeridas para a inclusão na vida social e produtiva. O país adota, a partir de então e até os dias atuais, um discurso pedagógico denominado Pedagogia das Competências, que busca construir uma modalidade educativa capaz de articular com as dimensões psicomotora, afetiva e cognitiva do aluno (GIRON, 2013).

### 2.2 Descrição dos fundamentos constitucional e legal da política

A política nacional de educação encontra múltiplas previsões e regulamentações no ordenamento jurídico brasileiro. Todas, porém, buscam a criação e efetivação de um sistema nacional de educação público, universal e de qualidade. A educação é, assim, um direito que garante a todos os cidadãos brasileiros o seu exercício e usufruto em condições de igualdade, para que tenham uma vida digna por meio da proteção e garantias estatais, constitucionalmente estabelecidas (FUNDESCOLA, 2000).

Também o art. 205 da CRFB/88 dispõe que a educação é um direito de todo cidadão brasileiro, determinando que ela: "(...) será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho." (BRASIL, 1988).

Em continuidade, o texto constitucional traça os princípios da educação nacional, dentre os quais merecem destaque a igualdade de acesso e permanência, a gratuidade do ensino público, a liberdade de aprendizado e pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas, a valorização dos profissionais da educação e, por fim, a gestão democrática do ensino público e garantia de sua qualidade. Quanto ao ensino superior, a CRFB/88 limita-se a prever a autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial das universidades, sendo-lhes indissociável o ensino, a pesquisa e a extensão (BRASIL, 1988).

A Constituição determina, ainda, a educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria, o acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um, a educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 (cinco) anos de idade, o atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino, a progressiva universalização do ensino médio gratuito, o oferta de ensino noturno regular, adequado às condições do educando etc., como meios garantidores do cumprimento do mister estatal perante a educação (BRASIL, 1988).

Quanto ao conteúdo a ser lecionado, a Carta Maior prevê que o respeito aos valores culturais e artísticos, nacionais e regionais, de modo conteúdos mínimos para o ensino fundamental devem ser fixados, para que seja assegurada a formação básica comum. Nesse sentido, em que pese o ensino fundamental deva ser ministrado em língua portuguesa, a Constituição autoriza a utilização de suas línguas maternas e processos próprios de aprendizagem pelas comunidades indígenas. Já em relação ao ensino religioso, limita-se a determinar que constitui disciplina facultativa nos horários normais das escolas públicas de ensino fundamental (BRASIL, 1988).

No mais, o art. 209 da CF/88 estabelece a possibilidade de ensino de livre iniciativa privada, desde que cumpridas as normas gerais da educação nacional e com a devida autorização e avaliação de qualidade pelo Poder Público (BRASIL, 1988).

Nos termos da Constituição, ainda, compete à lei estabelecer:

(...) o plano nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em

regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas (BRASIL, 1988).

Esse plano, por seu turno, deve conduzir à:

(...) erradicação do analfabetismo, universalização do atendimento escolar, melhoria da qualidade do ensino, formação para o trabalho, promoção humanística, científica e tecnológica do País e ao estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto. (BRASIL, 1988).

Outros dispositivos constitucionais, porém, também trazem a determinações acerca do sistema brasileiro de ensino. No que concerne à distribuição de competências para a sua criação e manutenção, a Carta Magna determina competências concorrentes e suplementares aos entes federados para fazê-lo, na forma da lei. Notadamente nos artigos 24, IX, 211, 212 e 213 essa distribuição é observada.

Em nível infraconstitucional, a Lei nº 9.394/96 – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) reafirma o direito à educação, garantido pela Constituição Federal. Ela estabelece os princípios da educação e os deveres do Estado em relação à educação escolar pública, definindo as responsabilidades, em regime de colaboração, entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

Segundo a Lei nº 9394/96, a educação brasileira é dividida em dois níveis: a educação básica e o ensino superior. O primeiro compreende os ensinos infantil, fundamental e médio. Já o ensino superior é de competência da União, podendo ser oferecido por Estados e Municípios, desde que estes já tenham atendido os níveis pelos quais é responsável em sua totalidade. A lei determina, ainda, que cabe à União autorizar e fiscalizar as instituições privadas de ensino superior (BRASIL, 1996).

Dentre outras determinações, a Lei nº 9394/96 estabelece algumas modalidades diferenciadas de educação, que perpassam todos os níveis da escolaridade. São exemplos dessas modalidades a Educação Especial, que atende aos alunos com necessidades especiais, preferencialmente na rede regular de ensino, a Educação à distância, para estudantes em tempos e espaços diversos, com a utilização de meios e tecnologias de informação e comunicação. Também são previstas nessa lei a Educação Profissional e Tecnológica, que visa preparar os estudantes a exercerem atividades produtivas, atualizar e aperfeiçoar conhecimentos tecnológicos e científicos, a Educação de Jovens e Adultos, que atende as pessoas que não tiveram acesso a educação na



idade apropriada e a Educação Indígena, voltada às comunidades indígenas, de forma a respeitar a cultura e língua materna de cada tribo (BRASIL, 1996).

A Lei nº 9424/96, por sua vez, regulamentou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), criado pela Emenda Constitucional nº 14/96, que consiste em um caixa financeiro que redistribui os recursos federais, estaduais e municipais destinados ao Ensino Fundamental os Governos Estaduais e Municipais, proporcionalmente ao número de alunos matriculados em cada região e etapa de ensino (BRASIL, 2019).

Já a Lei nº 9.131/95 dispõe sobre o Conselho Nacional de Educação e das Câmaras que o compõem. Este é um órgão independente associado ao Ministério da Educação, com o objetivo de aprimorar a educação nacional, melhorando sua qualidade e assegurando a participação da sociedade em seu desenvolvimento. O CNE auxilia o Ministro da Educação, formulando e avaliando a política nacional da área, zelando pela qualidade do ensino e pelo cumprimento da legislação educacional. O órgão emite, ainda, pareceres e resoluções em matéria de educação (BRASIL, 1995).

Cabe destacar, por fim, que, em 2017, por meio da Lei nº 13415/17 (Projeto Lei de Conversão nº 34/16), foi instituído o novo Ensino Médio, que contará com ensino integral, currículo dividido entre conteúdo comum e assuntos específicos de acordo com a formação escolhida pelo estudante (línguas, matemática, ciências da natureza, ciências humanas e formação técnica) e possibilidade de formação técnica dentro da carga horária regular de ensino. Essa reforma é aplicada tanto ao ensino público quanto ao privado e é justificada pela busca de melhoria da qualidade da educação nacional e pela necessidade de adequação do currículo escolar à atual realidade social, econômica e tecnológica do Brasil (BRASIL, 2017).

## 2.3 Entes políticos (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) e sua responsabilidade na execução de políticas educacionais

Na esperança de que a descentralização corrigiria as iniquidades e as inconsistências do sistema de proteção social herdado do passado (IPEA, 2019) a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88) dispôs sobre a distribuição das competências e responsabilidades de cada ente da federação, ficando nela estabelecido, em seus art. 24 a 30, que cabe à União a competência privativa de legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional, e à União, Estados e Distrito Federal legislar concorrentemente sobre educação, sendo competência comum a todos os entes da federação proporcionar meios de acesso à educação.

Aos Municípios, foi dada a competência de manter, com a cooperação técnica e financeira da União e dos seus respectivos Estados, programas de

educação infantil e de ensino fundamental, sendo esses dois de sua atuação prioritária enquanto os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio nos termos do art. 211, §§ 2º e 3º, da Constituição.

À União, por sua vez, a Carta Magna brasileira, no § 1º do seu art. 211, atribui competência para organizar o sistema federal de ensino e financiar as instituições de ensino públicas federais. A Constituição determina que a União deve exercer e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios.

Após as discussões sobre a política de educação serem ampliadas, principalmente em decorrência da promulgação da CRFB/88, foi sancionada a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9394/96), que afim regulamentar as disposições constitucionais, estabelece como dever da União efetivar o direito à educação, mediante a garantia de padrões mínimos de qualidade de ensino, definidos como a variedade e quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem.

Além disso, esse instrumento normativo determina, em seu art. 55, que a União deve assegurar, anualmente, em seu Orçamento Geral, recursos suficientes para manutenção e desenvolvimento das instituições de educação superior por ela mantidas. Aos Estados-Membros, por seu turno, incumbe definir, em conjunto com os Municípios, as formas de colaboração na oferta do ensino fundamental (art. 10 da Lei nº 9394/96).

Aos Municípios, competem, entre outras questões, nos termos do art. 11 da referida lei, a organização, manutenção e desenvolvimento dos órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino, integrando-os às políticas e planos educacionais da União e dos Estados. Além disso, devem também oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas, e, com prioridade, o ensino fundamental. Assim, lhes é permitida a atuação em outros níveis de ensino somente quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência e com recursos acima dos percentuais mínimos à sua manutenção constitucionalmente estabelecidos.

Sob a perspectiva financeira, os estudos realizados pelo Ipea (2008), apontam que 67% da receita pública total fica com a União, enquanto 10% são destinadas aos Estados e, 2% aos Municípios. Já a distribuição de gastos com a educação, por exemplo, não segue a mesma proporção, cabendo à União 17%, 43% e 40% para Estados e Municípios, respectivamente. A relação entre receitas recolhidas e despesas com essas políticas empenhadas mostra-se inversamente proporcional (GIRON, 2013). Esses números deixam nítida a

disparidade existente entre os entes para a manutenção e desenvolvimento das políticas públicas de educação.

Além disso, a análise dos dispositivos da Lei nº 9394/96 mostra que há um claro direcionamento das políticas públicas de educação no sentido de sua municipalização. Contudo, essa condução mitiga a efetividade de tais políticas, uma vez que não lhe são direcionados recursos suficientes para sua execução (PINTO, 2015). Soma-se a esse quadro o fato de grande parte dos municípios brasileiros não terem a capacidade técnica indispensável para a boa condução do sistema público de ensino (BRASIL, 2018).

Assim, uma revisão na legislação educacional com relação a distribuição de encargos, competências e recursos entre o governo federal e subnacionais (PRADO, 2006), se faz necessária, além de um novo pacto federativo, no qual a União passe a ter um papel mais proeminente no financiamento da educação básica (PINTO, 2015), a fim de que, desta forma, o sistema educacional se tornar menos desigual, uma vez que os municípios, pelo modelo adotado pela CRFB/88 e pela Lei nº 9394/96, são prejudicados, pois ficam com as etapas mais onerosas da formação educacional da população, sendo os entes mais pobres da Federação.

Corroboramos então dos mesmos posicionamentos de Prado e Pinto aqui expostos, pois a realidade vem mostrando que a distribuição atual de competências quanto às políticas públicas de educação não se faz equalizada, clamando por uma redistribuição, de modo a vislumbrar-se maior justiça no regime federativo de colaboração.

## 2.4 Participação de particulares e OSC na política educacional

A atuação da sociedade civil na função pública, especialmente no que tange à educação, é histórica no Brasil. Um exemplo disso é, como já mencionado, a participação das ordens religiosas, datada desde o século passado, na política educacional (mesmo quando educação não era uma função pública propriamente dita). Com a sua inclusão no rol dos direitos, o Estado passou a dar maior enfoque ao assunto, a fim de atender às necessidades e anseios da sociedade. Contudo, mesmo com a entrada do Estado em cena, a atuação da sociedade civil não diminuiu, mas sim o contrário.

Uma das justificativas é a complexidade da política educacional no contexto brasileiro, por consequência a resolução dos problemas não é fácil e muito menos simples. Principalmente diante do cenário de ineficiência vivenciado pelo setor público, devido às suas limitações tanto financeiras quanto técnicas, em suprir as demandas da sociedade por educação de qualidade. Assim os setores secundário e terciário são convocados a atuar nessa seara, de forma concorrente ao público (GIRON, 2013).

Menos controladas por leis muitas vezes asfixiantes, as OSC conseguem ser mais ágeis em matéria de inovação tecnológica além de ter maior liberdade de ação que o Estado. Existem hoje, nesse contexto, diversos tipos de OSC que atuam nas mais variadas esferas da educação nacional, do ensino infantil ao superior (GIRON, 2013). Assim contribuem para a educação no Brasil a otimizando e aprimorando em alguns casos (BRUNO, 2003). Em outras palavras:

As OSC atuam como auxiliares externos, que promovem práticas qualitativas no universo escolar a repensam, em colaboração ao poder público, os seus caminhos. As atividades envolvem o fomento à aprendizagem do uso das novas tecnologias, a inserção comunitária da escola e, até mesmo, a flexibilização do currículo nacional à distintas realidades regionais brasileiras (GIRON, 2013).

Cabe salientar que a atuação das OSC na rede pública de educação exige um diálogo com diversos setores, perpassando o Prefeito, Secretário de Educação, diretor da escola (sem se esquecer dos dos professores e técnicos), além do empresariado. Sendo imprescindível uma atuação efetiva que vai muito além de um termo de cooperação assinado, ou seja, uma equipe qualificada, experiente e, sem se deixar afetar pela mudança de gestão, por exemplo.

Na última década, principalmente, essas organizações da sociedade civil têm recebido uma intensa pressão social para que seus projetos exerçam influência nas políticas públicas governamentais. Essa demanda vem, sobretudo, de seus financiadores privados, de organismos de cooperação internacional, de avaliadores da qualidade da educação do Brasil e de outras instâncias ligadas ao terceiro setor que entendem ser necessária a ampliação das práticas educacionais das OCS para todas as esferas públicas de ensino nacionais, tendo em vista o baixo desempenho dos alunos brasileiros em indicadores internacionais de aprendizado (GRANHEM, 2007).

Considerando a sociedade brasileira, onde há uma elevada concentração de renda e considerável desnível social não investir da educação é perigoso (GIRON, 2013). Assim esses atores são convidados e conduzidos a colaborar diretamente com a oferta dos serviços de educação, na perspectiva de diminuição das responsabilidades do Estado e maior eficiência na educação (OLIVEIRA *et* HADDAD, 2001).

## 2.5 Critérios de avaliação da qualidade da política no país.

O Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), criado em 1937, é atualmente uma autarquia federal com o objetivo



de “subsidiar a formulação de políticas educacionais dos diferentes níveis de governo com intuito de contribuir para o desenvolvimento econômico e social do país” (BRASIL, 2019), por meio de levantamentos estatísticos, avaliações e pesquisas.

Existem hoje inúmeros indicadores que são utilizados para avaliar a política educacional do Brasil, cada qual leva em consideração diferentes parâmetros para a análise e possui sua especificidade. Vale destacar aqui três, quais sejam: o PISA, SAEB e IDEB.

O Programa Internacional de Avaliação de Alunos – PISA - consiste em uma avaliação internacional que mede o nível educacional de jovens de 15 anos por meio de provas de Leitura, Matemática e Ciências. O Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) que é um sistema composto por três avaliações externas, que são aplicadas em larga escala. E O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica - Ideb - que reúne, em um só indicador, os resultados de dois conceitos igualmente importantes para a qualidade da educação: o fluxo escolar e as médias de desempenho nas avaliações, como o Saeb (BRASIL, 2019).

De acordo com o relatório do Ipea, o investimento público anual direto por aluno do ensino fundamental mais que dobrou no período 2005-2011, passando de R\$ 2,1 mil para R\$ 4,4 mil<sup>1</sup>. No entanto, o rendimento escolar dos alunos não foi ampliado em proporção semelhante. Não é esperado que as mudanças no tocante a educação aconteça de maneira imediata, muito menos que investimentos e resultados em educação sejam diretamente proporcionais. Afinal é preciso um tempo de maturação entre as ações e as iniciativas educacionais para então colher os resultados esperados. De toda forma são necessários maiores investimentos financeiros a fim de se alcançar os resultados esperados, devido, principalmente a complexidade da matéria (BRASIL, 2019).

No que tange ao desempenho e ao rendimento escolar, mensurados por intermédio do IDEB, pode-se afirmar que os resultados da última avaliação, realizada em 2013, apontam para avanço considerável nos anos iniciais do ensino fundamental e incremento modesto nos anos finais (BRASIL, 2019):

O Ipea (BRASIL, 2008) alerta que as desigualdades existentes no Brasil quanto a região, localização domiciliar e faixa etária, ficam evidentes nos resultados dos seus indicadores educacionais. O baixo desempenho dos alunos brasileiros, sobretudo nos níveis básicos de educação e proporcional

<sup>1</sup> Em valores atualizados pelo índice de preços ao consumidor amplo (IPCA), conforme dados do Instituto Brasileiro de Geografia Estatística – IBGE disponíveis em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/precos-e-custos/9256-indice-nacional-de-precos-ao-consumidor-amplo.html?t=resultados>> Acesso em 17 jun. 2019



à renda média de suas famílias revela, segundo o instituto, o caráter ainda precário da prestação educacional no Brasil. Essa situação fica evidente, também, pela discrepância (BRASIL, 2008), acaba por atrelar a desigualdade social do país à sua desigualdade de formação escolar.

Percebe-se, assim, que, em que pese o Brasil tenha avançado no que concerne à universalização do acesso à educação, a qualidade do ensino nacional permanece como obstáculo para a concretização dos objetivos educacionais do país traçados na Constituição de 1988.

## 2.6 Entendimentos dos Tribunais sobre a Política

Os Tribunais Superiores brasileiros já apreciaram a matéria da política educacional do país em diversas oportunidades, tendo fixado enunciados sumulares sobre a matéria, no sentido de ser garantido ao cidadão brasileiro uma educação pública, gratuita e de qualidade.

Merece especial atenção a Súmula Vinculante nº 12, que reforçou o caráter público e gratuito da educação estatal brasileira. Nesse sentido, assim determinou o Tribunal Constitucional nacional: “A cobrança de taxa de matrícula nas universidades públicas viola o disposto no art. 206, IV, da Constituição Federal” (BRASIL, 2019), conforme o seguinte precedente normativo, que trouxe como princípio a gratuidade do ensino em estabelecimentos públicos:

*(...) a gratuidade de ensino público em estabelecimentos oficiais, conforme se lê no caput do art. 206, IV, configura um princípio. Um princípio que não encontra qualquer limitação, no tocante aos distintos graus de formação acadêmica. (...) O que não se mostra factível, do ponto de vista constitucional, é que as universidades públicas, integralmente mantidas pelo Estado, criem obstáculos de natureza financeira para o acesso dos estudantes aos cursos que ministram, ainda que de pequena expressão econômica, a pretexto de subsidiar alunos carentes, como ocorre no caso dos autos. (...). Não se figura razoável, ademais, que se cobre uma taxa de matrícula dos estudantes das universidades públicas, em especial das federais, visto que a Constituição, no art. 212, determina à União, que aplique, anualmente, nunca menos de 18% da receita resultante de impostos, na manutenção e desenvolvimento do ensino.” (RE 500171, Relator Ministro Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno, julgamento em 13.8.2008, DJe de 24.10.2008, com repercussão geral - tema 40) (Grifos nossos)*

Outros tribunais nacionais também já se manifestaram nesse sentido:

APELAÇÃO. ILEGITIMIDADE ATIVA AD CAUSAM. FUNDAÇÃO INSTITUÍDA PELO PODER PÚBLICO MUNICIPAL. CRIAÇÃO

APÓS A PROMULGAÇÃO DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988. DESTINAÇÃO DE RECURSO PÚBLICO. ESTABELECIMENTO OFICIAL. INADMISSIBILIDADE DA COBRANÇA DE MENSALIDADE. OBSERVÂNCIA DO PRINCÍPIO DA GRATUIDADE DO ENSINO.

1. Por se tratar de matéria de ordem pública, a ilegitimidade ad causam pode ser reconhecida de ofício pelo Juízo, consoante disposto no artigo 267, § 3º, do Código de Processo Civil.

2. *A gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais é a regra (art. 206, inc. IV, da CF)* e a apelante não está incluída nas hipóteses de exceção a dita regra contida no art. 242, que prevê que aquela não será obrigatória nas instituições educacionais oficiais criadas por lei estadual ou municipal, existentes à época da promulgação da Constituição Federal de 1988, que não fossem mantidas total ou preponderantemente com recursos públicos.

3. Tratando-se apelante de fundação instituída pelo Poder Público por meio de lei municipal e tendo sido criada após a Constituição Federal de 1988, deve observância ao princípio da gratuidade.

4. Recurso conhecido e improvido.

(TJ-TO - Apelação Cível AC 50007674320118270000. Rel. Des. Adelina Maria Gurak. Pub: 07.08.2012) (Grifo nosso)

PROCESSO CIVIL E CONSTITUCIONAL. OBRIGAÇÃO DE FAZER. REMESSA DE OFÍCIO. MENOR INCAPAZ. DÉFICIT COGNITIVO. ENSINO FUNDAMENTAL ESPECIAL. TRANSFERÊNCIA PARA O EJA INTERVENTIVO. EFETIVAÇÃO. VIABILIDADE. COMPATIBILIDADE DE FAIXA ETÁRIA. MELHORIA PSICOLÓGICA E EDUCACIONAL.

1. *A educação é direito fundamental garantido constitucionalmente (arts. 6º e 205 da CF/88).*

2. *É dever do Estado garantir educação pública gratuita dos 4 aos 17 anos, bem como disponibilizar na rede regular de ensino atendimento educacional especializado aos educandos que apresentem déficit cognitivo e ofertar educação escolar regular para jovens e adultos adequadas às necessidades apresentadas.* Ex vi: Art. 4º, Lei nº 9.394/96.

3. Recurso conhecido e não provido. (TJ-DF - RMO: 20140111692444, Rel. Des. Ana Cantarino. DJe 18/12/2015. Pág.: 206) (Grifos nossos)

As cortes nacionais já se manifestaram também no sentido de necessidade de fornecimento de uma educação pública de qualidade à população, situação que se mostra necessária pela análise aos indicadores de educação supracitados, que mostram os baixos rendimentos do país em avaliações governamentais de desempenho escolar. *In verbis*:

REMESSA NECESSÁRIA E APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. REFORMA DE QUADRA DE ESPORTES DE ESCOLA ESTADUAL EM SITUAÇÃO PRECÁRIA. RISCO. À SAÚDE E À INCOLUMIDADE

FÍSICA DO CORPO DOCENTE E DISCENTE. EDUCAÇÃO DE QUALIDADE. DIREITO SOCIAL GARANTIDO PELA CONSTITUIÇÃO CIDADÃ. DEVER DO ESTADO. NECESSIDADE DE OBSERVÂNCIA À DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA. OFENSA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. INOCORRÊNCIA. POSTULADO DA RESERVA DO POSSÍVEL AFASTADO. DESPROVIMENTO DE AMBAS AS IRRESIGNAÇÕES.

1. Assim como a saúde e a segurança pública (alis. 196 e 144, da CF), a educação é direito de todos e dever do Estado (art.205 da CF), devendo, pela essencialidade do seu objeto, ser prestada, acima de tudo, de forma eficiente. Se o Poder. Público não proporciona as condições físicas básicas ao adequado funcionamento das suas escolas está em falta com seu dever constitucional.

2. Não há falar em afronta ao princípio da separação dos poderes quando o Judiciário limita-se a determinar ao Estado o cumprimento de mandamento constitucional, impregnado de autônoma força normativa.

3. *Tratando-se de pleito que visa propiciar condições minimamente decentes aos usuários de estabelecimento de ensino, estando a pretensão dentro do limite do razoável, já que garantir a dignidade humana é um dos objetivos principais do Estado Democrático de Direito, o princípio da reserva do possível não pode ser oposto ao postulado do mínimo existencial.*

4. Prevalece o entendimento de que é possível o controle judicial de políticas públicas, quando estiverem em perigo direitos fundamentais.

5. *A escola sem estrutura apropriada para acolher as crianças e realizar as atividades escolares adequadamente, reduz-se a qualidade do ensino e do aprendizado, além de contribuir para o desinteresse do aluno e fomentar a evasão escolar. Com isso, impor obrigação de fazer não é interferência de um poder no outro, mas sim uma oportunidade de garantir aos filhos de uma sociedade carente o direito à educação, com um mínimo de qualidade.* (Recurso Extraordinário em Remessa Necessária nº 864.509/PB. Rel Min. Luís Roberto Barroso. DJe 22 mai. 2015) (Grifos nossos)

Percebe-se, assim, que a garantia a uma educação pública, universal e de qualidade é direito social constitucionalmente previsto, cuja garantia e execução compete a todas as esferas de poder brasileira. Ao Executivo, compete formular políticas públicas de modo a garantir a efetividade desse direito, ao Legislativo, elaborar normas que o institua e regulamente, além de exercer o controle e fiscalização sobre sua execução e, ao Judiciário, apreciar as demandas que lhe sejam apresentadas em situações nas quais esse direito não seja garantido.

### 3. Conclusões

Como preleciona Ricardo Amorim abaixo, a melhoria qualitativa da educação brasileira imprescinde a atuação de todos os entes federados, em consonância com as determinações constitucionais e legais que preveem a existência no país de uma política pública de educação universal e de qualidade. Além da colaboração da sociedade civil, seja no controle social, ou efetivamente na política.

A superação de desafios dessa envergadura implicará, necessariamente, a atuação conjunta das três esferas de governo e o envolvimento da sociedade civil como um todo, na medida em que pressupõe a intervenção em uma realidade social pouco permeável às mudanças, na qual se insere essa problemática educacional que tem longevidade semelhante à da nação brasileira (BRASIL, 2008).

Contudo, como avaliado, são necessárias algumas mudanças no que tange aos dispositivos legais que abordam o tema, a fim de assim ter-se uma política mais efetiva e eficiente. Assim, uma vez que os indicadores apontam para o baixo desempenho dos estudantes brasileiros em exames de mensuração da qualidade do ensino, faz-se necessária a revisão das políticas educacionais do país. A Reforma do Ensino Médio (Lei nº 13.415 de 2017) apresenta-se como uma medida governamental nesse sentido, por buscar a articulação da formação cidadã com a educação profissional e a integral, além de prever o apoio do governo federal em sua implementação. Assim, propõe-se um modelo de ensino voltado ao aprendizado prático e com base nas disciplinas estruturantes da formação nacional: Língua Portuguesa e Matemática (DIAS, 2017).

Tal medida, porém, pode mostrar-se insuficiente para suprir uma lacuna histórica de desenvolvimento do ensino universal e de qualidade no país. Para efetivamente melhor a educação brasileira e, assim, elevar o desempenho dos estudantes nacionais nos exames qualitativos, faz-se necessária uma política de valorização do magistério, por exemplo, pelo pagamento de bônus de desempenho. Também é necessário que o ensino integral previsto para o novo ensino médio seja estendido às demais modalidades de educação básica.

Assim, o Brasil caminha rumo à consecução de seus objetivos constitucionalmente postos no que concerne à política nacional de educação. Além do controle e fiscalização constantes da execução dessa política, tanto pelo Poder Legislativo, quanto pelo Judiciário, ainda é necessária a atuação eficiente e estratégica do Executivo para sejam cumpridas as diretrizes e bases da educação nacional, de forma prioritária face às demais políticas públicas do país. Cabe ao poder público brasileiro conceder um ensino de qualidade a todos os cidadãos, independentemente de crises orçamentárias ou políticas, sempre com observância às múltiplas realidades regionais do país.

## Referências bibliográficas

- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Acórdão na Ação Civil Ordinária nº 658*. Publicado no Dje em 06.10.17. Disponível em: <<http://stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=358345>> Acesso em: 18 jun. 2019.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Acórdão no Recurso Extraordinário nº 500.171*. Publicado no Dje em 24.10.2008, com repercussão geral. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=2425020&numeroProcesso=500171&classeProcesso=RE&numeroTema=40>> Acesso em: 18 jun. 2019.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF, outubro 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)> Acesso em: 18 jun. 2019.
- BRASIL. INEP. *Conheça o Inep*. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/web/guest/conheca-o-inep>> Acesso em: 18 jun.2019.
- BRASIL. IPEA. *Políticas Sociais: acompanhamento e análise*. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/politicas\\_sociais/150714\\_bps23\\_cap4.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/politicas_sociais/150714_bps23_cap4.pdf)> Acesso em: 18 jun. 2019.
- BRASIL. *O Estado de uma nação – Estado, Crescimento e Desenvolvimento: A Eficiência do Setor Público no Brasil*. Ricardo L. C. Amorim, André Gambier Campos, Ronaldo Coutinho Garcia, editores. – Brasília: IPEA, 2008. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/Livro\\_estadonacao2007.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/Livro_estadonacao2007.pdf)> Acesso em: 18 jun. 2019.
- BRASIL. *Lei nº 9.394/96*. Brasília, DF, dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm)> Acesso em: 18 jun. 2019.
- BRASIL. *Lei nº 9.131/ 95*. Brasília, DF, novembro de 1995. Altera dispositivos da Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9131.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9131.htm)> Acesso em: 18 jun. 2019.
- BRASIL. *Lei nº 13.415/17*. Brasília, DF, fevereiro de 2017. Altera as Leis n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, e 11.494, de 20 de junho 2007, que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, a Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, aprovada pelo Decreto-Lei n. 5.452, de 1º de maio de 1943, e o Decreto-Lei n. 236, de 28 de fevereiro de 1967; revoga a Lei n. 11.161, de 5 de agosto de 2005; e institui a Política de Fomento à Implementação de Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/l13415.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13415.htm)> Acesso em: 18 jun. 2019.
- BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E CULTURA. *O que é o FUNDEF*. Disponível em: <<http://mecsrv04.mec.gov.br/sef/fundef/funf.shtm>> Acesso em: 18 jun. 2019.



- BRUNO, Lúcia. *ONG's e Educação: Novas Possibilidades Educativas*. Editora: Universidade de São Paulo. São Paulo: 2003, p. 235. Disponível em: <<http://dowbor.org/2003/08/ongs-e-educacao-i-novas-possibilidades-educativas-2.html/>> Acesso em: 18 jun. 2019.
- DIAS, Suami. *Sancionada lei do novo ensino médio*. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/EDUCACAO-E-CULTURA/523264-SANCIONADA-LEI-DO-NOVO-ENSINO-MEDIO.html>> Acesso em: 18 jun. 2019.
- GIRON, Graziela Rossetto. *Reflexões Sobre a História das Políticas Educacionais no Brasil*. Disponível em: <<https://www.portaleducacao.com.br/conteudo/artigos/cotidiano/reflexoes-sobre-a-historia-da-s-politicas-educacionais-no-brasil/57059>> Acesso em: 18 jun. 2019.
- GRANHEM, Elie et al. *Influir em Políticas Públicas e Provocar Mudanças Sociais: Experiências a partir da Sociedade Civil Brasileira*. Editora Imprensa Oficial. São Paulo: 2007. Disponível em: <[http://www.cedaps.org.br/wp-content/uploads/2013/07/politicas\\_publicas.pdf](http://www.cedaps.org.br/wp-content/uploads/2013/07/politicas_publicas.pdf)> Acesso em: 18 jun. 2019.
- PIANA, Maria Cristina. *A construção do perfil do assistente social no cenário educacional [online]*. Editora UNESP. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2009. 233 p. Disponível em: <<http://books.scielo.org/id/vwc8g/pdf/piana-9788579830389-03.pdf>> Acesso em: 18 jun. 2019.
- PINTO, José Marcelino de Resende. *O Fundeb na Perspectiva do Custo Aluno-Qualidade*. Editora Em Aberto. v. 28. Brasília: jan. /jun. 2015. p. 101-117. Disponível em: <<http://emaberto.inep.gov.br/index.php/emaberto/article/view/2460>> Acesso em: 18 jun. 2019.
- PRADO, Sérgio. *EQUALIZAÇÃO e federalismo fiscal: uma análise comparada*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2006. Disponível em: <<https://www.agu.gov.br/page/download/index/id/20982555>>. Acesso em 18. jun. 2019.
- OLIVEIRA, A.C. e HADDAD, S. *As Organizações da Sociedade Civil e as ONG de Educação*. Caderno de Pesquisa nº 112. p. 61-83. mar.2001. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/cp/n112/16101.pdf>> Acesso em: 18 jun. 2019.
- SÚMULA, BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Súmula nº 12. A cobrança de taxa de matrícula nas universidades públicas viola o disposto no art. 2016, IV, da Constituição Federal*. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menuSumario.asp?sumula=1223>> Acesso em: 18 jun. 2019.

# Recessão econômica no Brasil (2016-2018): *A caída do PIB e a subida do desemprego*

*Rebeca Oliveira Santana*

**Resumo:** Através de um recorte atual da economia brasileira, analisa-se o comportamento dos indicadores macroeconômicos, PIB e a evolução da taxa de desemprego desde o Governo Temer (2016-2018), inspirados pelo aprofundamento das reformas neoliberais implementadas no período mais recente da economia brasileira. Este trabalho tem como finalidade, discutir as dificuldades estruturais para a retomada do crescimento econômico e crescimento do mercado de trabalho no Brasil atual, bem como repensar estratégias de estímulos para a atividade econômica afetada pelo desmonte do Estado e retração dos indicadores macroeconômicos. Para isso, será essencial apresentar conclusões acerca de políticas anticíclicas, voltadas aos gastos públicos, políticas de desenvolvimento econômico, estímulos dos programas sociais e não repasse do pagamento dos juros da dívida pública.

**Palavras-Chave:** Recessão econômica; PIB; desemprego; reformas na Constituição de 1988.

## *1 Introdução*

Em sua trajetória, o mercado de trabalho brasileiro comportou tendências conjunturais e efeitos de políticas macroeconômicas implementadas em épocas distintas, de acordo à mudanças institucionais. Sendo possível para a classe trabalhadora conquistarem a proteção social do trabalho, através da Consolidação das Leis trabalhistas- (CLT), sancionada durante o Governo Getúlio Vargas em 1949 e posteriori no marco institucional da constituição cidadã de 1988, durante o período vigente da redemocratização do país. Décadas depois, as tentativas de retirar direitos sociais, vinculadas ao receituário neoliberal de políticas de ajuste fiscal, justificadas pela modernização na economia, persistiram até os dias atuais.

A nova recessão na economia brasileira, apresenta-se sob fortes mecanismos financeiros desestruturantes dos mercados e traz consigo consequências no médio e longo prazo para o crescimento econômico do país, como demonstra a queda de participação do PIB desde 2016, afetado em toda escalada produtiva dos setores da economia: indústria, comércio e serviços e o aumento da taxa de desemprego em 12,3%, expressada pela queda no nível

da participação de renda per/capta das famílias e as dificuldades de inserção no mercado de trabalho. Segundo a Agência de Notícias do IBGE (2018), houve um aumento de participação de 4,7% de empregados no setor privado sem carteira de trabalho, alta de 1,9% dos trabalhadores por conta própria e aumento do número de pessoas que trabalham 40 horas e gostariam de trabalhar mais (6,9 milhões de pessoas). Soma-se a essa realidade a taxa de desemprego que aumentou exponencialmente desde 2016, encerrando o ano de 2018 a 12,3 % e 4,8 milhões de brasileiros desalentados.

A crise econômica, agravada pela instabilidade política e institucional no Brasil, acelerou as medidas de austeridades fiscais desde 2016, implementadas pela nova agenda neoliberal dos setores econômico-financeiro do país. Desde então, Michel Temer a frente do executivo, comprometeu-se com um acordo de continuidade das medidas de ajuste fiscal, que vinham sendo implementadas desde 2015. Reformas mais duras para a população brasileira, começaram a ser aprovadas em 2016, as “pautas bombas” no Congresso Nacional, que constavam: a PEC do teto dos gastos públicos (antiga PEC 55 e atual Emenda Constitucional 95), representando o congelamento por 20 anos de repasses de recursos do orçamento da União para as áreas básicas: educação, saúde, segurança, infraestrutura, tecnologia e outras. A reforma trabalhista, que desprotegeu o trabalhador, através da flexibilização das leis do trabalho, criando condições para desregular o mercado de trabalho e a reforma da previdência, atualmente em tramitação parlamentar e será responsável pela desconstitucionalização de parâmetros e regras de acesso dos contribuintes ao modelo de seguridade social atuante no Brasil desde a Constituição de 1988.

Com o aprofundamento do modelo macroeconômico neoliberal, provocou-se desestímulo nas políticas de investimentos e emprego do país, comprometendo o consumo das famílias e as atividades econômicas em detrimento da especulação financeira. Por outro lado, as reformas desconstitucionais implementadas durante o Governo Temer, pioraram tal situação, concentrando renda nas mãos dos mais ricos e aumentando o nível de pobreza dos mais pobres.

Este artigo divide-se em duas partes, além da introdução e considerações finais. A primeira seção, explica a queda do PIB e o baixo grau de investimento do país, desde o período atual de consagração das reformas neoliberais, repercutindo o cenário negativo de estagnação econômica. A segunda seção apresenta a evolução da taxa de desemprego do país, desde o Governo Temer (2016-2018), centralizando as discussões em torno das reformas estruturais implementadas em seu governo, que impactaram na regulação e composição do mercado de trabalho brasileiro. Por fim, nas considerações finais, busca-se repensar estratégias de estímulos para a atividade econômica afetada pelo desmonte do Estado e retração dos indicadores macroeconômicos. Será essencial apresentar conclusões acerca de políticas anticíclicas, voltadas aos

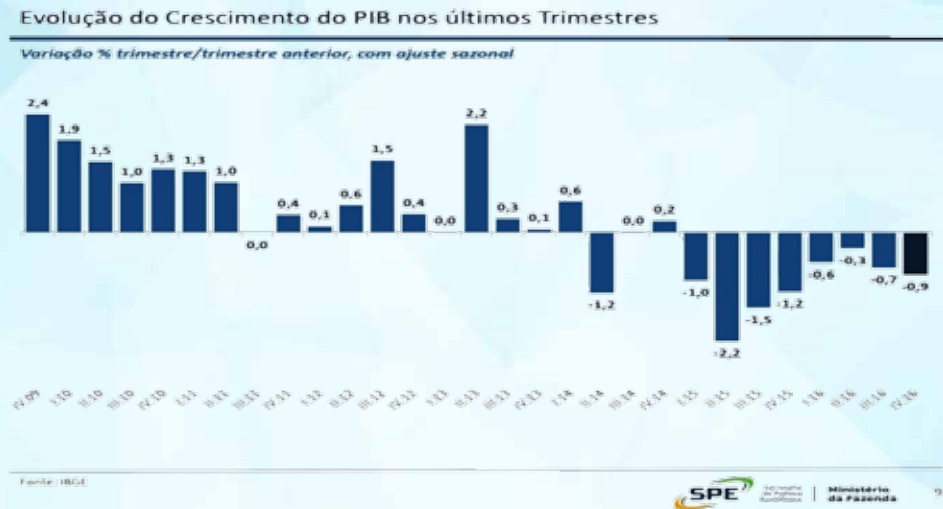
gastos públicos, políticas de desenvolvimento econômico, estímulos dos programas sociais e não repasse do pagamento dos juros da dívida pública.

## 2 A caída do PIB (2016-2018) e os impactos sobre o grau de investimento do país

O desempenho econômico de um país é calculado através de seus indicadores macroeconômicos, o Produto Interno Bruto (PIB) é o mais utilizado para avaliação do grau de crescimento econômico, a partir do valor de todos os bens e serviços produzidos no ano. No balanço das contas nacionais, quando a atividade econômica esta afetada, seus números expressam o mal estar na economia, provocando um cenário de estagnação.

A partir de 2015, o mercado financeiro e os agentes econômicos apostaram em um ambiente de maior ganho de produtividade e investimento no Brasil, optando por uma mudança de agendas de governo e afastando a presidenta Dilma Rouseff para apoiar o seu vice, Michel Temer na presidência da República. Tal decisão, nos anos seguintes repercutiram negativamente na atividade econômica no curto e médio prazo no país. De acordo o IBGE, no ano de 2016, houve quedas consecutivas do PIB, no terceiro trimestre 0,7% e no quarto trimestre 0,9%. Indicando uma piora de 1,6% na atividade econômica, como evidencia o gráfico abaixo.

Gráfico 1: Evolução do Crescimento do PIB nos últimos Trimestres<sup>1</sup>



<sup>1</sup> Gráfico Extraído do Texto: “Com Temer no poder, houve piora no ritmo de queda do PIB”, publicado na revista *Carta Capital* dia 7 de março 2017.

O relatório técnico do BNDES (2018), divulgado em Abril de 2018, mostra o cenário de mudanças nesses últimos anos e as perspectivas de futuros dos agentes econômicos, diante o ritmo desacelerado da economia. Segundo suas evidências empíricas, Houve queda em todos os trimestres, com destaque negativo para o segundo trimestre de 2015, quando a economia contraiu 1,9%. A queda foi liderada pelo investimento, em 2016 o nível de investimento estava cerca de 30% abaixo dos níveis anterior.

A partir de 2016, o ajuste macroeconômico impactaram o mundo do trabalho e a trajetória da recuperação econômica que não logrou, seguiu-se com um cenário de não otimismo. Um dos setores mais afetados pela contração econômica foi o setor industrial, levando ao polêmico debate sobre a desindustrialização no país, na qual representou a saída de trabalhadores da indústria para as áreas de serviços.

### *3 Aprofundamento da agenda neoliberal e os impactos diretos no mercado de trabalho do Brasil*

Após o afastamento da presidente Dilma Rousseff do seu cargo, em agosto de 2016. Iniciou-se, nesse mesmo ano, a ascensão de Michel Temer (vice-presidente) no Governo, caracterizado pelo aprofundamento das políticas macroeconômicas fiscais e monetárias para o país.

Para quem conhece o conteúdo do documento *Uma ponte para o futuro*, apresentado pelo Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), em outubro de 2015, para determinados setores políticos e econômicos antes mesmo da consolidação de Michel Temer no Poder Executivo,- é possível identificar que as medidas adotadas ao longo do primeiro ano do Governo Temer já estavam sinalizadas no texto. (COSTA e SANTANA, 2017: 176).

A crise econômica no Brasil, agravada pela instabilidade política acelerou as medidas de austeridades fiscais, implementadas pela nova agenda neoliberal dos setores econômico-financeiro do país. Desde então, Michel Temer a frente de seu Governo, comprometeu-se com um acordo austero, dando continuidade ao ajuste fiscal, com reformas mais duras para a população brasileira, as chamadas “pautas bombas”, aprovadas pelo Congresso Nacional, que constavam: (reforma trabalhista, PEC do teto dos gastos públicos (antiga PEC 55 e atual Emenda Constitucional 95), reforma da previdência, lei das terceirizações, etc), projetos de leis que rapidamente deterioraram as condições de vida dos trabalhadores.

O gráfico abaixo apresenta o aumento do desemprego no Brasil, antes e depois do Governo Dilma. Em 2014 a taxa de desemprego representava estabilidade em



todo o ano, correspondendo a 6%, a partir de 2015 nota-se uma piora nesses dados, comprovado pelo aumento dessa taxa para 8%, efeito provocado pela crise fiscal e impactos na balança comercial desse ano. Em 2016 com a instabilidade na política e mudança de Governo, essas transformações foram repercutidas no mercado de trabalho, influenciando o aumento da taxa de desemprego para 11%, em 2017 com o início das reformas institucionais e econômicas, sobretudo a reforma trabalhista, provocaram aumentos na taxa de desemprego, elevando para 12,8%. Encerrou-se o ano de 2018 com uma baixa recuperação do emprego a 12,3%, efeito provocado pelo aumento da informalidade na economia.

Segundo a (PNAD/IBGE), o emprego no trimestre de 2018, foi puxado pela informalidade na economia, a população ocupada aumentou em média 1,5% (1,3 milhões de pessoas a mais) no trimestre de setembro, empurrando a taxa de desocupação para 11,9%, contra a 12,4% no período anterior.

Gráfico 2: Evolução do Desemprego no Brasil<sup>2</sup>

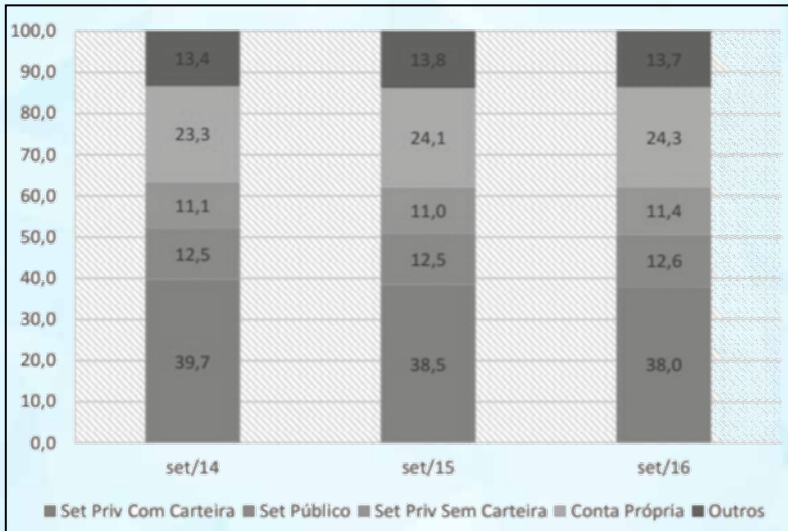


De acordo Oliveria e Proni (2016), a estrutura ocupacional do mercado de trabalho no Brasil, vem desgastando-se nos períodos mais recentes da política econômica brasileira, prova disso são as perdas dos vínculos empregatícios, que sempre habilitaram o acesso dos trabalhadores ao conjunto de direitos sociais e trabalhistas, conquistados historicamente e assegurados pelo Estado. No gráfico abaixo, apresentado pelos autores, é possível identificar a perda de participação do emprego assalariado com carteira assinada, acompanhado pelo aumento do trabalho por conta própria e em menor medida, mas ainda expressivo, o emprego assalariado sem carteira assinada. Segundo suas

<sup>2</sup> Gráfico retirado do texto “Um Brasil pobre vai as urnas”, WELLE Deutshe, publicado na revista *Carta Capital* dia 21/09/2018 às 15h43.

evidências, pode-se argumentar que as tendências em curso do mercado de trabalho nacional apontam para um processo de desestruturação semelhante ao que verificou-se na década de 90. Novamente, o mesmo discurso em favor da flexibilização de direitos que ganhou força e ameaça agravar o processo de precarização das relações de trabalho.

Gráfico 3: Evolução da população Ocupada, Segundo posição na Ocupação Brasil: Set- 14/ Set- 15/ Set- 16<sup>3</sup>



As pesquisas mais recentes apontam um quadro com queda da desocupação, provocado pelo aumento da subocupação, oriundo das atividades informais. Segundo a Agência de Notícias do IBGE (2018), houve um aumento de 4,7% de empregados no setor privado sem carteira de trabalho, alta de 1,9% dos trabalhadores por conta própria e aumento do número de pessoas que trabalham 40 horas e gostariam de trabalhar mais (6,9 milhões de pessoas).

Com aprovação da reforma trabalhista em 2017, precarizou-se ainda mais essa situação, quando impôs maiores obstáculos a Justiça do Trabalho implementado pela lei 13.467/2017 que limitou atuações de juízes e tribunais fiscalizadores do trabalho, corroborando com as diminuições de queixas dos trabalhadores no órgão da justiça. A reforma trabalhista e outras medidas aprovadas em favorecimento do capital, desprotegeram o trabalhador e ajudaram a desregular o mercado de trabalho no Brasil.

<sup>3</sup> Extraído do Texto: Um Mercado de Trabalho Heterogêneo e Flexível: Um Problema Persistente no Brasil, OLIVEIRA, T. PRONI, M. publicado na Revista da ABET, v. 15, n 2, 2016

## 4. Considerações finais

No modo de produção capitalista, o trabalhador livre torna-se um assalariado. Ao analisar o desemprego, as teorias econômicas explicam esse fenômeno no modo de vida das pessoas em sociedades. Alguns exemplos possíveis, foram adaptados pelos economistas para tratar da natureza desse problema, caracterizando o desemprego como: estrutural, friccional, temporário. O caráter de desregulamentação da economia e a falta de controle dos mecanismos de regulação do Estado, nos revelam cenários de graves recessões econômicas, evidenciadas pelos quadros de misérias, desigualdades sociais e grandes depressões presentes na realidade mundial.

Desde muitas décadas, as transformações no mundo do trabalho sempre estiveram alinhadas aos efeitos das grandes crises mundiais do capitalismo, foram assim, nas duas crises do petróleo (década de 70), crise da dívida externa (década de 80), hiperinflação dos anos 90 e mais recentemente a crise dos mercados imobiliários em 2008, movimentos responsáveis por implementar novos padrões de organização do trabalho, oriundos da chamada “Divisão internacional do trabalho”, que modificaram regras estruturais nas legislações trabalhistas dos países.

Segundo Costa & Santana (2017), o padrão neoliberal periférico da economia brasileira, implementado na década de 90 e continuado em outros Governos, provocaram no longo prazo, problemas estruturais limitadores do crescimento econômico interno, como: a desindustrialização precoce, responsável por reduzir a taxa de participação da indústria no PIB, o desequilíbrio fiscal concentrado no lado da receita, que comprometeu as finanças do Estado e a política monetária de manutenção dos juros elevados, que atualmente provocaram desestímulos nos investimentos produtivos.

Nos últimos anos, o aprofundamento do modelo macroeconômico neoliberal, provocou desestímulos nas políticas de investimentos e emprego do país, comprometendo o consumo das famílias e as atividades econômicas em detrimento da especulação financeira. Por outro lado, as reformas desconstitucionais implementadas durante o Governo Temer, pioraram tal situação, concentrando renda nas mãos dos mais ricos e aumentando o nível de pobreza dos mais pobres. Prova que o modelo econômico deve ser avaliado e repensando no seu sentido mais amplo, incorporando as alternativas de estratégias de políticas econômicas, através dos gastos do governo, estímulos da demanda efetiva, disponibilidade do consumo das famílias com acesso ao crédito fácil e um cenário de baixas taxas de juros para os empréstimos.

## Referências bibliográficas

- AGUIAR, A. *Reforma Trabalhista não gerou volume de empregos esperados* (2018). Disponível em: <https://www.valor.com.br/legislacao/5969407/reforma-trabalhista-nao-gerou-volume-de-empregos-esperado>. Acesso em: 07 Nov. 2018.
- \_\_\_\_\_. *BNDES. O Crescimento da Economia brasileira 2018-2023* (2018). Disponível em: [https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/14760/1/Perspectivas%202018-2023\\_P.pdf](https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/14760/1/Perspectivas%202018-2023_P.pdf). Acesso em: 21/10/2019.
- BARROCAL, A. *Com PIB fraco, Governo Bolsonaro pede paciência e oposição quer pressa* (2019). Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/economia/com-pib-fraco-governobolsonaro-pede-paciencia-e-oposicao-quer-pressa/>. Acesso em: 18. Ago. 2019.
- BRASIL A.E. *PIB registra queda de 0,2% no primeiro trimestre de 2019, diz IBGE, na comparação com o mesmo período de 2018, índice apresentou alta de 0,5%* (2019). Disponível em: <https://www.correiodopovo.com.br/not%C3%Adcias/economia/pib-registra-queda-de-0-2-no-primeiro-trimestre-de-2019-diz-ibge-1.342281>. Acesso em: 18. Ago. 2019.
- \_\_\_\_\_. *CARTA CAPITAL, Com Temer no poder, houve piora no ritmo de queda do PIB* (2017). Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/economia/com-temer-efetivado-no-poder-houve-piora-no-ritmo-de-queda-do-pib/> Acesso em : 20/10/2019
- COSTA, S. L & SANTANA, P. M. (2017). “As Políticas Fiscal e Monetária do Brasil no Governo Temer: Deterioração da Situação Fiscal e Recessão econômica”. *Bahia análise de Dados*, Salvador, N°2, pp. 175-189.
- DRUCK, M. & FILGUEIRAS, L. (2010). “Luíz. Marx e Keynes: Estado e Crises do Capitalismo”. *Nexos Econômicos*, Salvador, N°7, pp. 7-32.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Informalidade/notícias* (2018). Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-denoticias/noticias/22851-informalidade-puxa-alta-de-1-5-na-ocupacao-no-trimestre-fechado-em-setembro>. Acesso em: 06 Nov. 2018.
- OLIVEIRA, T & PRONI. M. W. (2016). “Um Mercado de Trabalho Heterogêneo e Flexível: Um Problema persistente no Brasil”, *Revista da ABET*, São Paulo, N°2, pp.1-27.
- SILVA, S.C. (2015). “Sindicalismo, Cooperativismo e o Dilema Da Representação Política Dos Trabalhadores No Brasil Contemporâneo”. Política e Trabalho em *Revista de Ciências Sociais*, Salvador, N°43, pp. 297- 318.
- WELLE, Deutsche. *Um Brasil mais pobre vai as urnas* (2018). Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/economia/um-brasil-mais-pobre-vai-as-urnas-em-2018/> Acesso em 03 Nov. 2018

# Neoliberalismo e Meio ambiente uma convivência possível?

*Rogério Márcio Fonseca Vieira*

*Émilien Vilas Boas Reis*

**Resumo:** Neste artigo analisou-se a posição que o meio ambiente ocupa frente ao modelo de desenvolvimento econômico Neoliberal. Apresentou-se as origens históricas desse modelo e suas conceituações, fundamentando as bases para a construção da crítica entorno da convivência entre meio ambiente e Neoliberalismo. Definiu-se o que se entende por meio ambiente, por meio do resgate histórico da edificação do seu conceito no contexto internacional. Assim, pôde-se estabelecer como ocorre a relação entre meio ambiente e Neoliberalismo. Por fim, o Desenvolvimento Sustentável foi definido e apresentado como o caminho para a conciliação entre a proteção ambiental e o desenvolvimento econômico. A metodologia utilizada foi a pesquisa bibliográfica, de cunho qualitativo, alicerçada em doutrinas, artigos científicos e legislações sobre o assunto. Os resultados apontam para a importância de se buscar um caminho comum e pacífico para a proteção ambiental e o desenvolvimento econômico sustentável.

**Palavras-chave:** Neoliberalismo; Meio Ambiente; Desenvolvimento Sustentável.

## 1. Introdução

Hodiernamente, um grande desafio se faz presente: o de proteger o meio ambiente das degradações ambientais em uma sociedade que tem no consumo o seu sustentáculo econômico e social. Diz-se não de uma situação natural de consumo, em que os bens naturais são utilizados para atender as demandas básicas de ser humano, mas o alerta é para as relações de consumo transvestidas de consumismo<sup>1</sup>, um dos grandes responsáveis pela exaustão dos recursos naturais do planeta.

Ao longo da história da humanidade, a evolução dos sistemas econômicos de produção gerou diversos impactos na natureza e suas consequências

<sup>1</sup> Segundo Lindomar Teixeira Luiz, o consumismo é uma das características marcantes da sociedade. Sua principal função se volta para a própria essência do capitalismo, ou seja, a venda de produtos e serviços com vistas à apropriação do lucro. Ocorre que, se a ideologia do consumo se vincula a interesses mercadológicos, o seu grande sucesso, bem como suas consequências, transcendem questões de natureza meramente econômica. (LUIZ, 2005, p.39)



nunca foram tão dramáticas. Os desastres naturais associados aos efeitos progressivos das degradações ambientais têm sido constantes e suas ocorrências justificadas pelo aumento da necessidade de matéria prima para produção e mais consumo.

A preocupação com os impactos gerados pela ação do ser humano na natureza levou a promoção de vários debates internacionais, com o intuito de buscar soluções mitigadoras a essas questões. Contudo, os mecanismos e estratégias propostas para frear a degradação ambiental encontram vários limitadores, cujas origens acabam esbarrando em interesses econômicos.

As legislações para proteção do meio ambiente entram, muitas vezes, em choque com aquelas que promovem o desenvolvimento econômico. Neste contexto, o modelo de Estado é determinante para se estabelecer como serão tratadas as relações entre estes dois princípios, o econômico e o ambiental.

O modelo de Estado Neoliberal tem prevalecido sobre o modelo de Estado Ambiental, onde as leis de proteção ao meio ambiente têm a devida efetividade. No modelo econômico Neoliberal a intervenção do Estado é mínima, deixando a cargo do mercado o controle das relações econômicas. Nesse modelo, a economia é a grande reguladora das diretrizes da sociedade, sendo o Estado legitimador dela.

No presente artigo objetiva-se conceituar o modelo econômico Neoliberal, apontando como esse lida com o tema meio ambiente. Procurar-se-á responder a questão se é possível conciliar o modelo econômico Neoliberal com a proteção ao meio ambiente, apresentando o modelo de desenvolvimento econômico sustentável como um caminho para a solução dos impasses.

## *2. Liberalismo e neoliberalismo*

No sentido de se construir um fio condutor até a conceituação do que venha a ser o Neoliberalismo é importante definir anteriormente, mesmo que brevemente, o que é o Liberalismo, sua origem e características. Essa definição se faz necessária, uma vez que é no modelo Liberal que fundamentam-se as bases do modelo Neoliberal.

Segundo Filomeno (2000), o termo “Liberal” pode ser utilizado para qualificar várias situações, como para designar regimes políticos, econômicos, ideológicos. Enquanto regime político e econômico surgiu no século XVII e vigorou entre os séculos XVIII e XIX, pregando a liberdade econômica e a não intervenção do Estado, além da defesa da propriedade privada e do Estado de Direito. Seus principais pensadores foram John Locke (1632-1704) e Adam Smith (1723-1790). Para Tomas Woods, “ O Liberalismo Clássico defende

a liberdade individual, a propriedade privada, o livre comércio e paz – os princípios fundamentais dos quais todo resto do programa liberal pode ser deduzido” (WOODS, 2010, p.20).

Neste texto, o Liberalismo será abordado sob duas perspectivas, a da política e a da economia, como esclarece José Geraldo Brito Filomeno:

Enquanto acepção exclusivamente política, o liberalismo refere-se à liberdade-participação, em contraste total com a concentração do poder política representada pelo absolutismo monárquico. O Liberalismo Econômico nasceu com a decadência do regime econômico mercantilista e o surgimento da chamada “burguesia”. Seus postulados principais são a livre iniciativa e a livre concorrência, em princípio sem qualquer interferência do Estado (*laissez faire, laissez passer, laissez vivre*) (FILOMENO, 2000, p.151).

Como fato histórico, o Liberalismo não deve ser visto sob a ótica de um fenômeno isolado e sua ocorrência apresentou características particulares, dependendo de onde foi adotado, mas alguns estudiosos ressaltam que em sua íntegra ele nunca existiu. Wood (2012), afirma que mesmo na Inglaterra, país considerado o berço das ideias liberais, os objetivos do Liberalismo não foram totalmente atingidos.

A constatação de Wood aponta para a impossibilidade de se encontrar modelos econômicos e sociais puros e um sistema político econômico, mesmo que hegemônico, possui em sua estrutura a contaminação de outros modelos.

Entendida algumas características essenciais do Liberalismo, pretende-se agora chegar à conceituação do modelo Neoliberal para, por fim, poder responder sobre a possibilidade da coexistência desse modelo como a preservação do meio ambiente.

Segundo March (2012), o Neoliberalismo tem suas origens em meados do século XX, em um contexto de estagnação do estado fordista, tendo como questionamento o modelo econômico Keynesiano<sup>2</sup> vigente. Dentre os principais pensadores deste modelo encontra-se Friedrich Von Hayek e Milton Friedman.

O modelo econômico Neoliberal possui características peculiares, sendo a pouca intervenção do Estado a mais marcante delas. Para Heynen, citado por

<sup>2</sup> É importante entender que antes ao estabelecimento do modelo neoliberal, logo no início do século XX, em um contexto de crise econômica, marcada pela Grande Depressão econômica de 1929, nos Estados Unidos, ocorrerá o advento do keynesianismo. O Keynesianismo, proposto pelo economista inglês John Keynes (1883-1946), foi uma tentativa de conter a crise vigente na época, defendendo a intervenção estatal na economia, restrição da livre iniciativa/concorrência, e que defendia a necessidade do Estado assumir um papel de controlador da crescimento econômico e das garantias sociais de vida.

March (2012), o neoliberalismo é um modelo não só econômico, mas também político, que questiona a intervenção do governo no mercado e nas relações econômicas às negando veemente. Como descrito anteriormente, esta é a mais marcante característica do modelo Neoliberal. Contudo, outros aspectos conceituais podem ser ressaltados.

Castree, citado por March (2012), define que o neoliberalismo não é só uma filosofia econômica hegemônica, mas, também, um modelo de governança abrangente, que busca transformar as determinações do mercado em uma condição natural da vida das pessoas. Já Jessop, citado por March (2012, p.140) define o neoliberalismo como um “modo dominante de regulação pós-keynesianismo”.

Fato é que, March (2012) nos aponta que independente da sua conceituação como ideologia ou modo de governança, o Neoliberalismo desde sua implementação na década de 1970, evoluiu como uma reação ao keynesianismo, cujas características intervencionistas do Estado são mais acentuadas.

### *3. O meio ambiente*

Após a apresentação dos conceitos de Liberalismo e Neoliberalismo, atem-se agora ao conceito de meio Ambiente. Tomar-se-á como base as definições encontradas na doutrina ambiental brasileira e nas legislações nacionais que versam sobre o assunto.

Existe uma dificuldade de se estabelecer o que é meio Ambiente, em função da multiplicidade de definições existentes. Segundo Beatriz Sousa Costa (2010), nessa definição deve ser considerada o momento histórico em que este conceito é estabelecido e a diversidade de pessoas a que ele serve. Assim, pode-se encontrar vários entendimentos sobre o que é meio ambiente. Para José Afonso da Silva:

O meio ambiente é, assim, a interação do conjunto de elemento naturais, artificiais e culturais que propiciem o desenvolvimento equilibrado da vida em todas as suas formas. A integração busca assumir uma concepção unitária do meio ambiente, compreensiva dos recursos naturais (SILVA, 2009, p. 20).

José Afonso da Silva (2009) deixa claro que o meio ambiente é composto por aspectos distintos, como o meio ambiente artificial, cultural e natural. O meio ambiente do trabalho, pertenceria ao escopo do meio ambiente artificial.

Celso Antônio Pacheco Fiorillo (2007) acompanha o entendimento de Silva (2009), mas distingue meio ambiente artificial do meio ambiente do trabalho e define:

Constitui meio ambiente do trabalho o local onde as pessoas desempenham suas atividades laborais relacionadas à saúde, sejam remuneradas ou não, cujo equilíbrio está baseado na salubridade do meio e na ausência de agentes que comprometam a incolumidade físico-psíquica dos trabalhadores, independente da condição que ostentem..." (FIORILLO, 2008, p. 22).

Costa (2010), assinala que o antropocentrismo<sup>3</sup> é uma característica que permeia todos os conceitos de meio ambiente apresentados na época, mesmo vários autores já assinalarem para a necessidade de se superar a visão antropocentrista na definições de meio ambiente.

A lei n. 6.938, de 1981, estabeleceu uma definição de meio ambiente ainda limitada, até porque naquele tempo a defesa do meio ambiente não era prioritária para os governos, mas trouxe alguns avanços. Assim, a Lei da Política Nacional de meio Ambiente (6.938/81) define em seu artigo 3º:

Art.3 para fins previstos nesta Lei entende-se por:

I – meio ambiente, 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)

O conceito de meio ambiente apresentando naquele momento trouxe embutido em seu texto, de maneira inédita na legislação do país, a relação entre o meio ambiente e o direito a vida. Sucessivamente outros instrumentos jurídicos acrescentaram novos elementos aos avanços em direção a proteção do meio ambiente e a defesa da vida. Neste diapasão a resolução n.37/7, 1982, das Organizações das Nações Unidas, explicita:

Toda forma de vida é única e merece ser respeitada, qualquer que seja sua utilidade para o homem, e, como sua finalidade de reconhecer aos outros organismos vivos este direito, o homem deve se guiar por um código moral de ação (BRASIL, 1982).

Para uma melhor elucidação do contexto da evolução da legislação ambiental brasileira, será apresentado em seguida a evolução dos movimentos, lutas e leis ambientais no mundo que respaldaram e inspiraram o legislador nacional à construção do que seria as novas diretrizes para a proteção do meio ambiente no país.

<sup>3</sup> Para um esclarecimento sobre a visão dos "ismos" conferir o texto: *Um posicionamento Jurídico-Filosófico contra a Metafísica dos "Ismos"*: uma análise sobre os animais. REIS, NAVES; RIBEIRO, 2018.

## 4. Histórico da proteção ao meio ambiente

Alguns momentos históricos foram marcantes no processo de construção de um arcabouço legislativo e moral da proteção ao meio ambiente no mundo. A Conferência de Estocolmo (1972), sem dúvida, foi um desses momentos e de maneira especial marcou o início das grandes rodas de negociações internacionais em defesa do meio ambiente. Desde então outras conferências aconteceram em vários países do mundo e até hoje são realizadas, elencando antigas e novas questões sobre as condições ambientais do planeta e da preservação das espécies. Neste capítulo retratar-se-á o início deste movimento global de defesa do meio ambiente e sua evolução até a última grande conferência realizada no primeiro decênio do século XXI, tempo plausível para se verificar os efeitos do início das ações desencadeadas por esses movimentos e para presumir as diretrizes de sua continuidade no próximo século.

Sistematicamente, ao longo dos tempos a preocupação institucional com a proteção ao meio ambiente, expressa pela sistematização de leis e debates sobre o tema, ocorre após a grandes tragédias em consequência de problemas ambientais. Segundo Costa (2010), um exemplo disso foi o caso norte americano do uso de pesticidas, na década de 60, que vitimizou milhares de pessoas, para em 1970 gerar normas de uso destes venenos nas lavouras daquele país, até o banimento do seu uso por completo. Assim, os Estados Unidos “foram um dos primeiros países a criar agências de proteção ao meio ambiente” (COSTA, 2010, p. 37).

Dessa forma a política internacional de proteção ao meio ambiente tem sido o ponto de convergência para acordos entre as nações, materializados nas conferências que acontecem periodicamente sobre o assunto. A Conferência das Nações Unidas Sobre o meio ambiente humano, que aconteceu na Suécia, na cidade de Estocolmo, em 1972, deu início aos grandes e necessários pactos entre os países a respeito da produção, utilização, descarte e uso dos recursos naturais existentes em nosso planeta.

De uma maneira geral, a Conferência de Estocolmo (2019) nasce da preocupação com a degradação do meio ambiente, cujas discussões iniciam em 1960, ganhando força na década de 70. Essa conferência teve como discussão central o desenvolvimento econômico, onde foram estabelecidos 26 princípios. A preocupação maior foi com os países em desenvolvimento de forma que foi pleiteada ajuda dos países desenvolvidos aos países não desenvolvidos, na forma de transferência de tecnologia e de recursos financeiros.

Segundo Costa (2010), os eventos históricos, que no contexto mundial, favoreceram a realização da Conferência de Estocolmo foram:

- Bombas lançadas em Horoshima e Nagasaki (1945);



- A industrialização desenfreada de países do pós-guerra, gerando impactos ambientais para si e para outros;
- O desastre ecológico de Minamata (1950), no Japão: milhares de pessoas morreram envenenadas, inclusive um por um metal pesado (mercúrio), lançado ao mar pelas indústrias locais, que contaminaram o meio ambiente natural e a cadeia alimentar daquela cidade.

A próxima grande conferência realizada foi a Conferência das Nações Unidas sobre meio ambiente e Desenvolvimento (ECO-92) acontecida em 1992, no Rio de Janeiro. Conhecida como ECO – 92 essa conferência deu fundamental importância ao conceito de Desenvolvimento Sustentável<sup>4</sup>. Costa (2010) destaca que a ECO-92 teve dois importantes desdobramentos. O primeiro foi o estabelecimento da Convenção sobre Mudanças Climáticas, um acordo ambiental internacional que buscou frear o aumento das concentrações de gases de efeito estufa, em consequência da ação humana.

O outro desdobramento foi a realização da Convenção da Diversidade Biológica, que inclui as discussões sobre as patentes de produtos gerados dos recursos biológicos e genéticos. Por fim, foi estabelecida a Declaração do Rio sobre meio ambiente e Desenvolvimento Sustentável, que estabelece “novos níveis de cooperação, entre Estados, sociedade e municípios” (COSTA, 2010, p. 42).

Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável – Rio +10 foi outra conferência, agora realizada na África do Sul, em setembro de 2002, na cidade de Johannesburgo. Denominada *Rio+10* teve como finalidade “discutir os desafios do mundo na conservação de seus recursos e da melhoria da vida humana” (COSTA, 2010, p. 43). O evento teve como foco a Agenda 21, documento esse assinado na ECO-92, com 40 princípios, que objetivava o desenvolvimento sustentável das nações. A Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável – Rio +10 procurou implantar os conceitos criados na ECO-92, criando metas e envolvendo os diversos atores sociais: governos, Organizações Não Governamentais e sociedade civil, nas discussões sobre o meio ambiente.

Segundo a professora Costa (2010), as impressões daqueles que participaram deste evento é que a conferência não alcançou seus objetivos e que as metas propostas não foram alcançadas. Para a referida professora o fracasso pode ter ocorrido em função das abrangências das reuniões, que se mostraram pouco eficientes para tratar dos assuntos.

Por fim, a 15ª Conferência sobre Mudanças Climáticas em Copenhague – 2009 (COP-15) ocorreu na Dinamarca, na cidade de Copenhague, em

<sup>4</sup> Segundo Costa (2010), esta expressão apareceu pela primeira vez em 1980, em um documento denominado *World Conservation Strategy*, produzido pela União Internacional para a Conservação da Natureza (IUCN) e *World Wildlife Fund*.

dezembro de 2009, para tratar das emissões de gases de efeito estufa, tendo como preocupação o aquecimento global.

O histórico do aquecimento global teve início em 1970 e ganhou notoriedade em 1998 com a criação do IPCC, do Painel Intergovernamental de Mudanças Climáticas, órgão assessor das Nações Unidas para o tema sobre o clima e as influências das atividades humanas sobre o mesmo. (COSTA, 2010, p.45)

Com base em diversos estudos do Painel Intergovernamental de Mudanças Climáticas - IPCC, a redução da emissão de gases de efeito estufa foi considerado prioridade (COSTA, 2010). A COP – 15 objetivou renovar os acordos firmados, no Protocolo de Kyoto (1997)<sup>5</sup> de redução da emissão de gases de efeito estufa. Contudo, esta conferência trouxe grandes impasses no que tange ao desenvolvimento e a proteção ao meio ambiente, já que a limitação de gases foi colocada em pauta e países emergentes como o Brasil e China e desenvolvidos como EUA, Japão e Austrália foram chamados a controlar a emissão dos gases de efeito estufa, sem limitarem o crescimento das suas economias. Para Costa (2010), a conferência não atingiu seus objetivos<sup>6</sup> devido aos impasses entre os países, polarizados entre ricos, pobres e emergentes e traz como exemplo a realidade norte americana e da China, o primeiro país, mergulhado em uma crise, foi relutante em cumprir o acordo firmado no protocolo de Kyoto de emissões gases e o segundo<sup>7</sup>, representando os países emergentes, também foi contra a fixação de metas obrigatórias para a mesma emissão.

Assim, esta conferência só não foi pior, em termos de avanços para as questões ambientais, porque todos os participantes concordaram que a temperatura do planeta não poderia subir além de 2 graus, sendo as decisões mais importantes proteladas e deixadas para a conferência do México em 2010 (COSTA, 2010).

Dado o contexto das discussões e pactuações entorno da construção da defesa do meio ambiente e constado os interesses econômicos e políticos subjacentes a ele, passemos para uma análise das possíveis interfaces entre o neoliberalismo e o meio ambiente.

<sup>5</sup> O Protocolo de Kyoto tinha como objetivo a redução de 5,2% até 2012, de gases de efeito estufa lançados na atmosfera.

<sup>6</sup> As metas concebidas na Conferência de Copenhague era a redução na emissão de gases, por parte dos países ricos, de pelo menos 25%, em relação à 1990 (COSTA, 2010).

<sup>7</sup> País que mais emite carbono na atmosfera atualmente (COSTA, 2010, P. 46).

## 5 Neoliberalismo e meio ambiente

Foi apresentado de maneira breve as características do modelo de estado e da economia Neoliberal<sup>8</sup>, bem como as definições de meio ambiente e a construção histórica de sua trajetória. Apresentar-se-á agora como o projeto Neoliberal pode articular-se com a questão ambiental.

Segundo Mach (2012), o meio ambiente tem sido percebido pelo modelo econômico Neoliberal como uma oportunidade de negócio e vem sendo incorporado aos circuitos de acumulação de capital e, ao contrário do que muitos imaginam, a questão ambiental não é somente um obstáculo ao desenvolvimento econômico: “Ejemplos de esto los encontramos en la creación del mercado europeo de emisiones de dióxido de carbono, la creación de mercados del agua, la monetización de servicios ambientales o los derechos de propiedad sobre materiales genéticos”. (MARCH, 2012, p.139).

A explicação de Mach ilustra a capacidade do capital em se adaptar e incorporar à sua lógica, aquilo que, num primeiro momento, poderia ser um empecilho ao seu desenvolvimento.

Ainda no que se refere às adequações do capital, visto sob a ótica do projeto econômico e ideológico Neoliberal, pode-se identificar o que foi a “neoliberalización del medio ambiente: la privatización, la comercialización, la corporatización, la desregulación/erregulación y la mercantilización.” (MARCH, 2012, p. 142). Cada um desses processos será explicitado a seguir.

A privatização da natureza é um processo chave de neoliberalização do meio ambiente, sendo que é por meio dela que ocorre a materialização do projeto neoliberal. Para March (2012), o Estado assume um papel central nos processos de privatização, primeiro organizando e em seguida estabelecendo marcos regulatórios. Mansfield, citado por March (2012), aponta que a privatização não é um processo natural e evolutivo e que tem que ser respaldado pelo Estado, mediante a criação de direitos de propriedade.

As outras formas de neoliberalização do meio ambiente são os processos de regulação, desregulação e rerregulação. Segundo March (2012, p. 144): “La desregulación, es decir, la eliminación de barreras (normas, leyes, etc.) para facilitar la expansión desenfrenada del capital, tiende a aparecer en el imaginario colectivo como el eje central del capitalismo contemporáneo”, e completa que “La rerregulación se basa en la intervención del estado para facilitar los procesos de privatización y la creación de mercados que controlen

<sup>8</sup> Modelo neoliberal, que em linhas gerais, se define pela pouca intervenção do Estado na economia e na ordem social.

aspectos cada vez más amplios de la vida social y ambiental (CASTREE apud MARCH 2012, p. 143).

Assim, o modelo neoliberal assume características intervencionistas diante do desígnios do “Deus mercado”, ou seja, “la práctica del neoliberalismo (the practice of Neoliberalism) se basa en la deconstrucción y reconstrucción de instituciones en el nombre del “mercado” (TICKELL E PECK *apud* MARCH, 2012, p.143).

Norma Padilha alerta para os riscos de uma sociedade onde o capital, a produção e o consumo são valores quase que insuperáveis e revela:

Suplanta-se, de forma drástica, qualquer elo de temor, de consideração aos elementos naturais do planeta e às demais criaturas vivas, pois, diante da necessidade de imposição de um ritmo de produção em série, para sustentar o consumo de uma sociedade de massa, se justifica a abolição do respeito, ou mesmo do temor que, em tempos remotos, a sociedade humana já devotou a natureza. (PADILHA, 2010, p. 3).

Padilha mostra a abrangência das relações do ser humano com a natureza e consigo mesmo, que podem ser facilmente deturpadas e fragilizadas em nome do consumo desenfreado.

Segundo March (2012), a comercialização da natureza e a corporatização da gestão pública é outro fator característico, daquilo que chamou de neoliberalização da natureza. Define este processo como uma reconfiguração das instituições de gestão e de tomadas de decisão mediante a introdução de princípios, métodos e objetivos comerciais.

Bakker, citado por Mach (2012, p. 144), aponta que: “La comercialización reescribe el recurso como un bien económico en lugar de un bien público y redefine a los usuarios como clientes individuales en lugar de ciudadanos”.

Já para a definição de corporatização, inserida nos processo de privatização, diferentes concepções são apresentadas e divergências com relação a suas origens são assinaladas. Para March (2012), pode-se estabelecer uma interface entre privatização e corporatização, podendo ser esta última uma preparação para a entrada na primeira. Para Smith, citado por March (2012), a corporatização tem como objetivo a otimização na eficiência do setor público, nos mesmos moldes do setor privado, criando-se um parâmetro para uma disputa de eficiência entre elas. Já outros autores chamam esta característica do setor público de “nova gestão pública” ( MARCH, 2012, p. 144).

Esteban Castro, citado por March (2012), acredita que a corporatização é o resultado do movimento dos processos de privatização. Aduz que as estratégias de privatização induzem a mudanças discursivas e conceituais na

maneira de pensar dos serviços públicos. Como exemplo, cita os serviços de fornecimento de água que passam a não ser mais vistos como um direito dos cidadãos, neste caso, a gestão pública estaria condicionada a busca do lucro, no lugar de um serviço público sustentável, sob o controle do cidadão.

Já a mercantilização é vista como um ponto central da neoliberalização da natureza, sendo uma forma de transformá-la em mercadoria (MARCH, 2012). O neoliberalismo tem como fetiche o mercado como forma de regular a ação humana e é a partir deste precedente que tenta mercantilizar a natureza. Para Hug Mach:

En este sentido, en las sociedades occidentales existe una tendencia creciente a la “mercantilización universal” que llega a todos los rincones de la vida moderna”(...). Sin embargo, al igual que el trabajo o el dinero, el medio ambiente no es inicialmente producido para ser vendido, y entra en la categoría de mercancía ficticia (MARCH, 2012, p.145).

Rodin citado por March (2012) retrata o meio ambiente como pertencente a uma mercantilização incompleta – mercadorias que mesmo estando no mercado estão fortemente sujeitas a regulação do Estado.

De fato, a mercantilização é um mecanismo que dá sustentação à circulação da mercadoria e incorpora a base do projeto neoliberal capitalista. Essa tendência é tão forte que estes processos se desdobram até à natureza, na tentativa de transformar essa em mercadoria.

Outro ponto peculiar da relação neoliberal com o meio ambiente é a chamada Governança Ambiental, conceito forjado nas relações do neoliberalismo com o meio ambiente. Segundo March (2012), são dois os princípios que norteiam as relações na Governança Ambiental, dentro do contexto neoliberal: a modernização ecológica e o ambientalismo de mercado.

A modernização ecológica nasceu na Alemanha na década de 70 na tentativa de se conciliar as demandas sociais, econômicas e ambientais, apostando na tecnologia como instrumento para esta conciliação e consolidou-se em função de uma forte crítica a burocracia da gestão estatal (MARCH, 2012). Assim, a função do estado era de investir em tecnologia e regular a atividade econômica, que deveria ser sustentável:

De acuerdo con este paradigma, las mejoras ambientales no deben ir en detrimento de las lógicas de mercado, sino todo lo contrario: los problemas ambientales se pueden resolver mediante la creación de nuevos mercados, nuevas demandas por parte de la ciudadanía e innovación en la producción y en la organización industrial. (MARCH, 2012, p.146).



March, ao apontar as características da modernização ecológica, deixa claro a pouca afinidade dela com as transformações profundas na forma de lidar com as questões ambientais e explicita as características realmente presentes neste conceito, a dizer que a modernização ecológica,

No aboga por un cambio estructural del sistema, sino por soluciones tecnocráticas y apolíticas a los problemas ambientales: eficiencia, gestión basada en criterios técnicos y científicos, innovación tecnológica y producción integrada. Basándose en Hajer (1995), se puede argumentar que la modernización ecológica no solo supuso una respuesta tecnocrática a los problemas ambientales, sino principalmente una estrategia Neoliberalismo y medio ambiente: una aproximación desde la geografía crítica Hug March Documents d'Anàlisi Geogràfica 2013, vol. 59/1 147 de acomodación política de la crítica radical ecologista de la década de 1970 y la internalización y el giro hacia las ideas neoliberales a partir de la década de 1980. (MARCH, 2012, p.146-147).

Assim, entende-se o risco da modernização ecologia ser um instrumento engessador dos avanços e discussões em torno das questões ambientais e, por isso, sua implantação dever ser vista de maneira crítica e contextualizada.

Na mesma linha da modernização ecológica, o ambientalismo de mercado promete a união entre proteção ambiental e crescimento econômico como eficiência.

March (2012) aponta que o mecanismo de mercado tem ganhando representatividade na gestão ambiental, uma vez fortalecido pelo discurso da modernização ecológica, suposto fracasso do estado na governança ambiental e os altos custos dos mecanismos de regulação na gestão ambiental, este mecanismo se fortaleceu.

O papel do estado neste contexto é o de estabelecer direitos de propriedade sobre o meio ambiente. Para Pennington, citado por March (2012, p. 147): "El ambientalismo de libre mercado asume que los individuos responderán a la información y los incentivos existentes y que el rol del estado es ayudarlos y facilitar este proceso".

Conforme constata March (2012), as críticas em relação a esta lógica são várias, como a evidente supervalorização das determinações do mercado na gestão ambiental, as vulnerabilidades morais envolvidas nas transações econômicas em interface com as questões ambientais e, por fim, o questionamento: como um modelo econômico que está constantemente em crise pode ser referência para a construção de um meio ambiente sustentável?

## 6 Conclusão

É impossível negar a existência dos impactos do atual modelo econômico capitalista neoliberal no meio ambiente. As atividades impostas por esse sistema econômico e político, cujas características fundamentais dizem respeito a não intervenção do Estado nas relações que envolvem o mercado, de uma forma ou de outra causarão níveis de degradação ambiental.

Assim, até o momento, as tentativas de zerar os impactos ambientais das relações de produção existentes no interior do modelo neoliberal parecem utópicas. Contudo, uma relação mais harmônica entre o ser humano e a natureza pode ser viabilizada ao se aplicar as garantias constitucionais existentes, que preconiza direito de todos um ambiente ecologicamente equilibrado e sadio.

Apesar da grande dificuldade de conciliação entre o modelo econômico neoliberal e a proteção ao meio ambiente, esse último sempre é desprestigiado ao ser confrontado com o primeiro, é fundamental que a sociedade, por meio de suas instituições de representação, se organize e estabeleça prioridades para seu desenvolvimento social e econômico.

A Governança Ambiental deve levar em consideração as fragilidades e limites impostos pela Natureza e estabelecer uma legislação que realmente proteja os bens ambientais. Surge neste contexto uma proposta de desenvolvimento sustentável, que deve ser fundamentado em pesquisas científicas que envolvam várias áreas do conhecimento e leve em consideração abordagens distintas, bem como o interesse da população que sofre o impacto dos danos provocados à natureza.

A proposta é que seja estabelecido um pacto global eficiente de proteção à natureza que envolva uma ajuda mútua entre as nações entorno de um meio ambiente ecologicamente equilibrado, porque em se tratando de meio ambiente todos nós estamos em um mesmo sistema.

## Referências bibliográficas

- ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito ambiental*. 2ª edição. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1998.
- BRASIL. *Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil*. 45. ed. atual e ampl. São Paulo: Saraiva 2011.
- COSTA, Beatriz Souza. *Meio Ambiente como direito à vida: Brasil, Portugal, Espanha*. Belo Horizonte: Editora o Lutador, 2010.
- FILOMENO, José Geraldo Brito. *Manual de Teoria Geral do Estado e Ciências Política*. 4.ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2000.261p.

- FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. Curso de direito ambiental brasileiro. 9. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Saraiva. 2008.
- LIMA, Gilberto Tadeu; SICSÚ, João (Org.). *Macroeconomia do emprego e da renda: Keynes e o keynesianismo*. Barueri - SP: Manoel, 2003. 561p.
- LUIZ, Lindomar Teixeira. A ideologia do consumismo. *Colloquium Humanarum*, São Paulo, v.3, n.2, Dez. p.39-44, 2005. Disponível em: <<http://revistas.unoeste.br/revistas/ojs/index.php/ch/article/view/204/105>>. Acesso em: 20 de novembro de 2014.
- MARCH, Hug. Neoliberalismo y medio ambiente: una aproximación desde la geografía crítica. *Documents d' Anàlisi Geogràfica*, Espanha, vol.59/1, p.137-153, 2012.
- MISES, Ludwig Von. *Liberalismo – segundo a tradição clássica*. Tradução de Haydn Coutinho Pimenta. 2.ed. São Paulo: Instituto Ludwig vom Mises Brasil, 2010.125p.
- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Resolução nº 37/7 da Assembleia Geral.1982. Disponível em:<[https://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=a/37/51\(SUPP\)&Lang=S](https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=a/37/51(SUPP)&Lang=S)>. Acesso em: 10 agosto 2019.
- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Informe De La Conferencia De Las Naciones Unidas Sobre El Medio Humano. 1972. Disponível em:[https://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/CONF.48/14/REV.1&Lang=](https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/CONF.48/14/REV.1&Lang=) .Acesso em: 10 Agosto 2019.
- PADILHA, Norma Sueli. *Fundamentos constitucionais do direito ambiental brasileiro*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010. 452 p.
- REIS, E. V. B; NAVES, B. T. O.; RIBEIRO, L. G. G. *Um Posicionamento Jurídico- Filosófico Contra A Metafísica Dos "Ismos"*: uma análise sobre os animais. *Veredas do Direito*, Belo Horizonte, v. 15, n. 31, p. 67-94, jan./abr. 2018. Disponível em: Acesso em: 17/08/2019

# O compromisso constitucional do direito ao desenvolvimento

*Stephanie Linhares Sales de Carvalho*

**Resumo:** Considerando o cenário brasileiro de deficiência no cumprimento dos mais diversos direitos fundamentais, é destacado o Direito ao Desenvolvimento e o compromisso constitucional existente relativo a garantia dele. Em breve análise são levantadas características do neoconstitucionalismo que permeou a Constituição Federal de 1988, bem como são elencados instrumentos e compromissos internacionais que decorrem de uma consciência global da essencialidade do fomento ao desenvolvimento humano para superação de males crônicos que afetam países de todo mundo. Infere-se assim que para que haja efetivo Estado Democrático de Direito, mostra-se necessária melhor distribuição de riquezas e, mais que isso, adequado respeito e efetiva dignidade humana.

**Palavras Chaves:** Direito ao Desenvolvimento; Direitos Fundamentais; Constituição Federal; Direitos Sociais; Neoconstitucionalismo; Organização das Nações Unidas; Declaração sobre Direito ao Desenvolvimento; Estado Democrático de Direito.

## 1. Introdução

O Brasil vive, atualmente, cenário no qual é de conhecimento geral a existência de abismo social e de deficiência quanto ao atendimento aos mais diversos direitos, inclusive dos postos como fundamentais pela Constituição Federal de 1988. Portanto, mostra-se imprescindível ao meio acadêmico desenvolver estudos e pesquisas acerca de diagnósticos e soluções viáveis para tais problemas.

A título ilustrativo, mencione-se o resultado mais recente do Brasil, quanto a medição do Índice de Desenvolvimento Humano Global – IDH – elaborado pela Organização das Nações Unidas - ONU, no ano de 2014. Na listagem, o país classificou-se em 75º (septuagésimo quinto) lugar<sup>1</sup>, resultado da aferição

<sup>1</sup> ONU. Raking IDH Global. Disponível em <http://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/idh0/rankings/idh-global.html>. Acesso em 15 ago 2019

do progresso, a longo prazo, de três dimensões básicas do desenvolvimento humano, quais sejam, renda, educação e saúde<sup>2</sup>.

É de se apontar também, como fonte de informações relacionadas aos males indicados, o Relatório de Desenvolvimento Humano - RDH. Igualmente realizado pela ONU, feito com fins informativos, este consiste em reunião e análise de dados, inclusive o IDH, abordando “questões e políticas públicas que colocam as pessoas no centro das estratégias de enfrentamento aos desafios do desenvolvimento”<sup>3</sup>. Representa relevante ferramenta para identificação de carências e formulação de planos de ação para os governos que decidam considerar seus resultados.

Divulgado em 2017, o mais atual RDH colocou o Brasil como 10º (décimo) país mais desigual<sup>4</sup> dentre os avaliados, utilizando como referência o chamado Índice de Gini, mecanismo de medição do grau de concentração de renda em determinado grupo, que varia de zero a um, sendo zero equivalente à situação de igualdade total, como narra Andrea Wolffenbuttel, do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA (2004).

No mencionado Relatório de Desenvolvimento, o indicador brasileiro marcou 0,515, atrás apenas do Paraguai (0,517) e da Colômbia (0,535), se considerados somente países latino- americanos. O que coloca o Brasil como o 3º (terceiro) mais desigual da América Latina.

A criação do RDH, ocorrida em 1990, foi determinante quanto ao fornecimento de dados para agentes políticos, viabilizando melhor direcionamento das ações estatais. Assim, o relatório conduziria, como expõe Dowbor (2012, p.15), a “uma fórmula simples mas poderosa: assegurar uma sociedade economicamente viável, socialmente justa, e ambientalmente sustentável”.

## *2. Fomento ao Desenvolvimento. Relação com Políticas públicas e fator econômico.*

Identificados alguns dos obstáculos a serem superados, é evidente a importância de políticas de promoção do desenvolvimento humano em âmbito nacional, não podendo os esforços governamentais restringirem-se

<sup>2</sup> ONU. O que é o IDH. Disponível em <http://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/idh0.html>. Acesso em 15 ago 2019

<sup>3</sup> ONU. O que é o RDH. Disponível em: <http://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/idh0/conceitos/o-que-e-o-rdh.html>. Acesso em 15 ago 2019

<sup>4</sup> CORREA, Marcello. Brasil é o 10º país mais desigual do mundo. O Globo, caderno Economia, 21/03/2017. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/economia/brasil-o-10-pais-mais-desigual-do-mundo-21094828>. Acesso em: 15 ago 2019



a ampliação dos aspectos econômicos, sob pena de não atendimento dos propósitos democráticos.

Como bem aduz Antônio Gomes de Vasconcelos;

A economia não é, portanto, um fim em si mesmo e as políticas econômicas somente se legitimam quando direcionadas para o alcance do equilíbrio entre o desenvolvimento econômico e o desenvolvimento social. (VASCONCELOS, no prelo. p.6)

Corroborando tal entendimento é de se transcrever ensinamento de Amartya Sen, no que tange à relevância do desenvolvimento, o qual resulta em verdadeira viabilização do direito de liberdade de cada indivíduo;

O desenvolvimento requer que se removam as principais fontes de privação de liberdade: pobreza e tirania, carência de oportunidades econômicas e destituição social sistemática, negligência dos serviços públicos e intolerância ou interferência excessiva de Estados repressivos. [...] Às vezes a ausência de liberdades substantivas relaciona-se diretamente com a pobreza econômica, que rouba das pessoas a liberdade de saciar a fome, de obter uma nutrição satisfatória ou remédios para doenças tratáveis, a oportunidade de vestir-se ou morar de modo apropriado, de ter acesso a água tratada ou saneamento básico. (SEN, 2000, p.18)

Tendo sido evidenciada a relação entre o desenvolvimento humano e fatores econômicos, para além de muitas vezes, haver confusão entre impulso industrial ou mercadológica e o fomento do fator humano, é de se atentar à relação de causalidade entre estes, possuidora de aspecto cíclico.

Decerto, uma vez respeitados os direitos à dignidade, acesso à alimentação, saúde, educação e moradia, só para citar alguns exemplos, haverá cidadãos mais aptos a contribuir socialmente com seu trabalho, o que acarretará a evolução econômica. Do mesmo modo, sendo contidos a desigualdade e o cenário de pobreza, se proverá meios dos indivíduos buscarem melhores condições de vida, o que também favorecerá o enriquecimento como um todo.

Analisando aspectos da Constituição Econômica, Antônio Gomes de Vasconcelos constrói raciocínio sobre essa intrincada relação entre os elementos material e humano do desenvolvimento e suas possíveis consequências salutares:

Nessa perspectiva, o desenvolvimento econômico é mais que crescimento econômico. Implica um processo de mobilidade social permanente e a elevação do nível cultural-intelectual comunitário, traduzindo, portanto, uma dimensão qualitativa. Nestes termos, o dever jurídico-constitucional de promover o desenvolvimento econômico impõe a “programação de políticas públicas a longo prazo” e a “conjugação do crescimento

econômico autossustentado, com a progressiva eliminação das desigualdades sociais”. (VASCONCELOS, no prelo. p.24)

No mesmo sentido, posicionou Ladislau Dowbor, ao citar Celso Furtado, apontando como, e em favor de quem, deve o Estado nortear-se, a fim de garantir o que a democracia propõe;

Celso Furtado explicita isto de maneira muito clara: “Impõe-se formular a política de desenvolvimento com base numa explicitação dos fins substantivos que almejamos alcançar, e não com base na lógica dos meios imposta pelo processo de acumulação comandado pelas empresas transnacionais”. (DOWBOR, 2012, p.15)

Também Gilberto Bercovici esclarece que se trata de preocupação do próprio poder constituinte, existindo na Constituição Federal de 1988, diretrizes fundamentais para políticas econômicas;

A CF de 1988 tem expressamente uma constituição econômica voltada para a transformação das estruturas sociais. O capítulo da ordem econômica tenta sistematizar os dispositivos relativos à configuração jurídica e da economia e à atuação do estado no domínio econômico. Em sua estrutura, tal capítulo engloba princípios fundamentais da ordem econômica fundada na valorização do trabalho humano, tendo por fim assegurar a todos uma existência digna de acordo com a justiça social. (BERCOVICI, 2005, p.30)

Uma vez que, tanto o assunto do desenvolvimento, quanto da própria economia compõem contexto constitucional, sendo que o primeiro consiste ele próprio em direito fundamental, enquanto a segunda possibilita, ou não, sua concretização, mostra-se forçoso analisar, ainda que brevemente, o movimento neoconstitucional que envolveu a Constituição Federal brasileira de 1988 e suas consequências.

### *3. Breve análise do Neoconstitucionalismo*

Trata-se de estudo instrumental para apuração do progressivo aumento da força normativa constitucional, que conduz à indispensabilidade da concreção dos preceitos nela inseridos, culminando na adequabilidade e imprescindibilidade do cumprimento do direito fundamental ao desenvolvimento.

Diga-se que o fenômeno alcançou o ordenamento brasileiro tardiamente, se tomado por parâmetro o panorama europeu, no qual este teve início em seu período pós segunda guerra. Como aponta Daniel Sarmiento;

O processo histórico que se desenrolou na Europa Ocidental a partir do final da Segunda Guerra, no Brasil só teve início após a promulgação da Constituição de 88. (SARMENTO, 2009, p.5)

Assim, cumpre considerar que o contexto histórico econômico social resultante da grave violação de direitos ocorrida durante o conflito mundial foi condição *sine qua non* para que fosse instaurada mudança no constitucionalismo europeu, ante a percepção da urgência de uma releitura do significado das constituições, até então, formuladas.

Ao discorrer sobre as alterações ocorridas, Prieto Sanchís (2013, p.47) sustenta que “o constitucionalismo europeu pós guerra adquiriu uma singularidade que, para alguns, não só encarna uma nova e peculiar forma política, inédita no continente, como inclusive deu lugar a uma nova cultura jurídica, o neoconstitucionalismo”<sup>5</sup>. Até porque, a partir de tal paradigma, as Constituições passariam a ter, não só conteúdos até então não normatizados, como sua força executória seria repensada.

Quanto a especificidade indicada por Prieto Sanchís (2013, p.48), esta referir-se-ia às suas “consequências profundas e frutíferas: constitucionalismo de direitos ou, se preferir, constituições materiais e garantidas”<sup>6</sup>.

Dando continuidade à formulação das mudanças na paisagem constitucional, Prieto Sanchís detalha;

Que uma Constituição material aqui significa apresentar um conteúdo substantivo denso, formado por normas de diferentes denominações (valores, princípios, direitos ou diretrizes), mas com mesmo sentido, que é dizer ao poder, não só como se organizar e decidir, mas também o que pode e, as vezes, o que deve decidir. Constituição material se opõe assim a constituição formal ou meramente procedimental. (PRIETO SANCHÍS, 2013, p.48)<sup>7</sup>

<sup>5</sup> No original: “El constitucionalismo europeo de postguerra ha adquirido una singularidad tan acusada que, al decir de algunos, no sólo encarna una nueva y peculiar forma política inédita em el Continente, sino que incluso há dado lugar al surgimento de una nueva cultura jurídica, el neoconstitucionalismo.” (PRIETO SANCHIS, Luis. El constitucionalismo de los derechos: ensayos de filosofía Jurídica. Madrid: Trotta, 2013, p.47. Livre tradução)

<sup>6</sup> No original: “...puede resumirse en una idea de escueta formulación, pero de profundas y fecundas consecuencias: constitucionalismo de los derechos o, si se prefiere, Constituciones materiales y garantizadas.” (PRIETO SANCHIS, Luis. El constitucionalismo de los derechos: ensayos de filosofía Jurídica. Madrid: Trotta, 2013, p.48. Livre tradução)

<sup>7</sup> No original: “Que una Constitución es material significa aquí que presenta un denso contenido sustantivo formado por normas de diferente denominación (valores, principios, derechos o directrices) pero de un idéntico sentido, que es decirle al poder no sólo cómo ha de organizarse y adoptar sus decisiones, sino también qué es lo que puede e incluso, a veces, qué es lo que debe decidir. Constitución material se opone así a Constitución formal o meramente

Trata-se de importante giro no pensamento doutrinário sobre a função constitucional, que passa a ser mais profunda e significativa que mera reunião de regras para organização governamental.

Gilberto Bercof complementa o detalhamento, relatando como as Cartas magnas pós segunda guerra trazem consigo características próprias, traduzidas em um novo modo de parametrizar ações governamentais, dando destaque ao caráter social;

Constituições elaboradas no pós guerra tem algumas características em comum, como a declaração de direitos sociais ou de prestação, ligados a igualdade material que dependem de prestações diretas ou indiretas pelo estado para serem usufruídos pelos cidadãos. Estas novas constituições são consideradas parte do novo “constitucionalismo social” que se estabelece em boa parte dos Estados europeus e em alguns americanos. (BERCOVICI, 2005, p.11)

O movimento resulta da releitura de prioridades nacionais, representando ainda a culminação de uma carência deixada pelo excessivo positivismo decorrente das doutrinas e práticas do fim do século XVIII e XIX, o qual elevava a lei sobre todas as coisas, mas deixava padecer o objeto cuja tutela tinha a maior importância: o homem.

Quanto a esta construção, cumpre citar posicionamento de Gustavo Zagrebelsky, ao destacar fragilidades normativas que acabaram por criar o imperativo da superioridade da constituição, face demais ordenamentos.

As leis pactuadas, para conseguir o acordo político e social a que aspiram, são contraditórias, caóticas, obscuras e sobretudo expressam a ideia de que – para conseguir o acordo – tudo é susceptível de transação entre as partes, inclusive mais altos valores, os direitos mais intangíveis. (ZAGREBELSKY, 2005, p.38).<sup>8</sup>

Como resposta, houve de se tomar as Constituições como normas supremas, a quem as leis passam estar submetidas e devem ser adequar. Nas palavras do autor;

procedimental.” (PRIETO SANCHIS, Luis. El constitucionalismo de los derechos: ensayos de filosofía Jurídica. Madrid: Trotta, 2013, p.48. Livre tradução)

<sup>8</sup>No original: “Las leyes pactadas, para poder conseguir el acuerdo político y social al que aspiran, son contradictorias, caóticas, oscuras y, sobre todo, expresan la idea de que – para conseguir el acuerdo – todo es susceptible de transacción entre las partes, incluso los más altos valores, los derechos más intangibles.” (ZAGREBELSKY, Gustavo. El Derecho dúctil. Tradução Marina Gascón. 6. ed. Madrid: Trotta, 2005, p.38, livre tradução)

A lei, um tempo medida exclusiva de todas as coisas no campo do direito, cede assim o passo a constituição e converte ela mesma em objeto de medição. (ZAGREBELSKY, 2005, p.40.)<sup>9</sup>

Elucidadas, ainda que superficialmente, as premissas básicas do neoconstitucionalismo, restam demonstradas a ascendência constitucional perante demais regramentos jurídicos, bem como o aclave da obrigatoriedade de sua aplicação, em virtude da densidade de seu conteúdo.

#### *4. O Neoconstitucionalismo e a Constituição de 1988*

Retornando ao contexto brasileiro, o que se buscou explicar foram características essenciais da Constituição Federal de 1988, promulgada contendo previsões que consolidariam o movimento neoconstitucional em âmbito nacional. Razão pela qual os mais caros direitos foram nela previstos.

Explicita Rodrigues Garavito sobre a absorção do neoconstitucionalismo em nível local:

Do mesmo modo que o neoliberalismo, o projeto neoconstitucional global está arraigado em redes transnacionais epistêmicas, profissionais e políticas. Sua espinha dorsal é a infraestrutura organizacional do movimento de direitos humanos que surgiu da resistência as ditaduras da América Latina nos anos setenta. (GARAVITO, 2008, p.41)<sup>10</sup>

Completados mais de 30 (trinta) anos desde sua implementação, apesar de sua imposição normativa, o que se vê são inúmeros direitos, previstos como fundamentais, serem negligenciados, os quais deveriam ser postos em vigor ou viabilizados, em observância à própria autoridade do poder constitucional.

<sup>9</sup> No original: "La ley, un tiempo medida exclusiva de todas las cosas en el campo del derecho, cede así el paso a Constitución y se convierte ella misma em objeto de medición." (ZAGREBELSKY, Gustavo. El Derecho dúctil. Tradução Marina Gascón. 6. ed. Madrid: Trotta, 2005, p.40. Livre tradução)

<sup>10</sup> No original: "Al igual que el neoliberalismo, el proyecto neoconstitucional global está arraigado en redes transnacionales epistémicas, profesionales y políticas. Su espinha dorsal es la infraestructura organizativa del movimiento de derechos humanos que surgió de la resistencia a las dictaduras de América Latina en los setenta." (GARAVITO, César Rodrigues. La globalización del estado de derecho – El neoconstitucionalismo, el neoliberalismo y la transformación institucional en América Latina. Bogotá: Universidad de los Andes, Facultad de Derecho, Centro de Investigaciones Sociojurídicas, Ediciones Uniandes, 2008, p.41. Livre tradução)



Neste sentido, cumpre trazer à tona dificuldades comumente enfrentadas na concretização de garantias sociais, como ao direito ao desenvolvimento, decorrentes de sua natureza e do modo como estas são positivadas.

Uma vez previstos em linhas gerais, ao modelo estrutural de normas programáticas, estes passam a poder ser cumpridos apenas parcialmente ou sequer são consolidados, quando preceituada tão somente sua busca e não sua satisfação, não sendo estabelecidos meios que os viabilizem.

Prieto Sanchís aponta que sendo inseridos preceitos normativos abertos na regulamentação dos direitos sociais, ficam dificultadas ações objetivas em sua concreção, inexistindo elementos condutores, os quais ficam a cargo de interesses e boa vontade política, o que não deveria implicar em renúncia ao direito, como se vê:

Sem dúvida, os direitos sociais apresentam dificuldades adicionais: enunciados pouco conclusivos que não impõem condutas concretas, exigência de meios financeiros e de serviços públicos, frequente colisão com outros direitos ou com prerrogativas do legislador para desenhar sua política social e econômica, etc. Tudo isso é certo mas não impõe uma abdicação do direito em favor da política (PRIETO SANCHÍS, 2013, p.70)<sup>11</sup>

Em que pese Zagrebelsky interprete com maior profundidade esta flexibilidade do regramento jurídico, reconhecendo-a mas supondo, como seu complemento, a utilização de valores, mesmo ele relata a adstrição da norma ao poder da autoridade pública;

Na presença de objetivos substanciais de amplo alcance, indicados necessariamente mediante formulações genéricas e cuja realização supõe uma quantidade e variedade de valorações operativas que não podem ser previstas, a lei se limita a identificar a autoridade pública e a facultar-la para atuar em prol de um fim de interesse público (ZAGREBELSKY, 2005, p.35.)<sup>12</sup>

<sup>11</sup> No original: “Sin duda, los derechos sociales presentan dificultades añadidas: enunciados poco concluyentes que no imponen conductas concretas, exigencia de medios financieros y de servicios públicos, frecuente colisión con otros derechos o con las prerrogativas del legislador para diseñar su política social y económica, etc. Todo ello es cierto, pero no impone una abdicación absoluta del Derecho en favor de la política.” (PRIETO SANCHIS, Luis. El constitucionalismo de los derechos: ensayos de filosofía Jurídica. Madrid: Trotta, 2013, p.70. Livre tradução)

<sup>12</sup> No original: “En presencia de objetivos sustanciales de amplio alcance, indicados necessariamente mediante formulaciones genéricas y cuya realización supone una cantidad y variedad de valoraciones operativas que no pueden ser previstas, la ley se limita a identificar a la autoridad pública y a facultarla para actuar em pro de un fin de interés público.” (ZAGREBELSKY, Gustavo. El Derecho dúctil. Tradução Marina Gascón. 6.ed. Madrid: Trotta, 2005, p.35. Livre tradução)

Trazidas informações quanto à potência vinculativa constitucional, a inclusão de preceitos valorativos e morais em seu texto, especialmente para definição de prioridades estatais, e dificuldades oriundas das opções textuais do poder constituinte na concretização dos direitos sociais, passa-se a apresentar possíveis combinações estratégicas da utilização de instrumentos internacionais como corroboradores da indispensabilidade da promoção destes direitos.

## *5. Os Instrumentos internacionais e o Direito ao Desenvolvimento*

Em referido aspecto, o presente estudo dedica-se a tomar o Direito como ciência prática, a qual deve pautar-se em definições que comuniquem com a realidade, sendo aplicável e eficaz. Referenciando distinção aristotélica, Zagrebelsky aduz sobre a utilidade científica;

O objetivo das ciências teóricas é o conhecimento, das ciências práticas, a ação, razão final das ciências teóricas é pôr a razão em contato com a verdade, das ciências práticas, pô-la em contato com o agir. (ZAGREBELSKY, 2005, p.120.)<sup>13</sup>

Ocorre que outro fenômeno observado no período pós segunda guerra foi a criação de órgãos transnacionais, resultantes do empenho conjunto de diversos países em estabelecer bases gerais a serem observadas, igualmente em decorrência das atrocidades vivenciadas no momento progresso.

Esta foi a realidade da criação da Organização das Nações Unidas - ONU, a qual se deu em outubro de 1945, após reunião de 51 (cinquenta e um) estados-membros<sup>14</sup>.

Alcançando, ao longo dos anos seguintes, abrangência e poder de influência maiores até do que os idealizados quando de seu surgimento, a ONU aumentou sua composição para mais de 190 países, tendo sido responsável por organizar os mais relevantes documentos e tratados internacionais do mundo, a citar, como exemplo, a Declaração Universal dos Direitos Humanos.

<sup>13</sup> No original: "Objetivo de las ciencias teóricas es el conocimiento; de las ciencias prácticas, la acción; razón final de las ciencias teóricas es ponerla a la razón en contacto con la verdad; de las ciencias prácticas, ponerla en contacto con el actuar." (ZAGREBELSKY, Gustavo. *El Derecho dúctil*. Tradução Marina Gascón. 6. ed. Madrid: Trotta, 2005, p.120. Livre tradução)

<sup>14</sup> ONU. A história da organização. Disponível em < <https://nacoesunidas.org/conheca/historia/>> Acesso em 15 ago 2019

Importante reconhecer que houve, a este respeito, uma mobilização global em favor da cooperação e fortalecimento mútuo, o que representou, de certa forma, a superação do modelo competitivo estabelecido pela teoria do darwinismo social, prevalente no fim do século XIX.

Dowbor narra, a relevância da construção do referido entendimento, ante a profundidade e alcance da dimensão colaborativa, citando David Korten;

Vale a pena citar aqui o aporte de David Korten, no seu livro *O Mundo Pós-Corporativo*. Korten parte da compreensão que teve das limitações da visão biológica do mundo como um espaço de competição pela sobrevivência das espécies: na realidade, o pássaro que come a fruta dissemina a semente, a raiz que nasce precisa dos microorganismos para assimilar o nitrogênio e assim por diante. Ou seja, a dimensão colaborativa é amplamente dominante no processo, e assegura que a vida no planeta se desenvolva de forma sistêmica. Não se “arquiva” a competição, que é real: trata-se de entender a presença maior da dimensão colaborativa. (DOWBOR, 2012, p.98)

Ao definir questões de mais alta conta, às quais os países membros devem observar ao delimitarem melhores práticas, a ONU assumiu papel norteador, em certo grau, mesmo do que deveria ser tido como prioridades em políticas públicas.

A este respeito, realizando paralelo com o mote inicialmente apresentado, cumpre fazer remissão à Declaração do Direito ao Desenvolvimento, adotada pela Revolução n.º 41/128 da Assembleia Geral das Nações Unidas, de 4 de dezembro de 1986.

O documento, resultado dos propósitos e princípios das Nações Unidas relativos à cooperação internacional, objetivava auxiliar na solução de dificuldades de caráter econômico, social, cultural ou humanitário enfrentados globalmente. Isso porque, reconhecia o desenvolvimento como um processo que “visa ao constante incremento do bem-estar de toda a população e de todos os indivíduos com base em sua participação ativa, livre e significativa no desenvolvimento e na distribuição justa dos benefícios daí resultantes”<sup>15</sup>.

A ONU distingue o direito ao Desenvolvimento como componente dos Direitos Humanos, os quais mostram-se indivisíveis e interdependentes das liberdades fundamentais. Aponte-se que há íntima relação entre a

<sup>15</sup> ONU. Declaração Sobre Direito ao Desenvolvimento. Resolução nº 41/128 da Assembleia Geral das Nações Unidas, de 4 de dezembro de 1986. Disponível em: [http://pdfc.pgr.mpf.mp.br/atuaacao-e-conteudos-de-apoio/legislacao/direitos-humanos/decl\\_direito\\_ao\\_desenvolvimento.pdf](http://pdfc.pgr.mpf.mp.br/atuaacao-e-conteudos-de-apoio/legislacao/direitos-humanos/decl_direito_ao_desenvolvimento.pdf). Acesso em: 30 maio 2019

completa realização humana e a implementação e proteção dos direitos que envolvem o desenvolver humano, como direitos civis, políticos, econômicos e sociais.

Conforme acima colacionado, Amartya Sen dedicou sua pesquisa exatamente em buscar relacionar a concretização do desenvolvimento à liberdade, afirmando o quanto esta última prejudica-se quando não verificado o primeiro.

Ladislau Dowbor, investigando sob aspecto econômico elucida que;

No plano teórico, Amartya Sen desempenhou um papel de primeira importância, ao colocar no centro da discussão o problema da liberdade, o que por sua vez permitiu apresentar o nosso problema central, que é o da desigualdade e da destruição ambiental, numa visão de resgate da cidadania, do direito de cada cidadão poder construir as suas opções. (DOWBOR, 2012, p.113)

Em claro acordo e confirmando a relevância do tema, a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 3º, inciso II previu a garantia do desenvolvimento nacional como um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil. Fato que deverá ocorrer juntamente com a construção de uma sociedade solidária, justa e livre, inclusive da desigualdade.

Por consistir em objetivo constitucional, afiançado, igualmente, por declaração internacional, ao direito ao desenvolvimento deve ser dada a devida importância e reconhecimento, de modo que este passe a figurar primordialmente em discussões e determinações sobre políticas públicas.

Consequência direta desse reconhecimento será a efetivação do Estado Democrático de Direito, tão logo ações governamentais vinculem-se, ainda mais, às reais e mais urgentes necessidades de parte significativa da população.

Ao discorrer sobre as implicações da democracia econômica, realidade inerente ao desenvolvimento, como já suscitado, posto que este envolve, redução das desigualdade, Dowbor conclui que;

A democratização da economia representa muito mais do que um novo equilíbrio político: representa um resgate do sentido das coisas, um reencontro entre os objetivos econômicos e os objetivos humanos. (DOWBOR, 2012, p.73)

Artefato interessante para alcance desta realidade são os compromissos firmados por intermédio da ONU com vistas de cumprir, ou agir em prol de viabilizar, maior atendimento das insuficiências envolvidas em um pleno desenvolvimento.

A este respeito elenca-se a Declaração do Milênio e a Agenda 2030.

## 6. A Declaração do Milênio e a Agenda 2030

A Declaração do Milênio consiste em pacto firmado no ano 2000, por 191 nações, objetivando promover o combate a males globais, como também buscar alcançar outros feitos no domínio do desenvolvimento.

Compunham a referida declaração a concretização de 8 (oito) objetivos de Desenvolvimento do Milênio, os quais deveriam ser alcançados até o ano de 2015. Eram eles: erradicação da pobreza extrema e fome, alcance de ensino primário universal, promoção de igualdade de gênero, redução da mortalidade infantil, melhoria da saúde materna, combate a doenças como AIDS e malária, garantir sustentabilidade ambiental e desenvolver uma parceria global para o desenvolvimento.

Os referidos objetivos consistiam em fatores concretos e mensuráveis, possibilitando o acompanhamento de avanços e o acompanhamento de sua execução pelos governos.

No ano de 2015, tendo sido verificadas melhorias nos índices, a ONU optou por substituir os Objetivos do Milênio por novo conjunto de metas, desta vez denominado Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, os quais servem como norteadores para conquista de resultados em 17 (dezesete) áreas.

A Agenda 2030 equivale a este segundo agrupamento de finalidades pretendidas. Além de dar continuidade ao trabalho realizado quanto aos temas já designados na Declaração do Milênio, aperfeiçoando-os, trata também de viabilizar acesso à energia, promover de crescimento econômico sustentado, industrialização inclusiva, reduzir desigualdade, aumentar segurança, assegurar padrões de produção e consumo, adotar medidas urgentes de combate à mudança climática, conservar recursos marinhos e ecossistemas terrestres, proporcionar acesso à justiça e fortalecer meios de implementação de parceria global para o desenvolvimento sustentável.

Oponto basilar desses pactos é o reconhecimento de que a dignidade humana relaciona-se diretamente ao desenvolvimento de cada indivíduo, circunstância que deve ser almejada prioritariamente por governos de todo mundo.

Tendo sido a Agenda 2030 criada considerando consulta pública feita por mais de dois anos, esta legitimamente resulta do esforço colaborativo da sociedade civil e diversas partes interessadas nos assuntos tratados. Até por isso, possui sentido e abrangência únicos, bem como aceitação relevante por sua aplicabilidade a cada contexto específico.

Sendo o Brasil um dos membros fundadores da própria ONU, sua participação e comprometimento devem ser absolutos, inexistindo qualquer justificativa para um cenário diferente.



## 7. Conclusões

Ainda que haja extrema preocupação com o incremento econômico, o que é percebido no atual governo, mesmo porque não deixa de ser um elemento importante, há de ser lembrado o que deve ser o autêntico e mais alto foco das ações governamentais: as necessidades do povo.

Amartya Sen ensina sobre como o resultado que se espera obter depende mais de considerar as nuances que compõe o direito ao desenvolvimento;

A motivação que fundamenta a abordagem do “desenvolvimento como liberdade” não consiste em ordenar todos os estados – ou todos os cenários alternativos – em uma “ordenação completa” e sim em chamar atenção para aspectos importantes do desenvolvimento, cada qual merecedor de nossa atenção (SEN, 2000, p.49)

Logo, diante da referida prerrogativa não só identificar, mas concretamente considerar os problemas brasileiros mais críticos, torna-se imprescindível para viabilização do Estado Democrático de Direito previsto na Constituição Federal de 1988. Sobre o tema, Gilberto Bercovici elucida;

Conhecer obstáculos à atuação do Estado brasileiro e buscar alternativas para superá-los é fundamental na sua (re)estruturação para promoção do desenvolvimento. (BERCOVICI, 2005, p.43)

O propósito do presente trabalho foi, por conseguinte, chamar atenção ao fato de que já foi amplamente identificado o relevo do adequado desenvolvimento humano, tanto que há um esforço internacional consciente da necessidade de fomento de áreas relacionadas a ele.

A partir dos efeitos mensuráveis com a realização da Declaração do Milênio, trata-se de esforço cuja utilidade resta mais que comprovada, além de representar movimento em prol de eficaz dignidade de cada ser humano.

A melhoria do desenvolvimento deve, então, ser assumida como chave para efetivação da real democracia, constituindo meio de estabelecimento de uma sociedade em que cada indivíduo contribua e participe, sendo respeitado e tendo seus anseios mais fundamentais atendidos.

Para Dowbor:

Ao associarmos desenvolvimento local com o conceito de cultura do desenvolvimento estamos apontando para uma reconciliação entre a democracia política e a democracia econômica. (DOWBOR, 2012, p.56)

A reflexão proposta é feita, em última instância, como oriunda de crença de que o direito deve ser o mais útil e consonante à realidade, o possível. Como efetivo regulador dos relacionamentos sociais, favorecendo ao máximo o melhoramento civilizatório e prosperidade humana.

## Referências Bibliográficas

- BERCOVICI, Gilberto. *Constituição Econômica e desenvolvimento*. São Paulo: Malheiros, 2005.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Diário Oficial da União, 5 de outubro de 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 30 maio 2019.
- CORREA, Marcello. *Brasil é o 10º país mais desigual do mundo*. O Globo, caderno Economia, 21/03/2017. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/economia/brasil-o-10-pais-mais-desigual-do-mundo-21094828>. Acesso em: 15 ago 2019.
- DOWBOR, Ladislau. *Democracia econômica: alternativas de gestão social*. Petrópolis: Vozes, 2012.
- GARAVITO, César Rodrigues. *La globalización del estado de derecho – El neoconstitucionalismo, el neoliberalismo y la transformación institucional en América Latina*. Bogotá: Universidad de los Andes, Facultad de Derecho, Centro de Investigaciones Sociojurídicas, Ediciones Uniandes, 2008.
- ONU. *A história da organização*. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/conheca/historia/>. Acesso em: 15 ago 2019.
- ONU. *Declaração do Milênio*. Cimeira do Milênio, Nova Iorque, 6-8 de setembro de 2000. Disponível em: <https://www.unric.org/html/portuguese/uninfo/DecdoMil.pdf>. Acesso em: 30 maio 2019.
- ONU. *Declaração Sobre Direito ao Desenvolvimento*. Resolução nº 41/128 da Assembleia Geral das Nações Unidas, de 4 de dezembro de 1986. Disponível em: [http://pfdc.pgr.mpf.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/legislacao/direitos-humanos/decl\\_direito\\_ao\\_desenvolvimento.pdf](http://pfdc.pgr.mpf.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/legislacao/direitos-humanos/decl_direito_ao_desenvolvimento.pdf). Acesso em: 30 maio 2019.
- ONU. *O que é o IDH*. Disponível em: <http://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/idh0.html>. Acesso em: 15 ago 2019.
- ONU. *O que é o RDH*. Disponível em: <http://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/idh0/conceitos/o-que-e-o-rdh.html>. Acesso em 15 ago 2019.
- ONU. *Propósitos e princípios da ONU*. Disponível em <https://nacoesunidas.org/conheca/principios/>. Acesso em: 18 jul. 2019.
- ONU. *Raking IDH Global*. Disponível em: <http://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/idh0/rankings/idh-global.html>. Acesso em 15 ago 2019.
- PRIETO SANCHIS, Luis. *El constitucionalismo de los derechos: ensayos de filosofía Jurídica*. Madrid: Trotta, 2013.
- SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.
- VASCONCELOS, Antônio Gomes de. *A “Constituição Econômica” e o endividamento no contexto da economia neoliberal*. (Artigo no prelo a ser publicado em obra estrangeira).

ZAGREBELSKY, Gustavo. *El Derecho dúctil*. Tradução Marina Gascón. 6. ed. Madrid: Trotta, 2005.

WOLFFENBUTTEL, Andrea. *O que é? Índice de Gini*. Ipea. 01/11/2004. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com\\_content&id=2048:catid=28&Itemid=23](http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&id=2048:catid=28&Itemid=23). Acesso em: 15 ago 2019.

# A indústria de lucros ilícitos e a aplicabilidade do *Disgorgement* na tutela coletiva ambiental

Tereza Cristina Sorice Baracho Thibau  
Ana Flávia França Faria

**Palavras-chave:** Tutela coletiva ambiental; Sustentabilidade; Reparação integral do dano; Lucro ilícito ambiental; *Disgorgement*.

## 1. Introdução

O ordenamento jurídico brasileiro conta com amplo sistema normativo, entre regras e princípios, para proteção do direito difuso ao meio ambiente sustentável. Esse sistema se pauta, especialmente, na Política Nacional do Meio Ambiente<sup>1</sup> e no Sistema Integrado de Tutela Processual Coletiva<sup>2</sup>. Tem-se como escopo principal a efetivação de um real Estado de Direito, que tem dentre suas dimensões fundamentais a sustentabilidade ambiental (CANOTILHO, 1999).

Mesmo diante desse robusto sistema, são recorrentes os prejuízos causados ao meio ambiente e, conseqüentemente, à toda a coletividade. Na tentativa de minimizar as infrações ambientais, vige a teoria do risco integral<sup>3</sup> e da reparação integral dos danos<sup>4</sup>. Contudo, observa-se a insuficiência desse

<sup>1</sup> A Política Nacional do Meio Ambiente foi instituída pela Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981.

<sup>2</sup> O Sistema Integrado de Tutela dos Processual aos Direitos Coletivos tem em seu núcleo a Lei da Ação Popular (Lei 4.717/65), a Lei da Ação Civil Pública (Lei 7.347/85) e o Código de Defesa do Consumidor (Lei 8.078/90), e de modo superposto a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Ao redor desse núcleo encontram-se as demais normas de tutela das coletividades, tais como a Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6.938/1981), o Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.069/1990), a Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/1992), o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), a Lei do Mandado de Segurança Coletivo (Lei nº 12.016/2009), entre outros diplomas especiais. Lembrando-se da aplicação subsidiária do CPC/15.

<sup>3</sup> A teoria do risco integral dispõe que a responsabilidade decorre do simples risco ou do simples fato da atividade degradadora, independentemente da culpa do agente. (MIRRA, 2002).

<sup>4</sup> A reparação integral do dano ao meio ambiente abrange não apenas o dano causado ao bem ou recurso ambiental imediatamente atingido, como também toda a extensão dos danos produzidos em consequência do fato danoso à qualidade ambiental. (MIRRA, 2002).

sistema, o qual não pode estar desalinhado dos fatores socioeconômicos, sob pena de fomentar a reincidência desses ilícitos ambientais.

Isso ocorre porque, não raras vezes, os valores a serem pagos por empresas poluidoras, a título de reparação integral dos danos, tendem a ser inferiores àqueles auferidos com a exploração ilegal dos recursos ambientais, resultando em lucro para os infratores, ou seja, tornando rentável a prática lesiva ao meio ambiente. Formou-se, portanto, verdadeira indústria de lucros ilícitos ambientais, que atua com foco na maximização dos seus proveitos econômicos, em detrimento de um meio ambiente sustentável e seguro.

Além do ataque frontal à sustentabilidade, os lucros ilicitamente obtidos geram interferências no mercado, já que acabam por conceder vantagens competitivas ao poluidor em face dos demais empreendedores regulares, causando desequilíbrio no sistema econômico.

O objetivo deste estudo é o de analisar a aplicabilidade do instituto do *disgorgement*,<sup>5</sup> já estabelecido na experiência estrangeira, como alternativa para se frear a indústria dos lucros ilícitos ambientais que têm passado despercebido pelo judiciário brasileiro.

Nesse ínterim, se valendo da vertente metodológica jurídico-dogmática e de raciocínio hipotético-dedutivo, elegeu-se como marco teórico a ideia defendida por Álvaro Mirra,<sup>6</sup> o qual trata desse ramo específico de proteção ao direito difuso ambiental, em busca do desenvolvimento sustentável na efetivação do Estado Democrático de Direito.

## 2. O sistema de reparação integral dos danos na tutela coletiva ambiental brasileira

Partindo da concepção de que um autêntico Estado de Direito tem dentre suas dimensões fundamentais a sustentabilidade ambiental (CANOTILHO, 1999), é importante suscitar o entendimento de Almeida (2003, p. 55), para quem o “Estado Democrático de Direito surge para operacionalizar um verdadeiro rompimento com as concepções capitalistas, portanto burguesas do Estado Liberal Individualista, ainda impregnadas no *Welfare State*.”

<sup>5</sup> *Disgorgement* é um instituto, geralmente verificado no direito consuetudinário, que exige que uma parte que lucra com atos ilegais ou ilícitos ceda qualquer lucro que tenha obtido como resultado de sua conduta ilegal ou ilícita. O objetivo deste remédio é evitar o enriquecimento ilícito. (DISGORGEMENT, *online*, tradução livre).

<sup>6</sup> Ideia expressa pelo autor na obra intitulada “Ação civil pública e reparação do dano ao meio ambiente”.



Dentre os princípios deste novo paradigma de Estado, que já contém um sistema garantista de direitos fundamentais individuais e coletivos, Almeida (2003, p. 58) acrescenta o “princípio da máxima prioridade na proteção e efetivação dos direitos transindividuais,” uma vez que deve ser concedida prioridade aos direitos sociais fundamentais da sociedade, aí incluído aqueles relacionados ao meio ambiente. Isso porque as violações a esses direitos retiram o verdadeiro valor substancial da democracia e deslegitima a atuação estatal (ALMEIDA, 2003, p.58).

Assim, quando inserido em um Estado Democrático de Direito, o sistema capitalista não pode ser pautado em ilegalidades ou imoralidades, especialmente quando tais ilícitos são perpetrados contra o direito difuso ao meio ambiente equilibrado. Nesse ponto, cabe ressaltar os ensinamentos de Machado (2001, p. 309), pois:

O dinheiro que financia a produção e o consumo fica atrelado à moralidade e à legalidade dessa produção e desse consumo. A destinação do dinheiro não é, evidentemente, neutra ou destituída de coloração ética. Nem o dinheiro privado nem o dinheiro público podem financiar o crime, em qualquer de suas feições, e, portanto, não podem financiar a poluição e a degradação da natureza. (MACHADO, 2001, p. 309).

Nesse sentido, a efetivação de um Estado Democrático de Direito passa necessariamente pelo enfrentamento da degradação ambiental, a fim de que se alcance o desenvolvimento econômico justo e ecologicamente equilibrado (ALMEIDA, 2003, p. 56).

O dano ambiental, então, se traduz em toda agressão prejudicial ao meio ambiente, causada por atividade econômica potencialmente poluidora, que degradada, descaracteriza ou destrói os recursos naturais (SIRVINSKAS, 2018, p. 208). Trata-se do resultado das agressões decorrentes do uso nocivo da propriedade e das condutas ou atividades poluidoras que deterioram o meio ambiente.

De forma a ampliar a proteção existente, Mirra (2002, p. 89) inclui na definição de meio ambiente os seus aspectos naturais, culturais e artificiais, vistos enquanto bem coletivo e indivisível, cujo dano caracteriza violação ao direito difuso e fundamental à sadia qualidade de vida em meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Seguindo essa mesma lógica, que também é adotada pelo sistema constitucional,<sup>7</sup> a Política Nacional do Meio Ambiente estabelece dentre os seus

<sup>7</sup>Nos termos do §3º do artigo 225 da Constituição da República de 1988, que dispõe: § 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. (BRASIL, Constituição da República Federativa, 1988)

objetivos a “imposição ao poluidor e ao predador da obrigação de recuperar e/ou indenizar os danos causados” (art. 4º, VII, Lei nº 6.938/1981). Consequência dessa imposição é a responsabilidade objetiva e solidária imputada ao degradador do meio ambiente. Verificados os danos ambientais, deverá o poluidor repará-los integralmente, independentemente da existência de culpa.

A reparação integral do dano comporta três dimensões. A primeira delas, a ser preferencialmente utilizada, é a reparação *in natura* das áreas degradadas. Contudo, do ponto de vista ecológico, não se pode descuidar do fato de que há a irreversibilidade de intervenções antrópicas, já que o meio ambiente jamais poderá ser verdadeiramente restabelecido (MIRRA, 2002, p. 286).

Os danos podem até ser irreversíveis, mas em nenhuma circunstância serão irreparáveis (MIRRA, 2002, p. 286). Assim, quando impossibilitada a recomposição do meio ambiente degradado, se cogita a segunda dimensão, que se volta à compensação ambiental ou ao pagamento de indenização. A compensação trata da reparação em área distinta da degradada, cuja finalidade é a de proteger o patrimônio natural global. Por outro lado, a indenização é uma forma indireta de reparar a lesão ao meio ambiente, utilizada na reparação de danos quando impossibilitada a reparação *in natura* ou a compensação.

Por fim, para completa reparação, deve ser observada a dimensão dos danos morais coletivos, também denominados danos extrapatrimoniais, em razão do caráter individualizado que conecta o dano moral à sua titularidade. No Brasil, adotou-se uma concepção mais ampla de dano moral ambiental, pois sempre se caracterizará quando houver diminuição da saúde e qualidade de vida da coletividade afetada pelas intervenções ambientais. Para a configuração do dano extrapatrimonial, portanto, não se exige, necessariamente, que a sociedade manifeste sentimentos de dor ou sofrimento, em decorrência do dano ambiental.

Nota-se que a dita reparação integral é focada principalmente na recomposição do meio ambiente natural, buscando o retorno à situação anterior ao dano, sem observar adequadamente o quadro econômico que envolve a questão. Destarte, em geral, todas as atenções se voltam ao dano e sua limitada recomposição, esquecendo-se da figura do poluidor. Em outras palavras, não se atenta para os ganhos ilicitamente auferidos pelo infrator, que tendem a ser em muito superiores aos valores desembolsados na reparação dos danos, na forma como tem se demonstrado.

Já com posicionamento visionário, Machado (2001, p. 324) assevera: “é contra o Direito enriquecer-se ou ter lucro à custa da degradação do meio ambiente.” Tal fato, seria claramente injusto e ilegítimo, visto que para se favorecer a poucos, se permitiria a lesão à toda a sociedade. Diante desse cenário, imprescindível a revisitação do que se entende por reparação integral do dano,

na busca por alternativa viável e que seja dotada dos caracteres reparatório e principalmente inibitório, necessários à solução das reiteradas violações ambientais que vêm ocorrendo em território brasileiro, e as que, em razão da falta de fiscalização oficial efetiva, já estão sendo anunciadas enquanto fatos em iminência de ocorrerem.

### 3. Os lucros ilícitos ambientais e o disgorgement

Do ponto de vista econômico, nas situações em que a apuração da reparação dos danos ambientais causados for inferior ao lucro obtido pelo infrator com o ilícito, ter-se-ia como positivo o saldo da prática lesiva, gerando, sem dúvida, incentivo aos infratores a ignorarem a computação da extensão dos riscos oferecidos pela atividade fim.

Vislumbra-se que o lucro decorrente de atividade ambiental ilegal, em análise lógica, também deve ser considerado ilícito. Isso porque, em condições regulares e sustentáveis da atividade, o montante auferido provavelmente seria inferior ou sequer existiria, levando a cabo um enriquecimento pautado em ilegalidades. Fato é que a responsabilidade civil ambiental não pode se estratificar ante os desafios de uma sociedade de riscos.<sup>8</sup>

A partir disso, torna-se necessário expandir horizontes e buscar experiências estrangeiras quanto ao tema analisado. Na *common law*, ao lado dos tradicionais métodos de responsabilização,<sup>9</sup> os mecanismos de restituição dos lucros ilícitos, utilizados para sancionar os ganhos indevidamente obtidos, foram largamente aperfeiçoados (ROSEVALD, 2019, p. 63).

Tradicionalmente, a reparação dos danos concentra-se nas perdas da vítima e não nos ganhos auferidos pelo infrator. Nesse sentido, surge o gênero dos *gain-based damages*. Inverte-se toda a lógica da reparação: ao contrário da habitual tentativa de reverter os efeitos que o ilícito tenha causado à vítima, o *gain-based damages* busca reverter os efeitos benéficos gerados para o infra-

<sup>8</sup> Segundo Sirvinskas (2018, p. 91), o termo “sociedade de risco” foi atribuído a Ulrich Beck, em 1986, tendo-se em vista a insegurança social gerada na sociedade contemporânea, por causa dos efeitos decorrentes do progresso econômico na modernidade. Tal fato tem por condão chamar a atenção do Estado e da sociedade sobre as consequências que podem ocorrer se não colocar freio a esse desenvolvimento, levando-se em conta as ameaças potenciais.

<sup>9</sup> São tradicionais na responsabilização civil os remédios do *compensatory damages* e *punitive/exemplary damages*. Os *compensatory damages* podem significar o recebimento de valores equivalentes a violação do direito de alguém, podendo também se traduzir na recompensa pelas perdas ou danos sofridos. Já os *punitive/exemplary damages*, são aplicados com a finalidade de punir o réu por conduta ultrajante, bem como inibir a prática de novos atos semelhantes.

tor, removendo os ganhos que indevidamente auferiu por meio do ato ilícito (CUNNINGTON, p. 217).

No direito comparado, do gênero *gain-based damages*, surgem duas espécies: os *restitutionary damages* e o *disgorgement of profits*. Ambos os remédios almejam impedir que alguém possa lucrar com o cometimento de ato antijurídico. Contudo, tais instrumentos diferem-se em suas funções (ROSENVALD, 2019, p. 65).

Nas palavras de Rosenvald (2019, p. 65):

Enquanto em *restitutionary damages* há reversão da transferência patrimonial entre as partes, no *disgorgement* há supressão da vantagem adquirida pelo réu com independência de qualquer transação de bens pelo autor. Pela primeira, beneficia-se o autor de uma quantia correspondente ao bem transferido ou subtraído de seu patrimônio. Pela segunda, suprime-se a vantagem que, sem correspondência com a utilização do patrimônio do autor, o réu obteve com a prática do ilícito. O *disgorgement* não apenas visa a privar o agente dos ganhos realizados, como também pelas despesas economizadas, com a reversão dos valores indevidamente obtidos às expensas da vítima. (ROSENVALD, 2019, p. 65).

No mesmo sentido, para Beck (2016, p. 55), o *disgorgement* “é a transferência do lucro que uma parte teve em cometer um ilícito para a parte que o sofreu”, parecendo essa uma medida justa e pedagógica, ao mesmo tempo.

O *disgorgement*, portanto, é instituto que visa a devolução dos lucros ilegalmente auferidos, tendo em vista a incoerência de que o ofensor tome posse do fruto de sua conduta lesiva. Esse instituto é mais utilizado em países de *common law*, especialmente na Inglaterra e nos Estados Unidos da América (EUA), estando previsto na legislação deste último desde a década de 1930, por meio do *Securities Exchange Act of 1934* (KOKKE; ROSENVALD, 2019).

Nos EUA, o *disgorgement* também é espécie do gênero *restitution*, que é área ampla e densa da lei. No caso *Warren v. Century Bankcorporation, Inc.*, a opinião da Suprema Corte de Oklahoma restou sedimentada na utilidade do *disgorgement* nas situações em que os instrumentos de reparação, baseados nos danos, são incapazes para garantir um resultado justo (ISRAEL; O’NEILL, 2014, p. 03).

Seja nos EUA ou na Inglaterra, os institutos restituitórios dispensam a comprovação de dolo ou culpa, pois é suficiente a comprovação do ato ilícito, somado ao princípio de que o delito não deve se pagar. Ou seja, basta a demonstração de que o infrator cometeu o ilícito, objetivando auferir lucros que ultrapassassem os prejuízos eventualmente pagos a título de reparação dos danos (ROSENVALD, 2019, p. 67).

Nessa sistemática, a condenação do agente não considera se foram ou não constatados prejuízos a vítima, e ainda que verificada eventual perda, não se



analisa a proporcionalidade do que se perdeu com os ganhos indevidamente obtidos pelo réu.

Em estudo sobre o enriquecimento sem causa, Kroetz (2005, p. 159) afirma que obter lucro a partir de um ilícito “cinicamente” calculado é utilizar-se de lacuna do ordenamento jurídico brasileiro para, impunemente, violar instituições fundamentais para o convívio social. Aplicando-se esse entendimento à tutela coletiva ambiental, tem-se que deve ser superada a visão de que a reparação integral de danos abarca apenas a quantificação daquilo que efetivamente se perdeu, seja no âmbito patrimonial ou extrapatrimonial. É necessário que a reparação também vislumbre a figura do poluidor, a fim de que cesse a produção de lucros a partir da degradação ambiental, fechando-se o ciclo econômico vantajoso ao infrator e em desestímulo à prática de novos ilícitos ambientais.

#### 4. A aplicabilidade do *disgorgement* na tutela coletiva ambiental brasileira

No âmbito processual, a tutela coletiva ambiental é principalmente efetivada por meio da Ação Civil Pública, que se encontra disciplinada na Lei nº 7.347/1985, sendo tal ação um “marco histórico de operacionalização de verdadeira transformação do ordenamento jurídico brasileiro no sentido da implementação de meios jurisdicionais de tutela dos direitos ou interesses massificados” (ALMEIDA, 2003, p. 334).

No campo do direito material, conforme já aventado, a tutela coletiva ambiental é dotada de peculiaridades quanto a responsabilidade civil, tendo em vista que a Constituição da República de 1988 manteve aplicabilidade à teoria do risco da atividade. Nas palavras de Mazzilli (2006, p. 532), “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.” Somando isso à normativa principiológica referente a tutela dos direitos coletivos, justifica-se o estudo da aplicabilidade do *disgorgement* ao âmbito de proteção ambiental, que se verifica desamparada de efetividade no âmbito das práticas e da legislação brasileira.

Sem se adentrar na esfera dos ilícitos ambientais, Rosenvald e Kuperman (2017) vislumbram a possibilidade de inserção do *disgorgement* no sistema jurídico pátrio. Assim, para que não seja necessária qualquer alteração legislativa, poder-se-ia seguir dois caminhos interpretativos das leis já em vigor: a partir do instituto do enriquecimento sem causa, previsto nos artigos 884 a 886 do Código Civil Brasileiro de 2002, ou enquanto técnica para valoração dos danos extrapatrimoniais.



No direito brasileiro, ante a ausência de um meio para a restituição dos lucros ilicitamente auferidos, o instituto do enriquecimento sem causa tornou-se um caminho natural para que se suprisse a lacuna legislativa. Isso porque, a princípio, esse instituto “se apresenta como fonte de obrigação de restituir aquilo que foi indevidamente objeto de locupletamento” (ROSENVALD, 2019, p. 328).

Contudo, os pressupostos exigidos ao enriquecimento sem causa tornam tortuoso o caminho hermenêutico a fim de que se adeque o *disgorgement* ao mencionado instituto jurídico. Segundo Tartuce (2017, p. 243), o enriquecimento sem causa tem como pressupostos: o enriquecimento de quem recebe; o empobrecimento de quem paga; a relação de causalidade entre o enriquecimento e o empobrecimento; a inexistência de causa jurídica prevista por convenção das partes ou pela lei; e a inexistência de ação específica.

Baseando-se nas lições de Rosenvald (2016), não haveria necessariamente um enriquecimento às expensas do meio ambiente. A restituição justifica-se, em verdade, em razão de as receitas terem como fonte um ato ilícito ambiental, portanto, de caráter difuso.

A restituição do ilícito não se volta ao dano e nem abarca a verificação de eventual nexos causal entre o empobrecimento da vítima e o enriquecimento do infrator. Em verdade, a restituição se dirige a um benefício ilicitamente auferido, o qual deve ser expropriado do infrator, independentemente da verificação de prejuízos à vítima, bastando que se tenha lucrado com base em conduta antijurídica.

Para além, o pressuposto subsidiário do enriquecimento sem causa limita a aplicabilidade do *disgorgement*, ao obstaculizar que mencionada restituição se some às demais vias reparatórias.

Já no caso de utilização do *disgorgement* enquanto meio para valoração dos danos morais coletivos, sua inserção é fundamentada na dificuldade de valoração desses danos. Por isso, os danos extrapatrimoniais deveriam ter como base de cálculo os lucros ilicitamente auferidos. Esse argumento é defendido de forma pormenorizada por Silva (2018).

Nesse ponto, contudo, alerta-se para o fato de que a utilização desse instituto como meio para valoração dos danos morais coletivos deve ser apenas um dos caminhos, uma vez que a origem da reparação desses danos trata da lesividade aos direitos de personalidade do grupo massificado. Conforme entendimento do Superior Tribunal de Justiça (STJ), no Recurso Especial n. 1.269.494, “o dano moral coletivo ambiental atinge direitos de personalidade do grupo massificado, sendo desnecessária a demonstração de que a coletividade sinta dor, a repulsa, a indignação, tal qual fosse um indivíduo isolado” (BRASIL, Superior Tribunal de Justiça, 2013).

Nesse sentido, observa-se que o dano extrapatrimonial possui natureza diversa da restituição, a qual se traduz na necessidade de devolução dos lucros obtidos por meio ilícito, o que no direito estrangeiro sequer depende da verificação de efetivos prejuízos.

Sem se desconsiderar o avanço dessa atuação na tutela coletiva ambiental e, a título de hipótese, aduz-se que seria ideal a revisitação do instituto da responsabilidade civil ambiental, para a devida inclusão do *disgorgement* no sistema de reparação integral dos danos, a fim de que essa restituição se somasse à reparação *in natura*, à compensação, à indenização e aos danos extrapatrimoniais.

De forma precursora, em julho de 2019 foi ajuizada a Ação Civil Pública (ACP) n. 1010603-35.2019.4.01.3800, cujo objeto é a proteção do meio ambiente (BRASIL, Justiça Federal, 2019). Dentre seus pedidos principais, constam as duas vertentes hermenêuticas para inserção do *disgorgement* na tutela coletiva ambiental: 1. foi pleiteada a condenação da parte ré ao pagamento de dano moral coletivo, em valor correspondente ao quantitativo estimado de lucros ilícitos obtidos com a degradação ambiental; 2. alternativamente ao pedido anterior, requereu-se a condenação da parte adversa à restituição dos lucros ilicitamente obtidos com o dano ao meio ambiente, considerando seu enriquecimento ilícito, em aplicação do *disgorgement of profits*.

Por vias transversas, em julgamento do Recurso Especial n. 1.145.083-MG, o STJ sinalizou pela abertura ao *disgorgement*, ao constar que “também deve ser restituído ao patrimônio público o proveito econômico do agente com a atividade ou empreendimento degradador, a mais valia ecológica que indevidamente auferiu” (BRASIL, Superior Tribunal de Justiça, 2011).

Por fim, independentemente da via eleita, ressalta-se a validade e compatibilidade do instituto do *disgorgement* como instrumento de alta e necessária empregabilidade à tutela coletiva ambiental brasileira, sendo esse até mesmo necessário para que se integre as funções restitutória e inibitória à reparação integral do dano ambiental, a fim de que cesse a indústria de lucros ilícitos e, conseqüentemente, a impunidade dos infratores habituais ao meio ambiente.

## 5. Conclusão

No Brasil, constitucionalmente declarado Estado Democrático de Direito, é imprescindível que haja equilíbrio entre as atividades econômicas e a proteção ao meio ambiente, o qual é bem jurídico de uso comum do povo e fundamental à sadia qualidade de vida. Entretanto, quando se pende a balança para o desenvolvimento econômico em detrimento da tutela ao meio ambiente, instaura-se um verdadeiro desequilíbrio social, que exige tratamento jurídico adequado e pedagógico.

A alta reincidência na prática de ilícitos ambientais no Brasil, faz surgir questionamento acerca suficiência de toda a estrutura normativa desenvolvida para a reparação integral dos danos ambientais.

Do ponto de vista econômico, ocorrido o ilícito ambiental, verifica-se que não são raras as vezes em que os valores despendidos pelo infrator na reparação integral dos danos são inferiores aos lucros por ele auferidos com a exploração da atividade fim. Em termos patrimoniais, o saldo final positivo para o poluidor é questão que pode explicar essa alta reincidência no cometimento de ilícitos, aliado a ausência de instrumento para sua inibição.

Após estudo do instituto do *disgorgement* na experiência estrangeira, conclui-se por sua aplicabilidade e adequação na tutela coletiva ambiental, sendo ainda incerto o caminho hermenêutico a ser seguido para sua efetivação no ordenamento jurídico brasileiro.

No entanto, diante do atual cenário de graves violações ao meio ambiente, é importante que se consolidem esses passos inicialmente dados, especialmente na ACP n. 1010603- 35.2019.4.01.3800. Ambas as formas adotadas no pedido inicial da referida ACP seriam compatíveis com a promoção de sustentabilidade ambiental e inibição de danos futuros. Porém, entende-se preliminarmente como mais adequado uma terceira via, a fim de que se acrescente ao sistema de reparação integral do dano instrumento tal qual o *disgorgement*, como meio para restituição dos lucros ilicitamente auferidos, já que tal instituto encontra regramento legal análogo no Código Civil Brasileiro vigente.

De todo modo, independentemente da via eleita, conclui-se que a aplicabilidade do instituto estrangeiro *disgorgement* na tutela coletiva ambiental brasileira é válida, adequada aos seus princípios balizadores e, até mesmo, necessária para obstaculizar a indústria de lucros ilícitos, reequilibrando o mercado econômico e promovendo desenvolvimento sustentável, de forma compatível com o Estado Democrático de Direito.

## Referências Bibliográficas

- ALMEIDA, Gregório Assagra de. *Direito processual coletivo brasileiro: um novo ramo do direito processual (princípios, regras interpretativas e a problemática da sua interpretação e aplicação)*. São Paulo: Saraiva, 2003.
- BECK, Rafaela Magalhães. *A possibilidade de indenizar danos por meio do disgorgement od profits na Convenção de Viena*. Orientadora: Lisiane Friten Wingert Ody. 2016. 115 p. Monografia (Bacharel em Direito). Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2016.

- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em: 29 set. 2019.
- BRASIL. Justiça Federal. 15ª Vara Cível da Seção Judiciária de Minas Gerais. *Ação Civil Pública n. 1010603-35.2019.4.01.3800*. Distribuída em: 02 jul. 2019.
- BRASIL. Lei n. 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*. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L6938.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6938.htm). Acesso em: 29 set. 2019.
- BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Recurso Especial n. 1.269.494-MG*. Recorrente: Ministério Público do Estado de Minas Gerais. Recorrido: Fundação Uberlandense de Turismo Esporte e Lazer – FUTEL e outros. Relatora: Ministra Eliana Calmon. Brasília, 24 set. 2013.
- BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Recurso Especial n. 1.145.083-MG*. Recorrente: Ministério Público do Estado de Minas Gerais. Recorrido: José Ilário Galdino. Relator: Ministro Herman Benjamin. Brasília, 27 set. 2011.
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Estado de direito*. Lisboa: Gradiva, 1999.
- CUNNINGTON, Ralph. *The Measure and Availability of Gain-based Damages for Breach of Contract*. Disponível em: [https://www.academia.edu/785542/The\\_Measure\\_and\\_Availability\\_of\\_Gain-Based\\_Damages\\_for\\_Breach\\_of\\_Contract?auto=download](https://www.academia.edu/785542/The_Measure_and_Availability_of_Gain-Based_Damages_for_Breach_of_Contract?auto=download). Acesso em: 29 set. 2019.
- DISGORGEMENT. *LegalInformation Institute*. Disponível em: <https://www.law.cornell.edu/wex/disgorgement>. Acesso em: 23 ago. 2019.
- ISRAEL, Ronald L.; O'NEILL, Brian P. Disgorgement as a viable theory of restitution damages. *Chiesa Shahinian & Giantomasi*, 2014. Disponível em: [https://www.csglaw.com/B8D11B/assets/files/News/israel\\_oneill\\_commercial\\_damages\\_reporter\\_jan\\_2014\\_lead\\_article.pdf](https://www.csglaw.com/B8D11B/assets/files/News/israel_oneill_commercial_damages_reporter_jan_2014_lead_article.pdf). Acesso em: 23 ago. 2019.
- KOKKE, Marcelo; ROSENVALD, Nelson. Lucros ilícitos ambientais. *Valor econômico*, 08 de ago. de 2019. Disponível em: <https://www.valor.com.br/legislacao/6382137/lucros-ilicitos-ambientais>. Acesso em: 23 ago. 2019.
- KROETZ, Maria Candido do Amaral. *Enriquecimento sem causa no direito civil brasileiro contemporâneo e recomposição patrimonial*. Orientador: Luiz Edson Fachin. 2005. 207 p. Tese. Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2005.
- MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*. 9ª ed. rev. ampl. e atual. São Paulo: Malheiros, 2001.
- MAZZILLI, Hugo Nigro. *A Defesa dos Interesses Difusos em Juízo*. 19ª ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 2006.
- MIRRA, Álvaro Luiz Valery Mirra. *Ação civil pública e a reparação do dano ao meio ambiente*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2002.
- ROSENVALD, Nelson. *A responsabilidade civil pelo ilícito lucrativo*. Salvador: JusPodivm, 2019.

- ROSENVALD, Nelson; KUPERMAN, Bernard Korman. Restituição de ganhos ilícitos: há espaço no Brasil para o disgorgement?. *Revista Fórum de Direito Civil*. Ano 6, n. 14. Belo Horizonte: jan./abr. 2017, p. 11-31.
- ROSENVALD, Nelson. Pode Eduardo Cunha embolsar os lucros de sua autobiografia?. *Nelson Rosenvald*, 11 de out. de 2016. Disponível em: <https://www.nelsonrosenvald.info/single-post/2016/10/11/Pode-Eduardo-Cunha-embolsar-os-lucros-de-sua-autobiografia>. Acesso em: 23 ago. 2019.
- SILVA, Maria Carolina Rocha Ribeiro da. *A (im)possibilidade da aplicação do disgorgement no ordenamento jurídico brasileiro*. Orientador: Luciano Lima Figueiredo. 2018. 99 p. Monografia (Bacharel em Direito). Faculdade Baiana de Direito, Salvador, 2018.
- SIRVINSKAS, Luís Paulo. *Manual de direito ambiental*. 16ª ed. São Paulo: Saraiva, 2018.
- TARTUCE, Flávio. *Manual de Direito Civil*. 7ª ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Método, 2017.



# Os limites para o tratamento de dados de contribuintes disponibilizados em redes sociais

*Tereza Cristina Sorice Baracho Thibau  
Camila Figueiredo Alexandre*

**Resumo:** O Estado, em ambiente virtual da Receita Federal, passou a empregar técnicas de tratamento de dados para impedir a sonegação de tributos pelos contribuintes. Assim, propõe-se aqui compreender quais seriam os limites do Poder Público para realizar tais operações em relação aos dados pessoais provenientes de redes sociais. Para a análise do tema, o método utilizado foi o jurídico-dogmático e, como marco teórico, a lição de Martin Moore, ao afirmar que a tecnologia da informação, quando usada indevidamente pelo Estado, tem grande poder de interferir nas liberdades dos cidadãos, afetando também o regime democrático vigente no Brasil. Ocorre que não existe lei que possibilite o acesso aos dados pessoais *on-line* sem o consentimento do titular ou autorização por ato judicial, o que atende à ponderação dos princípios da ordem pública, da soberania popular e das liberdades individuais. A Lei Geral de Proteção de Dados/2018 apenas autoriza a Administração Pública a tratar dados necessários à execução de políticas públicas, e a Lei do Marco Civil/2014 exige autorização do titular desses dados.

**Palavras-chave:** Dados pessoais. Redes sociais. Contribuintes. Administração Pública. Internet.

## 1. Introdução

Com a expansão do alcance da internet, a sociedade digitalizou-se juntamente por intermédio da atuação do Poder Público, já que este passou a utilizar-se de técnicas de tratamentos de dados de alta tecnologia para evitar a sonegação de tributos bem como para localizar e coibir os contribuintes inadimplentes.

Neste artigo, propõe-se compreender quais os limites da Administração Pública para realizar operações com dados pessoais dos contribuintes e provenientes de plataformas digitais, em especial no que diz respeito às redes sociais. Pretende-se analisar o tema mediante uma pesquisa interdisciplinar, traçada pelos diálogos firmados entre o Direito Material Coletivo e outros ramos do Direito, tais como o Direito Tributário e o Digital.

O método utilizado foi o jurídico-dogmático e o marco teórico fundamenta-se na lição de Moore (2018, p. 222-245), ao afirmar que a tecnologia da informação, quando utilizada indevidamente pelo Estado, tem grande poder de interferir nas liberdades dos cidadãos e na democracia. Pontua-se que a atuação da Receita Federal no Brasil não encontra autorização expressa na Lei Geral de Proteção de Dados, bem como depende do consentimento expresso do titular dos dados ou de reserva de jurisdição, na forma do inciso XII do artigo 5º da Constituição da República de 1988.

## *2. Uma análise a respeito do tratamento de dados pessoais provenientes de redes sociais pelo poder público*

A Receita Federal divulgou, em seu sítio eletrônico, nota informando que passou a usar rotineiramente informações de redes sociais e outros dados coletados de plataformas de buscas a respeito dos administrados, valendo-se para tanto de modelos de inteligência artificial e o cruzamento de dados (BRASIL, 2017). O objetivo de tal coleta é a comparação do padrão de vida dos contribuintes e descobrir bens não declarados e/ou em nome de pessoas interpostas (laranjas).<sup>1</sup> Segundo divulgado pelo próprio fisco, a mineração de

<sup>1</sup> A própria Receita Federal enumerou alguns casos em que usou a mineração de dados na internet para desvendar sonegações fiscais e outras ilegalidades: “A título de exemplo, cita-se algumas situações nas quais as redes sociais foram utilizadas na execução das fiscalizações: - durante a fiscalização foi identificado que o proprietário registrado no contrato social era uma interposta pessoa (laranja), entretanto tanto o laranja como o suposto real proprietário negavam possuir qualquer vínculo. Em pesquisas nas redes sociais foram identificadas fotos do laranja com o real proprietário da empresa, demonstrando seu vínculo; - caso em que filho de contribuinte fala sobre viagens caras e bens do pai que serviram de subsídio para fiscalização e garantia dos créditos tributários; - pelas redes sociais, os auditores-fiscais identificam amigos, com quem o contribuinte se relaciona, permitindo a inclusão dos amigos nas pesquisas de grafo de relacionamentos, que facilitam a busca de laranjas e transferências patrimoniais; - durante a fiscalização foi identificado que o proprietário registrado no contrato social era uma interposta pessoa (laranja). Em redes sociais, verificou-se que o laranja ‘dono de empresa’ que faturava 100 milhões por ano, postava fotos de ‘churrasco na laje’, demonstrando incompatibilidade de sua situação de proprietário daquela empresa; - situação em que o contribuinte assume em redes sociais ser proprietário de empresa que não está em seu nome; - situação em que um motorista afirmando prestar serviço para proprietário de empresa que não aparece no quadro societário constante nos registros; - caso de estrangeiro que tinha empresa em nome de laranja. Encontrado o nome da pessoa no site da família que informava que o pai fez acordo com governo de seu país para não ser preso, mas que os bens estavam em nome da mãe. Com isso, bloqueou-se (sic) os bens que estavam registrados em nome da mãe; - vídeo encontrado no Youtube de festa de fim de ano da empresa em que o real proprietário se

dados<sup>2</sup> disponíveis em redes sociais contribuiu “Com subsídios para o lançamento ou atribuição de responsabilidade tributária a mais de 2.000 contribuintes, com valor sonegado na ordem de R\$ 1 bilhão de reais” (BRASIL, 2017).

O assunto é de interesse duplamente coletivo. De um lado, está a Administração Pública, *lato sensu*, que direciona os recursos públicos arrecadados pelos tributos cobrados dos contribuintes, representando toda a população brasileira, que depende da conservação de sua saúde tributária para a manutenção de atividades e funções estatais, bem como para a prestação de serviços públicos. Na outra ponta, existe uma gama de cidadãos contribuintes que têm seus dados coletados utilizados e tratados pelo Estado sem o seu conhecimento ou autorização, se sujeitando, ainda que não queira ou aprove, a essa forma de arbitrariedade ou abuso de poder atinentes a esse campo.

O estudo sobre o tema invoca, primeiramente, a análise dos riscos dessa nova estratégia tecnológica utilizada pelo Poder Público para a manutenção da segurança pública e das liberdades fundamentais dos jurisdicionados. De acordo com Moore (2018, p. IX), a tecnologia digital via algoritmo modificou o cenário político de muitos países, a ponto de levar a democracia representativa a um verdadeiro colapso. Os eleitores passaram a ser classificados com base nas centenas/milhares de dados que produziram por plataformas *on-line* a respeito de suas opiniões, interesses e hábitos diários, com o estabelecimento de um perfil psicológico personalizado e eficiente para se direcionar mensagens de caráter político (nem sempre confiáveis) específicas para cada cidadão.

Moore classificou alguns países como “democracias de vigilância”, com o intuito de demonstrar certa preocupação à capacidade de tratamento de dados digitais pelo Poder Público. Embora alguns países tenham seus pilares na “democracia representativa”, ao autorizarem um maior poder estatal sobre a *web*, submetem os cidadãos a recursos digitais que os direcionam e observam, a ponto de reduzirem suas liberdades, rumo a uma autocracia (MOORE, 2018, p. 222-245).

Não há dúvidas de que o desenvolvimento da tecnologia digital pode promover eficiência por parte do Estado na prestação das suas funções/atividades. Todavia, também permite maior controle estatal sobre cada membro da população, que passa a ser vigiado em todos os seus movimentos, além disso, prejudica o sistema de freio e contrapesos e a separação dos

dirige aos funcionários, sendo que para Receita Federal ele se apresentava como vendedor da empresa. Esse vídeo passou a constar como um dos elementos de prova no processo de lançamento do auto de infração para caracterizar a pessoa com real proprietário da empresa” (BRASIL, 2017).

<sup>2</sup> Resumidamente, mineração de dados diz respeito ao processo de limpeza, organização e transformação de dados disponíveis em determinada base, com o objetivo de se extrair algum conhecimento.

poderes diante de um Executivo fortalecido pela captura de dados.<sup>3</sup> Nesse sentido, verifica-se a predição de Moore (2018):

O cidadão alimentado por dados, assim como a criança alimentada por dados, pode ser informado sobre o que pode e o que não pode fazer, onde pode e não pode ir, o que pode e o que não pode ter. Eles podem ser cutucados, estimulados, incentivados e gamificados. O poder sobre a identidade digital confere ao governo maior controle - ou um maior senso de controle - sobre seus cidadãos: sobre seus movimentos, sobre o bem-estar que recebem, sobre os serviços que podem acessar e sobre seus direitos. Esse poder executivo aprimorado pode ser usado positivamente, para distribuir o bem-estar mais amplamente, para garantir assistência médica universal, para fornecer acesso ao crédito. Da mesma forma, o poder pode ser abusado: negar acesso, suprimir dissidência, segregar grupos. De qualquer maneira, o poder é mais centralizado, mais operacional e mais opaco. Uma vez que o estado tenha definido e processado os dados de seus cidadãos, isso possibilita e encoraja a discriminação oficial, e uma severa e implacável meritocracia (MOORE, 2018, p. 243-244, tradução nossa).<sup>4</sup>

<sup>3</sup> Moore (2018, p. 222-231) citou a Índia como um grande exemplo de países democráticos rumo a uma democracia de vigilância. Aquele país, desde 2010, condiciona sua população ao cadastro em plataforma digital estatal intitulada Aadhaar, caracterizada pela coleta de digitais para serem verificáveis por máquina, escaneamento da íris dos olhos de cada indiano e fotografia com possibilidade de reconhecimento facial. A plataforma criou um banco de dados gigantesco sobre uma população de mais de 1 bilhão de habitantes, além de condicionar (mas não expressamente) a prestação de serviços públicos e privados ao cadastro no projeto Aadhaar. Assim, somente o registro no Aadhaar permite abertura de contas bancárias, reservas de passagens de trem ou um quarto de hotel, recebimento de auxílio-alimentação e serviços de saúde, rastreamento de correspondências de algumas empresas privadas, etc. A grande dificuldade está na fragilidade da plataforma. Segundo relato do autor, há um suposto mercado negro de venda dessas informações, gerando exposição de dados pessoais dos indianos, além de que o sistema nem sempre consegue reconhecer a digital do titular, a ponto de deixá-lo sem a prestação de algum serviço público essencial. Isso sem considerar ainda a possibilidade de expansão do Poder Executivo do país (e sua sobreposição aos demais Poderes) em insistir na manutenção da plataforma, ignorando sugestão da Suprema Corte de que o projeto Aadhaar deve ser efetivamente voluntário.

<sup>4</sup> "The datafied citizen, just like the datafied child, can be told what they can and cannot do, where they can and cannot go, what they can and cannot have. They can be nudged, prodded, incentivized and gamified. Power over digital identity gives government heightened control – or a heightened sense of control – over its citizens: over their movements, over the welfare they receive, over the services they can access, and over their rights. This enhanced executive power can be used positively, to distribute welfare more widely, to ensure universal healthcare, to provide access to credit. Equally, the power can be abused: to deny access, to suppress dissent, to segregate groups. Either way, power is more centralized, more operable and more



É indiscutível que a tecnologia digital pode ser uma ferramenta eficiente para a prestação dos serviços públicos e para o controle de contribuintes inadimplentes. Todavia tal possibilidade deve atender à separação dos poderes e preservar a prevalência dos direitos humanos e a legalidade da atuação estatal (art. 1º, 2º e 5º da Constituição da República de 1988). Assim, torna-se indispensável a compreensão acerca dos limites para o Poder Público efetivar a coleta e o tratamento de dados dos cidadãos mediante tecnologia digital para fins fiscais.

Existe um interesse da população brasileira na arrecadação de tributos. A criação, arrecadação, administração e fiscalização de tributos é de competência delegada ao Estado, conforme prevê o artigo 150 da Constituição da República de 1988<sup>5</sup> e os artigos 6º a 8º do Código Nacional

opaque. Once the state has defined and datafied its citizens, this enables and encourages official discrimination, and a harsh and unforgiving meritocracy” (MOORE, 2018, p. 243-244).

<sup>5</sup> Nesse sentido, estabelece o artigo 150 da CR/88: “Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios: I - exigir ou aumentar tributo sem lei que o estabeleça; II - instituir tratamento desigual entre contribuintes que se encontrem em situação equivalente, proibida qualquer distinção em razão de ocupação profissional ou função por eles exercida, independentemente da denominação jurídica dos rendimentos, títulos ou direitos; III - cobrar tributos: a) em relação a fatos geradores ocorridos antes do início da vigência da lei que os houver instituído ou aumentado; b) no mesmo exercício financeiro em que haja sido publicada a lei que os instituiu ou aumentou; c) antes de decorridos noventa dias da data em que haja sido publicada a lei que os instituiu ou aumentou, observado o disposto na alínea b; IV - utilizar tributo com efeito de confisco; V - estabelecer limitações ao tráfego de pessoas ou bens, por meio de tributos interestaduais ou intermunicipais, ressalvada a cobrança de pedágio pela utilização de vias conservadas pelo Poder Público; VI - instituir impostos sobre: a) patrimônio, renda ou serviços, uns dos outros; b) templos de qualquer culto; c) patrimônio, renda ou serviços dos partidos políticos, inclusive suas fundações, das entidades sindicais dos trabalhadores, das instituições de educação e de assistência social, sem fins lucrativos, atendidos os requisitos da lei; d) livros, jornais, periódicos e o papel destinado a sua impressão; e) fonogramas e videofonogramas musicais produzidos no Brasil contendo obras musicais ou literomusicais de autores brasileiros e/ou obras em geral interpretadas por artistas brasileiros bem como os suportes materiais ou arquivos digitais que os contenham, salvo na etapa de replicação industrial de mídias ópticas de leitura a laser. § 1º A vedação do inciso III, b, não se aplica aos tributos previstos nos arts. 148, I, 153, I, II, IV e V; e 154, II; e a vedação do inciso III, c, não se aplica aos tributos previstos nos arts. 148, I, 153, I, II, III e V; e 154, II, nem à fixação da base de cálculo dos impostos previstos nos arts. 155, III, e 156, I; § 2º - A vedação do inciso VI, “a”, é extensiva às autarquias e às fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, no que se refere ao patrimônio, à renda e aos serviços, vinculados a suas finalidades essenciais ou às delas decorrentes; § 3º - As vedações do inciso VI, “a”, e do parágrafo anterior não se aplicam ao patrimônio, à renda e aos serviços, relacionados com exploração de atividades econômicas regidas pelas normas aplicáveis a empreendimentos privados, ou em que haja contraprestação ou pagamento de preços ou tarifas pelo usuário, nem exonera o promitente comprador da obrigação de pagar imposto relativamente ao bem imóvel; § 4º - As vedações expressas no inciso VI, alíneas “b” e “c”, compreendem somente o patrimônio, a renda e os serviços, relacionados com as



Tributário (CTN)<sup>6</sup> (BRASIL, 1966). O Poder Público precisa de recursos financeiros para a realização de serviços públicos e custeio do patrimônio coletivo (COSTA, 2018, p. 27).

O dever dos particulares de quitar tributos possibilita-lhes exercer outros direitos decorrentes da prestação do próprio Estado tributador. Desse modo, “vários dos direitos assegurados no ordenamento jurídico dependem, para sua proteção, dos recursos advindos de receita tributária”, e as verbas adquiridas pelo Poder Público são importantíssimas para consecução dos objetivos da República brasileira (COSTA, 2018, p. 28).<sup>7</sup>

Assim, nas palavras de Costa (2018, p. 28):

No presente, estão indissolúvelmente associadas as ideias de tributação e cidadania. Há que se entender que ser cidadão também é ser contribuinte. Em outras palavras, poder contribuir para as despesas do Estado representa um aspecto do exercício da cidadania. Isto porque somente pode ser considerado cidadão

finalidades essenciais das entidades nelas mencionadas; § 5o - A lei determinará medidas para que os consumidores sejam esclarecidos acerca dos impostos que incidam sobre mercadorias e serviços; § 6o Qualquer subsídio ou isenção, redução de base de cálculo, concessão de crédito presumido, anistia ou remissão, relativos a impostos, taxas ou contribuições, só poderá ser concedido mediante lei específica, federal, estadual ou municipal, que regule exclusivamente as matérias acima enumeradas ou o correspondente tributo ou contribuição, sem prejuízo do disposto no art. 155, § 2.o, XII, g; § 7o A lei poderá atribuir a sujeito passivo de obrigação tributária a condição de responsável pelo pagamento de imposto ou contribuição, cujo fato gerador deva ocorrer posteriormente, assegurada a imediata e preferencial restituição da quantia paga, caso não se realize o fato gerador presumido”.

<sup>6</sup>Nesse compasso estabelece o CTN: “Art. 6o A atribuição constitucional de competência tributária compreende a competência legislativa plena, ressalvadas as limitações contidas na Constituição Federal, nas Constituições dos Estados e nas Leis Orgânicas do Distrito Federal e dos Municípios, e observado o disposto nesta Lei. Parágrafo único. Os tributos cuja receita seja distribuída, no todo ou em parte, a outras pessoas jurídicas de direito público pertencerá à competência legislativa daquela a que tenham sido atribuídos. Art. 7o A competência tributária é indelegável, salvo atribuição das funções de arrecadar ou fiscalizar tributos, ou de executar leis, serviços, atos ou decisões administrativas em matéria tributária, conferida por uma pessoa jurídica de direito público a outra, nos termos do § 3o do artigo 18 da Constituição. § 1o A atribuição compreende as garantias e os privilégios processuais que competem à pessoa jurídica de direito público que a conferir. § 2o A atribuição pode ser revogada, a qualquer tempo, por ato unilateral da pessoa jurídica de direito público que a tenha conferido. § 3o Não constitui delegação de competência o cometimento, a pessoas de direito privado, do encargo ou da função de arrecadar tributos. Art. 8o O não-exercício da competência tributária não a defere a pessoa jurídica de direito público diversa daquela a que a Constituição a tenha atribuído”.

<sup>7</sup>Os objetivos da República Federativa do Brasil estão elencados no artigo 3o da CR/88: “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”.

quem tem a possibilidade de auferir renda, deter patrimônio e realizar consumo, todas manifestações de capacidade contributiva.

A condição de contribuir com as despesas da Administração Pública está atrelada, portanto, à realização da cidadania e à organização do Estado, o que se reveste em segurança pública e soberania nacional. Constata-se que o desenvolvimento e a expansão da internet e da tecnologia (em especial dos meios de comunicação) mudaram profundamente as estruturas do mercado e de suas relações de negócio, de serviços, de publicidade, de comunicação e de indústria.

Verifica-se, ainda, que o setor público vem submetendo-se a uma metamorfose digital, com a aquisição de novas tecnologias, em busca de produtividade e eficiência. Contudo, no tocante aos entes e órgãos que compõem a Administração Pública, é notória a desproporcionalidade entre estes e os jurisdicionados. Tal desequilíbrio decorre do poder atribuído ao Estado para cumprimento de determinadas funções definidas pelo ordenamento jurídico pátrio, como as atividades relacionadas à elaboração e execução de normas; gerenciamento de interesses coletivos; e a resolução de conflitos de interesses (CUNHA JÚNIOR, 2012, p. 26).

A tecnologia digital caminha a passos velozes e é introduzida no cotidiano humano tão rapidamente que não possibilita aos internautas e cidadãos realizarem uma análise prévia dos seus efeitos e conseqüências, se é que a maioria dessas pessoas tem o mínimo conhecimento desses. Esse estado de coisas domina o cotidiano das pessoas antes mesmo que elas possam reclamar ou se defender (ZUBOFF, 2019, p. 138-148).

Zuboff elucidou que plataformas digitais, como Google e Facebook, “sequestram” os dados dos usuários ou seus rastros de comportamento *online* em espaços indefesos e “não mercantilizados” sobre a vida cotidiana do internauta.<sup>8</sup> O objetivo seria criar um direcionamento comportamental que apenas beneficia aos anunciantes, verdadeiros consumidores dos serviços de tais plataformas, de forma que os internautas são apenas objetos mercantilizados (ZUBOFF, 2018, p. 17-68). A situação se agrava quando o Poder Estatal, como se viu no caso brasileiro, vale-se dos dados capturados em redes sociais para limitar e punir cidadãos. Nesse contexto, arremata Bioni (2019, p. 108):

Não é à toa que se fala em “morte da privacidade”, crise ou erosão da intimidade, pois a realidade que lhe é subjacente demonstra que os dados pessoais são o que alimenta tal economia e, mais que isso, são a base de sustentação e ativo estratégico de uma série de modelos de negócios e para formulação de políticas

<sup>8</sup> Como seus computadores, relógios, telefones, e-mails, suas fotos, datas comemorativas, agendas, amigos, suas imagens.

públicas. Há uma economia e uma sociedade que são cada vez mais reféns e dependentes desse livre fluxo informativo.

A par disso, a tecnologia digital, mal-empregada, tem grande poder de interferir nas liberdades dos cidadãos e no desmanche da democracia. Não há dúvidas de que, caso concentrada nas mãos do Estado, sem prévio debate da população, poderá gerar grandes consequência à soberania popular, prevista no parágrafo único do artigo 1º da Constituição da República de 1988. O Brasil é um dos países submetidos às grandes plataformas digitais, como Facebook, Google, WhatsApp e Youtube. O Poder Público não está, portanto, alheio às complicações jurídicas advindas do tratamento dos dados de seus cidadãos com base nas redes sociais por esses acessadas.

### *3. Aspectos legais acerca do tratamento de dados fiscais pelo poder público com base em redes sociais*

#### 3.1. Interpretação baseada na Lei Geral de Proteção de Dados

A Lei 13.709/18, ou seja, LGPD, apesar de dedicar-se à normalização do tratamento de dados de pessoas naturais, não trouxe regulamentação sobre os limites impostos ao Poder Público para realizar operações com dados pessoais provenientes de redes sociais, ainda que para fins fiscais. Aponta-se, em primeiro lugar, que a referida legislação somente entrará em vigor em agosto de 2020. Além do mais, foi elaborada com o fito de assegurar proteção aos indivíduos no tocante ao tratamento de dados<sup>9</sup> em grande escala. Para tanto, criou-se uma série de regras e limitações para pessoas físicas e jurídicas (de direito público e privado). O objetivo principal da lei em comento é garantir o respeito aos direitos humanos de liberdade, privacidade e livre desenvolvimento da personalidade da pessoa natural.

Diante de tais circunstâncias, o legislador foi taxativo ao submeter a União, Estados e Municípios<sup>10</sup> aos novos parâmetros no tocante a proteção de

<sup>9</sup> O tratamento de dados é conceituado no art. 5o, X, da LGPD: “X - tratamento: toda operação realizada com dados pessoais, como as que se referem a coleta, produção, recepção, classificação, utilização, acesso, reprodução, transmissão, distribuição, processamento, arquivamento, armazenamento, eliminação, avaliação ou controle da informação, modificação, comunicação, transferência, difusão ou extração;”

<sup>10</sup> Embora não exista previsão expressa a respeito do tratamento de dados pela Administração Pública indireta e por órgãos como Ministério Público e Defensoria Pública, estes também se submetem aos limites conferidos pela Lei 13.709/18. Deve ser realizada uma interpretação integrada e simultânea com a Lei 12.527/11 (Lei de Acesso à Informação), que assim estabelece,

dados pessoais.<sup>11</sup> Aliás, Vainzof (2019, p. 20-21), ao analisar o artigo 1º da LGPD, esclareceu que a expressão “proteger” remete à vulnerabilidade dos titulares de dados pessoais em relação aos agentes de tratamento.

Essa fragilidade, vale acrescentar, é ainda maior quando o agente é um ente da Administração Pública. Assim, a citada legislação também objetiva criar certo equilíbrio entre o Poder Público e o indivíduo, conferindo ao último maior amparo e limitando a ingerência do Estado, que, a propósito, ostenta em suas bases grande acervo de dados pessoais (inclusive sensíveis)<sup>12</sup> de forma massificada. Sobre o tema, elucida Tasso (2019, p. 246):

O tratamento de dados pessoais é um aspecto da execução de políticas públicas que mereceu da LGPD regulamentação específica decorrente do reconhecimento de que a massificação das relações travadas entre o Estado e os cidadãos, marcada pela voracidade na coleta de dados, tratados de forma não padronizada e tampouco transparente, redundava no risco de o Estado violar direitos e garantias fundamentais do titular.

Ocorre que a LGPD/18 autoriza a Administração Pública a tratar dados pessoais, ou realizar seu uso compartilhado, com o objetivo específico e direto de executar políticas públicas previstas em lei ou regulamentos. Nesse sentido, dispõe o inciso III do artigo 7º da Lei 13.709/18:

O tratamento de dados pessoais somente poderá ser realizado nas seguintes hipóteses: [...] III - pela administração pública, para o tratamento e uso compartilhado de dados necessários à execução de políticas públicas previstas em leis e regulamentos ou respaldadas em contratos, convênios ou instrumentos congêneres, observadas as disposições do Capítulo IV desta Lei.

Do dispositivo supra se extrai que o capítulo IV da lei mencionada destina-se a regular tal limitação, de modo que a mineração dos dados atenda aos

em seu artigo 1º: “Esta Lei dispõe sobre os procedimentos a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com o fim de garantir o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal. Parágrafo único. Subordinam-se ao regime desta Lei: I - os órgãos públicos integrantes da administração direta dos Poderes Executivo, Legislativo, incluindo as Cortes de Contas, e Judiciário e do Ministério Público; II - as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios”.

<sup>11</sup> Ver o artigo 1º, *caput* e parágrafo único, da Lei 13.709/2018.

<sup>12</sup> Nos termos do II do artigo 5º da Lei 13.709/2018, dado pessoal sensível diz respeito ao “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”.



princípios aos quais se submete a Administração Pública, como finalidade e interesse público, entre outros previstos no artigo 37 da Constituição da República de 1988. Deve ainda respeitar o consentimento do titular e atender apenas aos propósitos legais, explícitos e informados ao cidadão, que terá consulta facilitada e gratuita a respeito de toda a operação.<sup>13</sup>

A fiscalização por ente ou órgão público a respeito de contribuintes, embora coopere para as finanças do Estado e a realização de suas atividades, não constitui diretamente política pública. Portanto não existe autorização legal para que o Poder Público possa tratar dados pessoais decorrentes de redes sociais para fins tributários. Como se não bastasse tal raciocínio, o inciso III e o parágrafo primeiro do artigo 4º da LGPD/18 determinam que a lei não se aplicará a questões relacionadas à segurança pública e atividades de investigação e repressão de crimes, devendo a matéria ser tratada por legislação específica (a qual, até a presente data, não foi editada). O objetivo é exatamente permitir que a população amadureça a discussão a respeito do tratamento dos dados, considerando que tem potencial de atentar contra a ordem pública, soberania popular e as liberdades fundamentais, como é o caso da mineração de dados realizada pelo Poder Público para fins tributários.

Pontua-se, portanto, que a atuação da Receita Federal não encontra autorização na LGPD/18. Os casos envolvendo tratamento de dados para prevenção, fiscalização e investigação de sonegação fiscal, inclusive são tipificados como crime pela Lei 8.137/90,<sup>14</sup> como crimes contra a

<sup>13</sup> Nesse sentido, ver os artigos 6º, 23, 25, 26 da Lei 13.709/18.

<sup>14</sup> Nos termos dos artigos 1º e 2º da Lei 8.137/90: "Art. 1º - Constitui crime contra a ordem tributária suprimir ou reduzir tributo, ou contribuição social e qualquer acessório, mediante as seguintes condutas: I - omitir informação, ou prestar declaração falsa às autoridades fazendárias; II - fraudar a fiscalização tributária, inserindo elementos inexatos, ou omitindo operação de qualquer natureza, em documento ou livro exigido pela lei fiscal; III - falsificar ou alterar nota fiscal, fatura, duplicata, nota de venda, ou qualquer outro documento relativo à operação tributável; IV - elaborar, distribuir, fornecer, emitir ou utilizar documento que saiba ou deva saber falso ou inexato; V - negar ou deixar de fornecer, quando obrigatório, nota fiscal ou documento equivalente, relativa a venda de mercadoria ou prestação de serviço, efetivamente realizada, ou fornecê-la em desacordo com a legislação. Pena - reclusão de 2 (dois) a 5 (cinco) anos, e multa. Parágrafo único. A falta de atendimento da exigência da autoridade, no prazo de 10 (dez) dias, que poderá ser convertido em horas em razão da maior ou menor complexidade da matéria ou da dificuldade quanto ao atendimento da exigência, caracteriza a infração prevista no inciso V. Art. 2º - Constitui crime da mesma natureza: I - fazer declaração falsa ou omitir declaração sobre rendas, bens ou fatos, ou empregar outra fraude, para eximir-se, total ou parcialmente, de pagamento de tributo; II - deixar de recolher, no prazo legal, valor de tributo ou de contribuição social, descontado ou cobrado, na qualidade de sujeito passivo de obrigação e que deveria recolher aos cofres públicos; III - exigir, pagar



ordem tributária, econômica, o que remete ao inciso III do artigo 4º da LGPD/18.<sup>15</sup>

### 3.2. Interpretação baseada na Lei 12.965/14

A Lei do Marco Civil nº 12.965/14 dispõe sobre o uso da internet no Brasil e restringe o tratamento de dados dela provenientes ao consentimento do titular. Para tanto, elenca como um dos seus princípios norteadores a proteção da privacidade<sup>16</sup> e dos dados pessoais<sup>17</sup> e estabelece a inviolabilidade e o sigilo do fluxo de comunicações pela internet, salvo por reserva de jurisdição.<sup>18</sup> Essa lei define ainda que nenhum provedor/plataforma *on-line* poderá quebrar o sigilo de dados do usuário sem o seu respectivo e expresso consentimento.<sup>19</sup>

ou receber, para si ou para o contribuinte beneficiário, qualquer percentagem sobre a parcela dedutível ou deduzida de imposto ou de contribuição como incentivo fiscal; IV - deixar de aplicar, ou aplicar em desacordo com o estatuído, incentivo fiscal ou parcelas de imposto liberadas por órgão ou entidade de desenvolvimento; V - utilizar ou divulgar programa de processamento de dados que permita ao sujeito passivo da obrigação tributária possuir informação contábil diversa daquela que é, por lei, fornecida à Fazenda Pública. Pena - detenção, de 6 (seis) meses a 2 (dois) anos, e multa”.

<sup>15</sup> Assim dispõe o inciso III, artigo 4o da Lei 13.709/18: “Art. 4o Esta Lei não se aplica ao tratamento de dados pessoais: (...) III - realizado para fins exclusivos de: a) segurança pública; b) defesa nacional; c) segurança do Estado; ou d) atividades de investigação e repressão de infrações penais; (...)”

<sup>16</sup> Segundo Rodotà (2008, p. 17, 97-98), em linhas gerais, o direito à privacidade compreende a capacidade de gerência do indivíduo sobre a informação/dados de seu âmbito íntimo.

<sup>17</sup> Nesse compasso o artigo 3o da Lei 12.965/14: “ Art. 3o A disciplina do uso da internet no Brasil tem os seguintes princípios: I - garantia da liberdade de expressão, comunicação e manifestação de pensamento, nos termos da Constituição Federal; II - proteção da privacidade; III - proteção dos dados pessoais, na forma da lei; IV - preservação e garantia da neutralidade de rede; V - preservação da estabilidade, segurança e funcionalidade da rede, por meio de medidas técnicas compatíveis com os padrões internacionais e pelo estímulo ao uso de boas práticas; VI - responsabilização dos agentes de acordo com suas atividades, nos termos da lei; VII - preservação da natureza participativa da rede; VIII - liberdade dos modelos de negócios promovidos na internet, desde que não conflitem com os demais princípios estabelecidos nesta Lei. Parágrafo único. Os princípios expressos nesta Lei não excluem outros previstos no ordenamento jurídico pátrio relacionados à matéria ou nos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte”.

<sup>18</sup> O inciso II do artigo 7o da Lei 12.965/14 dispõe: “Art. 7º O acesso à internet é essencial ao exercício da cidadania, e ao usuário são assegurados os seguintes direitos: (...) II - inviolabilidade e sigilo do fluxo de suas comunicações pela internet, salvo por ordem judicial, na forma da lei; (...)”.

<sup>19</sup> Os incisos VII e IX do artigo 7o da Lei 12.965/14 estabelecem: “Art. 7º O acesso à internet é essencial ao exercício da cidadania, e ao usuário são assegurados os seguintes direitos: (...) VII - não fornecimento a terceiros de seus dados pessoais, inclusive registros de conexão, e de acesso a aplicações de internet, salvo mediante consentimento livre, expresso e informado ou nas

Desta feita, para a Receita Federal oficial/requisitar quaisquer informações privadas (de internautas) dispostas em redes sociais, pelas respectivas plataformas *on-line*, precisará de autorização pessoal ou judicial, o que está em harmonia com o princípio da legalidade.<sup>20</sup> Tal situação decorre ainda do fato de que o inciso XII do artigo 5º da Constituição da República de 1988 também prevê a inviolabilidade de dados, exceto por ordem judicial.

### 3.3. Interpretação acerca dos dados disponíveis em contas abertas de redes sociais

Questiona-se, por fim, até que ponto poderiam ser coletadas e utilizadas as informações cuja publicidade esteja amplamente permitida pelo próprio titular, o qual lhes dá, se ressalvas, total acesso público? À primeira vista, pode parecer que os dados abertos ao público em geral, em contas instituídas pelo próprio titular, não carecem de consentimento específico e autorização judicial para serem utilizados, já que implicitamente parece ter havido autorização do titular dos dados ao permitir o acesso a esses por qualquer pessoa por meio da internet.

A necessidade de autorização expressa e livremente informada, contudo, prevista nos incisos VII e IX do artigo 7º da Lei 12.965/14, deve existir ainda que se trate de dado franqueado ao público. Aliás essa particularidade na interpretação da lei decorre dos princípios da finalidade, motivação<sup>21</sup> e legalidade que orientam a Administração Pública. Nesse sentido, a transcrição de trecho do referido dispositivo:

Art. 7º - O acesso à internet é essencial ao exercício da cidadania, e ao usuário são assegurados os seguintes direitos: [...] VII - não fornecimento a terceiros de seus dados pessoais, inclusive registros de conexão, e de acesso a aplicações de internet, salvo mediante consentimento livre, expresso e informado ou nas hipóteses previstas em lei; [...] IX - consentimento expresso sobre coleta, uso, armazenamento e tratamento de dados pessoais, que deverá ocorrer de forma destacada das demais cláusulas contratuais.

hipóteses previstas em lei; (...) IX – consentimento expresso sobre coleta, uso, armazenamento e tratamento de dados pessoais, que deverá ocorrer de forma destacada das demais cláusulas contratuais; (...)”

<sup>20</sup> Trata-se de norma que limita a atuação do Poder Público à existência de previsão em lei e nunca ato normativo inferior. Nesse sentido, ver o inciso II do artigo 5º bem como o caput do artigo 37 da Constituição da República de 1988.

<sup>21</sup> Pelo princípio da finalidade, compreende-se a necessidade de se interpretar a norma voltada à Administração Pública para atingir o interesse público. Já pelo princípio da motivação, todos os atos do Estado devem ser juridicamente fundamentados.

O simples fato de existir disponibilidade do dado na rede mundial de computadores não autoriza automaticamente seu tratamento ou mineração pela Administração Pública ou qualquer outro ente público ou privado. Qualquer entendimento contrário importaria, exemplificativamente, em autorizar a utilização de uma fotografia privada para fins publicitários, sem pagamento de direitos autorais e sem o respectivo consentimento da pessoa cuja fotografia fosse usada para publicidade. Nesse caso, não há dúvida que caberá levar ao Judiciário tal conflito de interesses.

Assim, se o Fisco pretende tratar dados dos administrados disponíveis na internet, deverá, no mínimo, ostentar autorização expressa do titular para tanto ou recorrer ao Poder Judiciário, considerando a falta de regras mais eficientes e seguras.<sup>22</sup>

Desse modo, a conduta da Receita Federal ao empregar a mineração de dados constantes de redes sociais, sem autorização judicial ou sem consentimento expresso do titular, é ilegal e deve ser coibida.

#### *4. Considerações finais*

O Poder Público vem adotando tecnologias da informação em busca de produtividade e eficiência. A questão se tornou bastante evidente após a divulgação de que a Receita Federal vem utilizando-se de dados pessoais disponíveis em redes sociais e sítios eletrônicos de pesquisa, a fim de localizar contribuintes sonegadores de tributos e pessoas interpostas. Contudo é nítido o desequilíbrio entre os entes e órgãos que compõe a Administração Pública e os jurisdicionados, que apresentam clara vulnerabilidade organizacional.

Tal desproporção advém do poder atribuído ao Estado para cumprimento de determinadas funções definidas pelo ordenamento jurídico pátrio, relacionadas ao poder de criar e executar normas e julgar conflitos de interesses. Assim, o tratamento e o uso de informações privadas de internautas (disponíveis em redes sociais e plataformas de busca) realizados pelo Poder Público pode repercutir em prejuízo à soberania popular e à democracia representativa, já que cria prerrogativa de amplo controle estatal sobre o jurisdicionado. Por isso, a mineração de dados pela Administração Pública deve ser vista com reservas.

<sup>22</sup> Vale ressaltar que o parágrafo 4o do artigo 7o da LGPD dispensa da exigência do consentimento para os dados tornados manifestamente públicos pelo titular. Contudo, conforme já demonstrado ao longo deste artigo, a LGPD não se aplicará ao tratamento de dados pessoais on-line para fins fiscais.

O procedimento da Receita Federal ao valer-se de dados pessoais provenientes de redes sociais dos jurisdicionados é ilícito, tendo em vista que não existe lei que legitime tal conduta, considerando ainda o fato de que a Administração Pública deve pautar-se somente em condutas autorizadas por lei, não há como permitir que tal violação seja perpetrada. A LGPD/18 apenas permite o tratamento de dados pelo Poder Público relacionados à execução direta de políticas públicas, sendo que o comportamento da Receita Federal, ao desviar a finalidade de seu acesso aos dados, não se adequa a tal legalidade. Além do mais, a mencionada legislação não se aplica a questões relacionadas à soberania popular, à segurança pública e às atividades de repressão e punição de infrações penais.

A Lei do Marco Civil/14, por sua vez, exige o consentimento do titular ou o seu suprimento por autorização judicial, o que também se aplica no tocante aos dados disponíveis em contas abertas ao público. Não há regras mais eficientes sobre o assunto, fato que precisa ser objeto de amplo e detalhado debate no País, a fim de se ponderar a eficiência estatal, as liberdades/privacidade do jurisdicionado e preservar os pilares da democracia, que se pretende manter no país como regime em favor dos membros da sociedade.

## *Referências Bibliográficas*

- BIONI, Bruno Ricardo. *Proteção de dados pessoais: a função e os limites do consentimento*. Rio de Janeiro: Forense, 2019.
- BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil, 1988. *Portal da Legislação*, Poder Executivo, Brasília, 5 out. 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 28 jul. 2019.
- BRASIL. Lei Federal n. 5.172, de 25 de outubro de 1966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. *Portal da Legislação*, Poder Executivo, Brasília, 25 out. 1966. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l5172.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172.htm)>. Acesso em: 28 jul. 2019.
- BRASIL. Lei Federal n. 8.137, de 27 de dezembro de 1990. Define crimes contra a ordem tributária, econômica e contra as relações de consumo, e dá outras providências. *Portal da Legislação*, Poder Executivo, Brasília, 28 dez. 1990. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L8137.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8137.htm)>. Acesso em: 28 jul. 2019.
- BRASIL. Lei Federal n. 12.965, de 23 de abril de 2014. Estabelece princípios, garantias, direitos e deveres para o uso da Internet no Brasil. *Portal da Legislação*, Poder Executivo, Brasília, 23 abr. 2014. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/\\_Ato2011-2014/2014/Lei/L12965.htm](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L12965.htm)>. Acesso em: 29 jul. 2019.

- BRASIL. Lei Federal n. 13.709, de 14 de agosto de 2018. Dispõe sobre a proteção de dados pessoais e altera a Lei n. 12.965, de 23 de abril de 2014 (Marco Civil da Internet). *Portal da Legislação*, Poder Executivo, Brasília, 15 ago. 2018. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/lei/L13709.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13709.htm)>. Acesso em: 28 jul. 2019.
- BRASIL. Receita Federal. *Receita Federal analisa as informações de redes sociais*. Brasília: Receita Federal; Assessoria de Comunicação Institucional, 14 mar. 2017. Disponível em: <<http://receita.economia.gov.br/noticias/ascom/2017/marco/receita-federal-analisa-as-informacoes-de-redes-sociais>>. Acesso em: 28 jul. 2019.
- COSTA, Regina Helena. *Curso de Direito Tributário*. 8. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018. Disponível em: <<https://books.google.com.br/books?hl=en&lr=&id=h9Ri-DwAAQBAJ&oi=fnd&pg=PT3&dq=curso+de+direito+tribut%C3%A1rio&ots=l-r3WdUOxdX&sig=9jv1q2xZGUmjzKfqP-dQsph4204#v=onepage&q&f=false>>. Acesso em: 28 jul. 2019.
- CUNHA JÚNIOR, Dirley da. *Curso de Direito Administrativo 2012*. 11. ed. rev., atual. e ampl. Salvador: Juspodivm, 2012.
- MOORE, Martin. *Democracy hacked: political turmoil and information warfare in the Digital Age*. London: Oneworld, 2018.
- RODOTÀ, Stefano. *A vida na sociedade da vigilância: a privacidade hoje*. Organização, seleção e apresentação de Maria Celina Bondin de Moraes. Tradução de Danilo Doneda; Luciana Cabral Doneda. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.
- TASSO, Fernando Antonio. Do tratamento dos dados pessoais pelo poder público. In: MALDONADO, Viviane Nóbrega; BLUM, Renato Opice (Orgs.). *LGDP: Lei Geral de Proteção de Dados*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019, p. 245-285.
- VAINZOF, Rony. Disposições preliminares. In: MALDONADO, Viviane Nóbrega; BLUM, Renato Opice (Orgs.). *LGDP: Lei Geral de Proteção de Dados*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019, p. 19-177.
- ZUBOFF, Shoshana. Big other: capitalismo de vigilância e perspectivas para uma civilização de informação. Tradução de Antonio Holzmeister Oswaldo Cruz e Bruno Cardoso. In: BRUNO, Fernanda; CARDOSO, Bruno; GUILHON, Luciana; MELGAÇO, Lucas (Orgs.). *Tecnopolíticas da vigilância: perspectivas da margem*. São Paulo: Boitempo, 2018, p. 17-68.
- ZUBOFF, Shoshana. *The age of surveillance capitalism: the fight for a human future at the new frontier of power*. New York: Public Affairs, 2019.



# Análise crítica acerca da eficiência, da transparência e dos custos da atuação do Ministério Público na indução de políticas públicas

*Tereza Cristina Sorice Baracho Thibau*

*Samuel Alvarenga*

**Resumo:** O artigo pretende analisar criticamente a atuação do Ministério Público em seu importante papel de indutor de políticas públicas sob o enfoque da aferição quantitativa e qualitativa dos resultados propiciados por sua atividade. Pondera-se se as ferramentas e os métodos ordinários de trabalho dos membros do Parquet permitem o pleno acesso e a compreensão dos motivos determinantes das escolhas institucionais, moldando a maneira que a sociedade civil interage com o representante ministerial durante o processo de implantação de direitos sociais sob o viés resolutivo.

**Palavras-chave:** Ministério Público; Accountability; Políticas Públicas.

## 1. Introdução

Notadamente após o advento da Constituição da República em 1988, a assunção do protagonismo do Ministério Público na defesa do corpo social exigiu da Instituição a completa reestruturação interna e um avanço na consolidação de suas atribuições constitucionais e legais mediante a utilização de novos instrumentos. Note-se que tais instrumentos devem ser encarados não como aparatos do Ministério Público, mas como ferramentas da sociedade à disposição do Ministério Público para o desempenho de suas atribuições em favor daquela (GOULART, 2013).

O aprimoramento das funções ministeriais sempre teve por intuito acompanhar o nível de complexidade (GEORGIEVA, 2017) e exigência técnica no enfrentamento às novas formas de conflituosidade social. Por isso, é de suma importância o equilíbrio entre o atendimento às demandas sociais e a manutenção e funcionamento da máquina pública estatal no que pertine à oferta de serviços públicos considerados essenciais à população cultural e economicamente diversa, quanto ideologicamente divergente.

O Ministério Público brasileiro nas últimas décadas tem buscado assegurar que pelo menos parte desse problema venha a ser resolvido. Observa-se que são milhares de ações coletivas e individuais ajuizadas desde então, visando o combate à inércia advinda da síndrome da ineficiência administrativa a qual

acaba culminando em insuficiente planejamento de políticas públicas as quais não atende ao bem comum, como seria o seu escopo.

Contudo, há que se ponderar quanto à forma de atuação do Ministério Público, questionando se essa tem sido suficiente para tal atuação especializada. Além disso, se indaga se a Instituição já desenvolveu mecanismos suficientes para permitir à população o pleno acesso às informações referentes aos motivos determinantes das suas escolhas quando promove a defesa de direitos e interesses sociais.

Saber se tais escolhas realmente refletem os anseios do grupo ou da coletividade envolvida é de suma importância. O atuar do agente ministerial deve, o quanto possível, ser isento de vieses cognitivos e subjetivismos; ao contrário, deve representar e se aproximar, de forma objetiva, daquilo que a sociedade realmente necessita, espera e deseja.

Não é tarefa fácil promover o devido processo legal coletivo na dimensão da identificação dos interesses dos grupos (VITORELLI, 2016). A alta carga de conflituosidade inerente aos direitos transindividuais faz com que coexistam divergências inclusive entre grupos muito próximos ou conectados entre si.

Como exemplo, há situações de decisões judiciais que proporcionam pontos de tensão e de conflitos entre valores constitucionalmente assegurados, como no caso de ações coletivas envolvendo a proteção ao meio ambiente e o direito à moradia de populações vulneráveis que invadem áreas ambientalmente protegidas (FREITAS; FREITAS, 2015)<sup>1</sup>.

Nesses casos, segundo FREITAS e FREITAS (2015, p. 860), as decisões judiciais envolvendo os conflitos citados têm gerado controvérsias quanto à sua efetivação, sendo importante ao juiz a busca pela conciliação, mesmo que o processo esteja em fase de execução. E mais: eventualmente, “[...]poderá até dar solução diversa da que foi determinada especificamente na sentença,

<sup>1</sup> “No Brasil é bastante comum a ocorrência de grandes levas populacionais migratórias e conseqüente descontrole de uma situação urbana, com aumento da pobreza e prática de invasão de áreas de proteção ambiental, em razão da ausência de moradia. As grandes migrações internas podem ser fruto da mecanização da agricultura, das condições climáticas, em especial a seca, e da construção de grandes empreendimentos que acabam atraindo trabalhadores que, com suas famílias, ocupam áreas menos valorizadas e próximas do local de trabalho. Mas tudo isso acaba sendo feito sem um estudo adequado, sem a devida ordenação do território através de um Plano Diretor, tal qual prevê a Constituição Federal em seu art. 182, § 1º, ou seja, mediante “um instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana”. FREITAS, Vladimir Passos de; FREITAS, Mariana Almeida Passos de. A complexidade das ações civis públicas envolvendo meio ambiente e populações vulneráveis. In: MILLARÉ, Édís (Coord.). *Ação Civil Pública após 30 anos*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015, p. 853.

ou seja, que tome medida que vise à efetiva cessação do dano ambiental ou respeito ao direito de moradia”<sup>2</sup>.

Mas, sentenças que envolvem a discussão da implantação de direitos constitucionais sociais tendem a conduzir a uma fase de execução ainda mais complexa quando originadas de investigações especialmente superficiais. Quando o Ministério Público não consegue cobrir todos os pontos e os pormenores do quadro fático, inexoravelmente apenas uma parte do problema será posto à discussão no ambiente judicial e, por consequência, haverá a entrega de soluções meramente parciais e nada pacificadoras, ou seja, bem distantes dos escopos elementares da jurisdição.

Daí, a importância de que o Ministério Público exerça suas atribuições sempre municiado do maior número possível de informações e detalhes, bem como conectado o mais próximo possível dos anseios sociais, permitindo que seu instrumental seja capaz de captar as vozes dos grupos, amplificando-a de forma sistêmica em todas as fases dos processos judicial e extrajudicial de tutela dos direitos e interesses transindividuais.

Como norte teórico dessa análise, pretende-se seguir as luzes da doutrina a qual aborda os processos estruturais (WHITTINGTON; KELEMAN; CALDEIRA, 2008) e os litígios estratégicos (ARENHART; JOBIM, 2017), com os seguintes focos: o papel da economia comportamental (POSNER, 1986; WOLKART, 2019), a análise dos custos na implantação dos direitos e os vieses cognitivos na tomada de decisão por seus agentes (CARDOSO; HORTA, 2018). Ancorar-se-á ainda o estudo no campo do processo civil contemporâneo (TARUFFO, 2014, 2017) e da hermenêutica crítica (CLEVE, 2011; ANDRADE, 2018;) em sua interface com o papel do Poder Público sob o paradigma do Direito Administrativo em crise (AZEVEDO, 2018). Dessa forma, acredita-se ser possível construir uma análise crítica acerca da eficiência, da transparência e dos custos da atuação do Ministério Público na indução das políticas públicas que demandam urgência para o atendimento das necessidades fundamentais da sociedade brasileira (THIBAU; REIS, 2009).

## *2. Dos gargalos na implantação de políticas públicas*

Desde há muito, pelo menos desde a metade do século passado, os Estados Unidos já estudam o tratamento de questões ligadas à efetivação

<sup>2</sup>No mesmo sentido: GOMES, Liége Cristina de V. Ramos. Ação civil pública e a efetividade da sentença na defesa do meio ambiente. In: MAZZEI, Rodrigo; NOLASCO, Rita Dias (coord.). Processo Civil Coletivo. São Paulo: Quartier Latin, 2005, p. 405.

de direitos sociais na via do Judiciário. Talvez, o caso mais emblemático do início dessa discussão diga respeito ao famoso *Brown vs Board of Education of Topeka*, julgado pela Suprema Corte norte-americana, em 1954, envolvendo a segregação de estudantes negros numa escola pública até então destinada exclusivamente a alunos de cor branca (DIDIER JR.; ZANETI JR.; OLIVEIRA, 2017).

A experiência internacional envolvendo processos estruturais em políticas públicas nos ensinou como o cumprimento de sentenças em litígios estratégicos e estruturais é tormentoso e, por vezes, ineficaz<sup>3</sup>.

De fato, grandes problemas que assolam a imposição de políticas públicas pelo Judiciário são pontuados por BARCELLOS (2018):

- não se concretizou a esperança de que os direitos sociais seriam devidamente efetivados pelo Poder Judiciário diante da inação do Poder Executivo;
- não obstante a proliferação de ações judiciais, os casos enfrentados nessas ações são pontuais e a maior parte da população brasileira nunca será beneficiada com uma decisão judicial envolvendo a efetivação de seus direitos sociais;
- há sérios problemas no plano do cumprimento dessas decisões judiciais que deliberam sobre direitos sociais em dimensões estruturais, sendo mais fácil a execução do comando quando destinado à efetivação de direitos individuais, por exemplo, que contemplam a entrega de medicamentos a uma só pessoa.

Não se trata de minimizar os vários papéis que as decisões judiciais têm e podem ter no tema dos direitos, mas apenas de constatar que é ilusório imaginar que possa caber ao Judiciário a função de garantir o respeito, proteção ou promoção dos direitos fundamentais em caráter geral. A edição de uma lei criando uma política pública de promoção de determinado direito será um ponto de partida: indispensável, sem dúvida, mas apenas um ponto de partida. Em boa medida o mesmo acontece com decisões judiciais mais complexas, que pretendem interferir com políticas públicas de forma coletiva. A transformação da realidade não se seguirá magicamente à expedição da norma e sequer a execução da própria lei e da política por ela delineada são automáticas (BARCELLOS, 2018, p. 255).

<sup>3</sup>Sobre o panorama acerca dos desafios no cumprimento de decisões estruturais em litígios estratégicos e de interesse público, recomenda-se a leitura de: LANGFORD, Malcolm. *Teoría y jurisprudencia de los derechos sociales: Tendencias emergentes en el derecho internacional y comparado*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores, 2013. WHITTINGTON, Keith E.; KELEMAN, R. Daniel; CALDEIRA, Gregory A. *The Oxford Handbook of Law and Politics*. New York: Oxford University Press, 2008. REIS, Ludmila Costa. *Processo coletivo extrajudicial: a construção de consensos em conflitos coletivos como instrumento de controle de políticas públicas*. 2018. 236f. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2003.

O monitoramento (controle interno e externo) das políticas públicas, inclusive pelo corpo social e pelas Instituições de defesa da ordem jurídica, como é o caso do Ministério Público, é medida que tem sido altamente recomendável a fim de checar se as metas estabelecidas foram cumpridas, quais resultados produziram e de que forma contribuíram positivamente para a transformação positiva da realidade social. A reunião de dados e informações sobre a execução de políticas públicas – notadamente induzidas por meio de processos estruturais – é um ótimo indicador inclusive como forma de se modificar, recuar ou avançar concretamente na pauta política sob discussão.

BARCELLOS (2018, p. 257-260) sistematiza sete etapas na dinâmica desse monitoramento, sucintamente, a saber:

- qual é o problema que a política pública pretende enfrentar e qual sua dimensão;
- fixação de metas a serem atingidas ao longo do tempo por essa política;
- quais os recursos financeiros, humanos ou de qualquer outra natureza investidos na política pública;
- que efetivamente foi feito por conta da política: os serviços prestados, as atividades desenvolvidas, os bens fornecidos;
- qual o impacto real da política pública sobre os direitos fundamentais: os outcomes;
- a avaliação dos dados produzidos sobre essas várias dimensões da realidade da política pública;
- a eventual revisão da política pública.

É de extrema clareza e propriedade a advertência trazida pela autora. Não se mostra mesmo coerente a implantação açodada de uma política pública sem que todos esses parâmetros tenham sido previstos, estudados e analisados pelos gestores.

E mais: dada a atual fase de desconcertante hiperjudicialização pelos colegitimados ao processo coletivo brasileiro, há que se pensar igualmente na construção de alguns direcionamentos e balizadores antes que uma ação coletiva seja inopinadamente ajuizada, pelo simples fato, ou à vista, da mera afirmação da prática do ilícito ou da violação de direitos das coletividades.

A caracterização de ofensa a direitos difusos e coletivos em sentido estrito, por si só, parece não mais se mostrar suficiente para o acionamento da via judicial, quando tal cenário não vem projetado e contextualizado com as demais violações de direitos de mesmo ou superior jaez, bem como sem trazer um detalhado plano estratégico de sua concepção, tais como: que melhorias trará para a coletividade? Como poderá causar o menor prejuízo aos demais grupos sociais eventualmente excluídos dessa ação? Como o próprio autor



da ação, o Poder Judiciário os organismos sociais civis ou mesmo o Poder Executivo promoverão o acompanhamento da demanda?

Talvez, se esteja diante da necessidade de salutar mudança de mentalidade no modo de atuação dos colegitimados ativos ao processo coletivo ou, quem sabe, da criação de uma fase judicial preliminar, em que, antes mesmo de se iniciar o processo, o magistrado solicita ao autor que apresente um plano estratégico de concepção e justificativas da demanda proposta, os limites e contornos do objeto buscado, um memorial pormenorizado de como pretende a concretização do pedido e, por fim, de que maneira a execução da política pública será monitorada sob o aspecto dos resultados obtidos.

Com efeito, no que pertine à jurisprudência sobre políticas públicas, a evolução da experiência judicial no Brasil e no mundo já demonstra a total inutilidade de mera declaração do órgão judicante quanto à violação do direito social em pauta, seguida de ordens vazias e opacas que apenas determinam ao gestor a implementação deste ou daquele interesse coletivo *lato sensu*, mas sem qualquer grau de pragmatismo ou verificação possível no plano da realidade.

Nesse atual panorama da sociedade brasileira, ao Ministério Público cabe passar a entender cada vez mais sobre a gestão pública, buscando um patamar de verdadeira excelência e, ao mesmo tempo, deixando de ser um órgão meramente demandador de direitos, para passar se reinventar como uma instituição viabilizadora desses direitos. Isso exige, portanto, total guinada de paradigma dentro da estrutura ministerial, pois, faz com que o *Parquet* tenha a responsabilidade, não mais e apenas, de apontar os fracassos da Administração Pública, esperando-se dessa Instituição que venha sinalizar os caminhos viáveis dentro da estrutura da máquina estatal os quais levem à promoção adequada e os acionamentos devidos para se atingir diretamente as políticas públicas a serem implementadas.

Para tanto, essa nova base de atuação do Ministério Público precisa ser tripartida nas seguintes fases:

1. atuação preventiva - nessa etapa, compete ao membro do Ministério Público mostrar-se plenamente inteirado de todos os pormenores que envolvem a Administração Pública sob sua fiscalização. Deve demonstrar a *expertise* suficiente para se antecipar a eventuais problemas e consequências que podem advir de uma gestão débil. Conhecer ainda os meandros e os gargalos da gestão pública, o que deve ser hoje uma medida indispensável para o êxito de qualquer ação promovida pelo Ministério Público;
2. atuação poliestruturada - aqui, a atuação do Ministério Público visa à concretização material de direitos transindividuais e individuais

homogêneos, seja na esfera extrajudicial, seja em último caso pela judicialização da matéria. Note-se que em qualquer um dos cenários a postura do Ministério Público pode e deve ser sempre voltada para a abordagem do conflito sempre na perspectiva resolutive e com primazia dos métodos de autocomposição. A efetivação de direitos sociais opera-se mediante um sofisticado programa e planejamento administrativo, mais complexo do que geralmente é veiculado dentro dos estreitos nichos discursivos de uma ação coletiva, na qual simplesmente é apontada a omissão do gestor, mas que geralmente não consegue contribuir com a arquitetura ou o *design* de uma solução juridicamente viável e administrativamente executável.

3. atuação reativo-persecutória - no âmbito da tutela da cidadania, a busca pela punição ao gestor deve ser encarada sempre de modo excepcional. Uma das maneiras de se evitar o sancionamento ao agente público passa, inclusive, por mecanismos cada vez mais precisos de acompanhamento preventivo dos atos administrativos em geral e, com isso, poderá o Ministério Público exercer o poder recomendatório para que eventual conduta passível de repreensão possa ter sua prática inibida.

O argumento principal deste pequeno ensaio dirige-se no sentido de investigar se a atuação constitucional do Ministério Público tem, de fato, contribuído para a melhoria da sociedade e, se de alguma forma, é possível realizar uma aferição ou medição qualitativa dos seus resultados (MATHIS, 2009), como se fará a seguir.

### *3. Da necessidade do controle de eficiência, da transparência e dos custos na atividade do Ministério Público*

Inicia-se essa análise levantando-se dois importantes questionamentos: quanto custa para a sociedade a tramitação de expediente administrativo (inquérito civil público, notícia de fato *etc.*) no âmbito do Ministério Público visando à tutela de interesses coletivos em sentido amplo? E, de outro lado, é possível quantificar o benefício que a atuação do *Parquet* traz e consegue canalizar em prol da sociedade?

Essas duas perguntas assumem feição fundamental quando se pretende abordar os custos públicos e o grau de transparência e eficiência do Ministério Público no desempenho de seus misteres.

Como saber se determinada atuação do Ministério Público é economicamente viável quando confrontada aos benefícios reais que ela poderá trazer no futuro para a sociedade? Aliás, foi-se o tempo em que o

membro ministerial atuava de forma meramente reativa às representações e solicitações dos cidadãos. Hoje, espera-se que o Promotor de Justiça tenha conhecimentos razoáveis de planejamento estratégico inclusive aplicável à sua atividade-fim, de maneira que consiga justificar suas posições adotadas, apresentar os caminhos e recursos que pretende utilizar para atingir os objetivos desenhados, bem como demonstrar em quanto tempo e como a sociedade efetivamente poderá se valer dos resultados que intencionou obter.

O uso de recursos públicos deve ser feito sempre à luz de postulados que expressem a capacidade de realizar o máximo pelo menor custo, mediante a obtenção dos melhores resultados. Como qualquer outra instituição pública, o *Parquet* recebe significativa parcela de recursos para compor seu orçamento e, igualmente como qualquer ente público, deve prestar contas à sociedade de como esses recursos têm sido aplicados e quais resultados têm sido conquistados (WOLKART, 2019).

É de crucial importância, portanto, a utilização de metodologia de controle que seja capaz de avaliar se as medidas e estratégias traçadas pelo Ministério Público têm se revertido positivamente em benefício da sociedade. A existência de mecanismos de *accountability* para aferir o grau de eficiência, de transparência e os custos da atuação ministerial na indução e concretização de políticas públicas devem ser traduzidos em indicadores, estatísticas e dados estruturados de fácil compreensão a todos da sociedade.

Pioneira na sistematização do tema no Brasil, CAMPOS (1990) adverte que à medida em que o Estado se expande e, por consequência, aumenta-se o nível de sua influência e intromissão na vida pessoal dos cidadãos, a preservação dos direitos democráticos requer necessariamente a expansão e o aprimoramento da arena em que se exerce o controle da atividade estatal.

Assim, controlar a qualidade da atividade estatal representa, em outros termos, a verificação da própria legitimidade dessa atuação, sendo uma autêntica prerrogativa constitucionalmente assegurada ao corpo social (CAMPOS, 1990), que ao exercê-la coloca também em prática, de modo participativo, sua cidadania.

Dessa forma, se ao Ministério Público incumbe representar, democrática e legitimamente, instrumental de controle da ineficiência ou da omissão do Poder Executivo em termos de implantação de direitos sociais e justa distribuição do bem comum, impõe-se como medida de rigor que ao próprio Ministério Público, igualmente, recaiam formas de controle pela população, a fim de tornar sua atuação cada vez mais transparente, dialógica e especialmente eficiente (COURA; FONSECA, 2015).

Quando o cidadão ou os grupos sociais se enxergam inseridos ou referenciados no espectro da atividade *parquetiana*, isso permite um

incremento na legitimação democrática da Instituição, permitindo uma renovação do compromisso constitucional celebrado com a promulgação da Constituição da República de 1988.

O Ministério Público do presente se mostra à sociedade por meio de sua atuação moderna e que conta com a utilização de recursos tecnológicos sofisticados e estrutura física à altura da função que exerce. Deve, ainda, ser uma Instituição ligada às metodologias de gestão pública capazes de traduzir ao cidadão comum os “*porquês*” e os “*motivos*” das deliberações adotadas no campo da tutela das coletividades.

Visando tornar cada vez mais sindicável sua atuação e a gestão dos recursos a ele destinados, tais dados devem estar plenamente à disposição para consulta pública. Destarte, entre os dados visíveis devem estar as informações gerais e específicas sobre as ações e medidas adotadas pelo Ministério Público, tais como: quanto custa uma unidade (Promotoria ou Procuradoria) por mês; quantas ações foram ajuizadas sobre determinado assunto; qual o custo real de cada uma dessas ações; qual parcela da população direta e indiretamente foi atingida por essa ação; quantas ações ajuizadas tiveram seu pedido negado ou não foi possível o cumprimento de eventual sentença favorável; quais os principais motivos de fracasso das medidas propostas; se os custos para a manutenção de uma unidade do Ministério Público (incluindo salários, estrutura predial, material, transporte *etc.*) é maior ou menor do que os resultados e condenações obtidas em favor da coletividade; quais parâmetros foram levados em conta para a escolha deste ou daquele objeto e como se deu a interlocução e a oitiva da parcela da sociedade interessada na eventual ação; como é feito o planejamento para o acompanhamento da execução de uma possível sentença favorável e como evitar o seu descumprimento pelo Poder Público demandado; quais os níveis de prioridade e requisitos são utilizados para a seleção das matérias que serão ou não alvo de atuação; quantos termos de ajustamento de conduta e quantas recomendações foram tomados e expedidas sobre cada um dos assuntos afetos às suas diversas atribuições e quais os resultados efetivos dessa atuação extrajudicial *etc.* Diante de tais dados será possível mapear, com precisão, a dinâmica da atuação do Ministério Público em defesa das políticas públicas que, apesar de constitucionalmente previstas, dificilmente estão acessíveis à maior parte dos cidadãos brasileiros.

Destarte, mais do que responder a estas e a uma infinidade de outras questões, o dever de transparência do Ministério Público deve possibilitar que todos esses documentos produzidos por força de sua atuação, seja na fase extrajudicial ou judicial de qualquer ação por ele processada, estejam integralmente à disposição da população para consulta, sendo atualizados em tempo real, obviamente excetuando-se os casos legais de sigilo e tramitação reservada.



Um simples dado pode ser revelador, mas ao mesmo tempo apresentar muita dificuldade de ser produzido. Cita-se, como exemplo, verificar qual o medicamento mais demandado em juízo pelo Ministério Público brasileiro no ano de 2018; quanto se gastou para a sua aquisição em juízo, incluindo os custos do próprio processo, dos profissionais envolvidos – juízes, advogados públicos, membros do Ministério Público, serventuários – e do próprio medicamento em si, em comparação ao custo médio desse remédio na rede varejista; qual o perfil sociofamiliar dos beneficiários desse medicamento *etc.*

Longe de representar mais um ataque à Instituição, essa avaliação crítica quanto ao grau de eficiência, transparência e custos envolvidos na atuação do Ministério Público, em especial no campo das políticas públicas, entende-se que é medida que lhe possibilitará estabelecer ainda maior legitimização social especialmente porque permitirá apresentar à população, de maneira sistemática, toda a série histórica de suas ações.

Noutro rumo, a atuação meramente experimentalista do Ministério Público acaba por permitir a prática de um ativismo judicial igualmente amador e ineficiente. A Instituição, portanto, deve aparelhar seus membros, no âmbito da atividade-fim, para que consigam decodificar as contingências sociais da forma o mais aprimorada possível. Isso implica na utilização de métodos e conhecimentos interdisciplinares, especialmente no que diz respeito à análise econômica de sua atividade, das consequências e dos custos da judicialização dos direitos difusos e coletivos em sentido estrito.

O próprio Judiciário, nesse contexto, deve ter a sensibilidade para perceber o quão graves podem ser os efeitos de uma sentença coletiva no que tange às mudanças institucionais dentro da estrutura administrativa de um ente público (AZEVEDO, 2018). Por isso, a prolação de ordens que visem à implantação ou à mudança drásticas dos vetores estruturantes de uma política pública deve ser lastreada pela análise de vários outros aspectos para além do mero silogismo jurídico (HOMMA, 2017); isto sim, se pode denominar legítimo e eficiente ativismo judicial.

Por fim, há que se recordar que, tal qual qualquer ação humana, o processo cognitivo de julgamento e tomada de decisões dos membros do Ministério Público no campo da tutela das políticas públicas (e também de juízes e demais atores que atuam no sistema integrado de tutela processual coletiva) podem estar indubitavelmente influenciados por vieses e heurísticas, ou seja, mecanismos de atalhos e recursos mentais que auxiliam na resolução simplificada de casos complexos (CARDOSO; HORTA, 2018).

Isso quer significar que as escolhas adotadas pelos membros do Ministério Público, por mais que sejam dotadas da mais lúdima boa-fé, podem estar sujeitas



a subjetivismos, preconceitos, informações preteritamente acumuladas, intuições, emoções, instintos e desvios, naturais de se manifestarem como inerentes a qualquer ser humano.

Na produção de uma decisão judicial, por exemplo, por mais que o magistrado busque não se deixar influenciar por fatores extraprocessuais ou metajurídicos, “seu acervo inconsciente participa da formação de seus pensamentos conscientes, de forma que, apesar de sua fundamentação lhe parecer puramente racional, a decisão frequentemente reflete suas ideias inconscientes” (ABREU; GOUVEIA; COLARES, 2018, p. 671), visto que ao ser humano é impossível raciocinar com total neutralidade (aqui não confundida com imparcialidade).

E justamente nesse universo multifacetado de infinitas escolhas institucionais e decisões jurídicas que se pode questionar de que maneira as convicções pessoais e demais vieses podem influenciar negativamente a atuação de um colegitimado e o julgamento de um magistrado? Como é sabido, infinitos são os problemas a serem enfrentados na gestão administrativa de qualquer município, mas finitos são os seus recursos.

Buscar identificar as razões que levaram o membro ministerial a mover esta ou aquela ação passa a ser visto como um importante indicador na efetividade dos direitos sociais. Em outros termos, não basta apenas que um Promotor de Justiça ajuíze uma ação civil pública sem que se consiga identificar plenamente os fundamentos de sua escolha.

Assim, indaga-se: em uma determinada realidade fática, na qual várias políticas públicas ainda não foram implementadas a contento pelo Poder Público, o que leva o Ministério Público a escolher uma entre tantas demandas? Que critérios foram utilizados e, além disso, como minimizar a atuação dos diferentes tipos de vieses do agente político em sua deliberação inicial?

Verifica-se que a condução de soluções extrajudiciais, a realização de audiências públicas e reuniões setoriais, a propositura de termos de ajustamentos de conduta e outras medidas, tudo isso pode assumir um caráter incrivelmente prejudicial se o membro do Ministério Público estiver sob insuperável influência de algum sentimento pessoal ou tomado de nítidos vieses na formulação de suas escolhas.

A própria apresentação do Ministério Público, por vezes, como um infalível promovedor da Justiça e defensor da sociedade, de certa forma, pode ser visto ou considerado relativamente como um viés, especialmente se levado a um patamar de cegueira institucional para os demais contextos sociojurídicos envolvidos.

## 4. Conclusão

Seja na atuação preventiva, seja na atuação poliestruturada, não mais se coaduna com o perfil moderno de Ministério Público o engendramento de ações e medidas contaminadas por uma visão meramente monocromática do conflito, especialmente para o enfrentamento de violações de direitos transindividuais e litígios complexos envolvendo a coletividade, as quais exigem saberes interdisciplinares, além de produzirem reflexos e consequências que vão para além da solução jurídica buscada.

Quando a política pública é objeto de implementação diretamente pelo Poder Executivo (ou seja, sem ser objeto de adjudicação judicial), o próprio gestor consegue planejar questões afetas ao tempo, cronograma de atividades, recursos financeiros, mão de obra, logística e material empregados, etapas de aferição de resultados, eventual revisão do projeto *etc.*, sendo essas as razões que tornam esse Poder incumbente da legítima administração dos recursos públicos, em direção à implementação dos direitos sociais.

De outro lado, no âmbito do processo coletivo brasileiro, os autores cogititados têm à sua disposição mecanismos coercitivos extremamente severos para compelir (ou ao menos tentar) o gestor a cumprir o comando judicial voltado à concessão efetiva dos direitos sociais. Ocorre que esses mecanismos, exatamente por não serem capazes de dialogarem com a sensível realidade fático-econômica, enquanto barreira insuperável, tornam-se tanto graves quanto míopes na maioria dos casos.

As mesmas consequências drásticas, portanto, de uma política pública inicialmente mal planejada dentro da própria Administração Pública haverão de ser visualizadas quando a concretização dos direitos sociais forem objetos de ações coletivas não devidamente estruturadas.

Na função de pacificar temas polêmicos de grande apelo social e/ou emocional, o magistrado ou o membro do Ministério Público pode ser conduzido por labirintos e/ou atalhos cognitivos de onde dificilmente conseguirá construir uma decisão ou uma escolha instituicional com alto índice de racionalidade e justiça.

O fato é que uma infundável coleção de estímulos extrajurídicos, formações e pré-convicções pessoais podem nitidamente influenciar no processo de julgamento e tomada de decisão desses atores, especialmente exagerando ou flexibilizando indevidamente determinadas consequências ou escolhas, em desfavor da sociedade.

Daí, a importância de o Ministério Público brasileiro ir em busca de metodologias que permitam aferir a transparência, quantificar a eficiência

e permitir a identificação dos custos de sua atuação, em comparação aos benefícios sociais gerados para a coletividade.

## *Referências Bibliográficas*

- ABREU, Rogério Roberto Gonçalves de Abreu; GOUVEIA, Lúcio Grassi de; COLARES, Virgínia Colares. Fatores metaprocessuais e suas influências para a formação da decisão judicial. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 8, n. 2, 2018, p. 661-687.
- ANDRADE, Igor Ascareli Castro de. *Constituição e desigualdade em John Rawls*. Belo Horizonte: D'Plácido, 2018.
- ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (Orgs.). *Processos Estruturais*. Salvador: JusPodivm, 2017.
- AZEVEDO, Eder Marques de. *O Estado Administrativo em crise: aspectos jurídicos do planejamento no administrativo econômico*. Belo Horizonte: D'Plácido, 2018.
- BARCELLOS, Ana Paula de. Políticas públicas e o dever de monitoramento: "levando os direitos a sério". *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 8, n. 2, 2018, p. 251-265
- CAMPOS, Anna Maria. Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português? *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, fev./abr. 1990.
- CARDOSO, Renato César; HORTA, Ricardo de Lins e. Julgamento e tomada de decisões no Direito. In: MALLOY-DINIZ, Leandro Fernandes; KLUWE-SCHIAVON, Bruno; GRASSI-OLIVEIRA, Rodrigo. *Julgamento e tomada de decisões*. São Paulo: Pearson Clinical Brasil, 2018, p. 143-168.
- CLEVE, Clèmerson Merlin. *O direito e os direitos: elementos para uma crítica no direito contemporâneo*. 3. ed. Fórum: Belo Horizonte, 2011.
- COURA, Alexandre de Castro; FONSECA, Bruno Gomes Borges da. *Ministério Público brasileiro: entre unidade e independência*. São Paulo: LTr, 2015.
- DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Notas sobre as decisões estruturantes. *Civil Procedure Review*, v. 8, n.1, p. 46-64, jan.-abr., 2017.
- FREITAS, Vladimir Passos de; FREITAS, Mariana Almeida Passos de. A complexidade das ações civis públicas envolvendo meio ambiente e populações vulneráveis. In: MILARÉ, Édís (Coord.). *Ação Civil Pública após 30 anos*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015, p. 851-864.
- GEORGIEVA, Irena. *Using Transparency Against Corruption in Public Procurement: A Comparative Analysis of the Transparency Rules and their Failure to Combat Corruption*. Switzerland: Springer, 2017.
- GOULART, Marcelo Pedroso. *Elementos para uma teoria geral do Ministério Público*. Belo Horizonte: Arraes, 2013.

- HOMMA, Fernanda Lissa Fujiwara. Sentenças estruturantes: necessidade de accountability e possibilidades do constitucionalismo democrático. *Anais do Simpósio Brasileiro de Processo Civil*, Academia Brasileira de Direito Constitucional, 2017, p 930-945.
- LANGFORD, Malcolm. *Teoría y jurisprudencia de los derechos sociales*: Tendencias emergentes em el derecho internacional y comparado. Bogotá: Siglo del Hombre Editores, 2013.
- MATHIS, Klaus. *Efficiency instead of justice? Searching for the Philosophical Foundations of the Economic Analysis of Law*. Switzerland: Srpinger, 2009.
- POSNER, Richard. *Economic analysis of law*. 9th edition. New York: Wolters Kluwer, 1986.
- REIS, Ludmila Costa. Processo coletivo extrajudicial: a construção de consensos em conflitos coletivos como instrumento de controle de políticas públicas. 2018. 236f. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2003.
- TARUFFO, Michele. *A prova*. Tradução de João Gabriel Couto. São Paulo: Marcial Pons, 2014.
- .. *Ensaio sobre o processo civil*: escritos sobre processo e justiça civil. Org. e rev. das traduções Darci Guimarães Ribeiro, Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2017.
- THIBAU, Tereza Cristina Sorice Baracho; REIS, Ludmila Costa. As ações coletivas e a judicialização de políticas públicas no Estado Democrático de Direito: possibilidades e limites. *Revista MPMG Jurídico*, Belo Horizonte, a. IV, v. 17, p. 33-36, jul./ago./set. 2009.
- VITORELLI, Edilson. *O devido processo legal coletivo*: dos direitos aos litígios coletivos. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.
- WHITTINGTON, Keith E.; KELEMAN, R. Daniel; CALDEIRA, Gregory A. *The Oxford Handbook of Law and Politics*. New York: Oxford University Press, 2008.
- WOLKART, Erik Navarro. *Análise econômica do processo civil*: como a economia, o direito e a psicologia podem vencer a tragédia da justiça. São Paulo: RT, 2019.

# O processo coletivo como via de promoção de reformas estruturais para a efetivação do direito fundamental à saúde

*Tereza Cristina Sorice Baracho Thibau*

*Thaís Costa Teixeira Viana*

**Resumo:** A disfuncionalidade na gestão econômica de recursos públicos provoca, de forma sistêmica, no Brasil, a inefetividade de direitos sociais garantidos constitucionalmente. No caso específico do direito à saúde, referido contexto provoca fenômeno que se passou a conhecer por judicialização da saúde e se caracteriza pelo excesso de demandas individuais, em juízo, acerca de questões que apresentam idêntico plano de fundo: a ineficiência na concretização do direito constitucional à saúde. A partir de viés transdisciplinar, este ensaio pretende analisar a teoria das reformas estruturais, concebida por Owen Fiss na década de 1970, e sua possível implementação no Brasil por intermédio da técnica processual coletiva, como possível estratégia à mitigação do fenômeno da judicialização da saúde.

**Palavras-Chave:** Políticas Públicas. Reformas Estruturais. Processo Coletivo. Direito à Saúde.

## 1. Introdução

O fenômeno da “judicialização da saúde” caracteriza-se enquanto uma disfuncionalidade consolidada no ordenamento jurídico brasileiro. A insuficiência na atuação do Poder Executivo em promover políticas públicas adequadas à concretização do direito constitucional à saúde culmina, por exemplo, com a provocação ao Ministério Público para que passe a veicular pedidos de tutela individual, tais como: a disponibilização de medicamentos ou leitos de internação, o fornecimento de insumos ou a realização de cirurgias. Trata-se de atuação legítima, uma vez que, apesar de não se lastrear no viés coletivo do direito tutelado, fundamenta-se no aspecto social indisponível do direito à saúde. Por outro lado, verifica-se que a ineficiência do Estado na gestão da saúde acaba por obrigar o Ministério Público a se concentrar na proteção casuística de direitos sociais individuais, desfocando-se da sua atribuição constitucional primordial, isto é, a tutela de direitos das coletividades.

Referido contexto é nítido reflexo da insuficiência de investimentos e da ineficiente garantia do direito constitucional à saúde, bem como de



outros direitos constitucionais, por parte do Poder Público, em especial do Executivo, impondo-se a participação mais ativa do Poder Judiciário, seja mediante a provocação do Ministério Público, ou de outros sujeitos processuais. Trata-se, portanto, de problemas que encontram suas origens na forma como se estruturam as instituições e burocracias estatais, e que, portanto, ao serem apreciadas pelo Poder Judiciário, devem receber tratamento específico.

Atualmente, desenvolve-se, nos países da América Latina, a doutrina dos processos estruturais, concebida no ordenamento jurídico norte-americano, em meados da década de 1970. Refere-se a instrumento destinado à concretização, pelo Poder Judiciário, de valores constitucionais, a partir da reforma da estrutura das instituições burocráticas estatais – portanto, *reformas estruturais*. Face à relevância da temática, que perpassa a acepção constitucional da doutrina da separação de poderes, esta análise tem como hipótese a identificação dos processos coletivos enquanto via adequada à veiculação de pretensões de reformas estruturais envolvendo a concretização do direito constitucional à saúde, no Brasil. Para tanto, sob viés transdisciplinar, perpassa-se o Direito, no que concerne à judicialização de políticas públicas, e a Gestão Econômica de recursos públicos.

Para a verificação da hipótese apresentada, mediante a adoção da metodologia eleita, objetiva-se analisar a teoria das *reformas estruturais*; a possibilidade de sua implementação pela via de processos coletivos; e a utilidade do modelo de processos coletivos estruturais, como alternativa à mitigação do fenômeno da judicialização da saúde.

## 2. Da litigância de interesse público à teoria das reformas estruturais

Desde meados do século XX, tornou-se possível identificar a progressiva transformação no papel desempenhado pelas Cortes, nos diferentes ordenamentos jurídicos, a partir de sua convocação, cada vez mais frequente, a se enveredarem em matérias atinentes a “dilemas morais, questões de política pública e controvérsias políticas” (HIRSCHL, 2009, p.140). O fenômeno, inicialmente alcunhado de “judicialização da política”, foi ganhando contornos mais aprofundados, para alcançar uma “judicialização da política *pura*” (HIRSCHL, 2009), com a atribuição às Cortes do múnus de corroborar alterações de regimes políticos, supervisionar prerrogativas do Poder Executivo e intervir na “formação de identidades coletivas, processos de construção de nações e disputas a respeito da própria definição – ou *raison d’être* – da comunidade” (HIRSCHL, 2009, p.146).

Ainda na década de 1970<sup>1</sup>, Abram Chayes diagnosticou a respectiva tendência no âmbito das Cortes Federais norte-americanas, intitulando-a *litigância de interesse público*. Nas palavras do doutrinador, os juízes passavam a ser acionados para dirimir “queixas acerca da administração de programas públicos ou semi-públicos, e para reivindicar políticas públicas incorporadas nos estatutos vigentes e nas disposições constitucionais” (CHAYES, 1982, p.4 – tradução livre)<sup>2</sup>. Observou o doutrinador que se superava um modelo exclusivamente bipolar de litigância, em que contenderiam partes privadas, acerca de seus interesses particulares, perante juiz neutro e passivo, o qual analisaria o caso a partir de viés retrospectivo. Assim, se anunciava modelo contemporâneo de litigância, com limites subjetivos e objetivos amorfos, predominantemente voltados a insatisfações quanto ao conteúdo ou à condução de políticas (públicas ou não), o que exigiria contínuo envolvimento judicial à sua resolução, com viés prospectivo e corretivo (ao invés de compensatório), e irradiação dos efeitos da decisão para além dos limites da lide (CHAYES, 1982, p.4-5).

Contemporaneamente às pesquisas empreendidas por Abram Chayes, ao final da década de 1970, Owen Fiss<sup>3</sup> analisou o fenômeno, na Yale Law School, mediante diferente nuance, interpretando o renovado papel desempenhado pelos juízes a partir do fenômeno da *adjudicação*. A doutrina de Fiss compreende tradicionalmente a adjudicação como o processo de se conferir “significado e expressão concretos aos valores incorporados em um texto jurídico dotado de grande autoridade, tal como a Constituição” (2017b, p.82). Admite, contudo, forma de adjudicação que tem por premissa a “[...] consciência de que a principal ameaça aos valores constitucionais norte-americanos não é proveniente de indivíduos, mas das operações das organizações de grande porte, as burocracias do Estado moderno” (FISS, 2017b, p.82). Por isso, “[...] a menos que as referidas organizações sejam reestruturadas, tais ameaças não podem ser eliminadas” (FISS, 2017b, p.83).

Em suma, compreendeu Owen Fiss que, na medida em que estariam os juízes investidos do múnus de dar concretude a valores constitucionais ameaçados por estruturas e burocracias estatais, ao Poder Judiciário passaria a incumbir a intervenção no conteúdo e na implementação de políticas públicas, bem como na estruturação de organizações burocráticas do Estado, com viés prospectivo, ainda que isso importe em interferência na gestão

<sup>1</sup> Cf. CHAYES, 1976.

<sup>2</sup> “[...] they are asked to deal with grievances over the administration of some public or quasi-public program, and to vindicate the public policies embodied in the governing statutes or constitutional provisions” (CHAYES, 1982, p.4).

<sup>3</sup> Cf. FISS, 1979.

econômica de recursos públicos. Para a reestruturação destas organizações, ou *reformas estruturais*, por sua vez, elege como instrumento adequado a *injunction*<sup>4</sup>, instituto do Direito norte-americano, de natureza preventiva, que se destina a exigir do réu ou proibir-lhe a prática de determinado ato.

A conjectura de tal possibilidade, entretanto, esbarra em necessário debate, acerca da legitimidade e da eficiência do Poder Judiciário para a implementação de *reformas estruturais*, encargo disfuncional que lhe recai em decorrência da insuficiente atuação do Poder Executivo na concretização de direitos sociais. Ao responder à referida inquietação no que concerne à legitimidade, Owen Fiss pondera que não se estaria a afastar do modelo democrático de processo, pelo simples fato de não guardar o órgão julgador compromisso constitucional com a adoção de soluções que reflitam o desejo majoritário da população. Pelo contrário, “[...] as preferências do povo não são o padrão e não existe uma conexão perceptível entre o majoritarismo e o significado de um valor constitucional” (FISS, 2017a, p.38). Nesse sentido, compreende que deve o juiz assegurar sua imparcialidade e independência, na prolação de decisões, a fim de “que a decisão judicial não seja a expressão do interesse (ou preferências) dos litigantes, o que seria a antítese da decisão correta ou justa” (FISS, 2017a, p.37) e de que “o juiz independa de políticas, aqui entendidas como o processo pelo qual são expressas as preferências do povo” (FISS, 2017a, p.37).

A legitimidade da postura ativa adotada pelo juiz, para a implementação de *reformas estruturais*, pelo contrário, encontraria seu fundamento no múnus conferido pelo constituinte – nos diferentes ordenamentos jurídicos democráticos – ao Poder Judiciário, confiando-lhe a guarda da ordem jurídica e a garantia de cumprimento dos direitos assegurados à população<sup>5</sup>. No entanto, a fim de que não haja abusos ou impropriedades neste exercício,

<sup>4</sup> Trata-se de instituto que se aproxima, mas não se iguala, à tutela mandamental do Direito Brasileiro, exceto por seu viés estritamente prospectivo, isto é, voltado exclusivamente à correção de contexto futuro (Cf. FISS, 2017b, p.83 - Nota de Rodapé do Tradutor, n.º 109).

<sup>5</sup> Marco F. Jobim, ao comentar obra de Owen Fiss, considera que este “defende que os valores constitucionais assegurados devem ser condição de possibilidade de reestruturação nas edificações organizacionais burocráticas” (2013, p.94). E prossegue: “[...] a Constituição já estabelece a estruturação do Estado, criando seus órgãos, funções e relações, sendo que os valores já instituídos no documento constitucional necessitam de um significado para sua operacionalização. Então, se tudo está estruturado na Constituição dos Estados Unidos, devendo apenas ser preenchidos os valores que a sustentam, quem é que deverá realizar este preenchimento das lacunas existentes? Owen Fiss responde a indagação de forma cristalina ao expor que cabe aos Poderes Legislativo e Executivo tais funções, assim como às instituições privadas, mas não admite que os juízes não possam participar deste debate público. Então, todos têm voz no processo de preenchimento das lacunas deixadas pelos valores constitucionais nesse novo modelo de adjudication, que significa ser um processo no qual os juízes realmente concedem significado a determinados valores públicos” (JOBIM, 2013, p.95).

torna-se de fundamental importância a observância de requisitos precisos na fundamentação de decisões judiciais. Nas palavras de Owen Fiss:

[...] o motivo não pode consistir em uma preferência, seja a das partes, a do corpo político, ou a do juiz. A afirmação ‘eu prefiro’ ou ‘nós preferimos’ no contexto de uma decisão judicial, mais do que no de uma decisão legislativa, constitui meramente uma explicação, não uma fundamentação. [...] o motivo deve, de alguma forma, transcender as transitórias crenças pessoais do juiz ou do corpo político acerca, por exemplo, do que é certo ou justo, ou do que deve ser feito (FISS, 2017a, p.37).

A essência da legitimidade democrática de tal postura ativista do Poder Judiciário, assim, residiria na garantia de que “os argumentos estejam vinculados diretamente com o caso colocado perante ela [Corte superior], e que os mandamentos oriundos da decisão estejam em conformidade com a Constituição de seu país” (JOBIM, 2013, p.96).

A seu turno, resolver-se-ia a inquietação acerca da *eficiência* de se atribuir tal múnus ao Poder Judiciário, na compreensão do idealizador da teoria das *reformas estruturais*, pelo fato de que importariam estas reformas intervenções cíclicas, via estabelecimento de “relação de supervisão duradoura [...] entre o juiz e a instituição, [...] para se ter certeza de que a operação da organização permanecerá dentro dos limites constitucionais” (FISS, 2017a, p.52).

O referido debate, que encontrou amplo espaço de discussão no cenário norte-americano, sobretudo nas últimas décadas do século XX, foi recepcionado pela comunidade jurídica latino-americana por volta de 1998, com a prolação de *sentencias estructurales* pela Corte Constitucional Colombiana, a qual, conferindo aplicabilidade prática à doutrina de Owen Fiss, considerou como requisito à referida atuação ativista do Poder Judiciário, a constatação de *estado de coisas inconstitucional* (ECI). Carlos Alexandre de Azevedo Campos, ao se dedicar ao estudo da jurisprudência da Corte Constitucional Colombiana, identificou ao ECI quatro pressupostos essenciais, por ele assim descritos:

O primeiro pressuposto é o da constatação de um quadro não simplesmente de proteção deficiente, e sim de violação massiva e contínua de diferentes direitos fundamentais, que afeta a um número amplo de pessoas. [...] O segundo pressuposto é o da omissão reiterada e persistente das autoridades públicas no cumprimento de suas obrigações de defesa e promoção dos direitos fundamentais. [...] O terceiro pressuposto [...] tem a ver com as medidas necessárias à superação das inconstitucionalidades [...]. No plano das soluções, haverá o ECI quando a superação dos problemas de violação de direitos exigir a expedição de remédios e ordens dirigidas não apenas a um órgão,



mas a um conjunto desses. [...] O quarto e último pressuposto diz respeito à potencialidade de um número elevado de afetados transformarem a violação de direitos em demandas judiciais, que se somariam às já existentes, produzindo grave congestionamento da máquina judiciária (CAMPOS, 2016, p.180-185)<sup>6</sup>.

A partir da atuação precursora da Corte Constitucional Colombiana, demais ordenamentos jurídicos latino-americanos passaram a apresentar abertura à aplicação de *reformas estruturais* – a exemplo da Argentina e do Peru<sup>7</sup> –, mediante a constatação do estado de coisas inconstitucional. Como decorrência lógica desta tendência, o debate ganhou espaço também na doutrina brasileira, especialmente após o reconhecimento de *estado de coisas inconstitucional*, pelo Supremo Tribunal Federal, no julgamento da Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) n.º 347, referente ao sistema carcerário brasileiro. E, como expõe Desirê Bauermann, em trabalho que lhe conferiu o título de doutoramento, referida tendência seria natural, face ao múnus constitucional conferido ao Poder Judiciário brasileiro:

[...] a Constituição Federal brasileira garante o recebimento de inúmeros direitos pela população, cabendo ao Judiciário dar efetivo cumprimento a eles, sob pena de se tornarem letra morta. Todavia, para tanto é necessário que o Judiciário acabe por elaborar em muitas situações políticas públicas, já que os direitos fundamentais devem ser garantidos, em sua maioria, pelo poder público. Tal poder não pode se furtar a julgar caso submetido ao seu conhecimento, sob o argumento de que sua decisão influirá na seara típica dos Poderes Executivo e Legislativo, quando a própria Constituição Federal lhe concede a missão de pacificar conflitos e de garantir aos cidadãos o recebimento de seus direitos (BAUERMAN, 2012, p.159).

E, a exemplo do que se verificou no ordenamento jurídico norte-americano, por ocasião do desenvolvimento de um modelo de processo voltado à implantação de reformas estruturais, não se estaria diante de via processual destinada apenas à implementação de políticas públicas, mas, também, e talvez principalmente, à “[...] resolução de casos complexos ou a realização de reformas na estrutura de

<sup>6</sup> Consoante sumariza Adriana Costa Lira, “situações concretas de lesão ou ameaça a direitos fundamentais – desde que ocorram de forma generalizada (massiva e persistente) – são indicadores básicos para reconhecimento do Estado de Coisas Inconstitucional. Além desse indicador básico, central, o Estado de Coisas Inconstitucional restará configurado se forem preenchidos os demais requisitos: (1) detecção de falhas estruturais e falência ou ausência de políticas públicas como causas do problema e (2) necessidade de medidas abrangentes envolvendo mais de uma função da República” (LIRA, 2019, p.76).

<sup>7</sup> Cf. CAMPOS, 2016.



entes, organizações ou instituições, públicos ou privados, com o fim de concretizar direitos fundamentais” (NUNES, 2019, p.327). Em suma, como aspecto comum a todos estes propósitos, volta-se o processo estrutural à resolução de violações ou ameaças de violações graves a direitos garantidos constitucionalmente, para cuja remediação e solução prospectiva, se torne necessária a adoção de medidas diversas e entrelaçadas, por órgãos das diferentes esferas do poder público.

Esta simples constatação, no entanto, revela, em contrapartida, a elevada complexidade da tarefa de se produzirem sentenças estruturais: oscilações entre os interesses políticos representados por agentes públicos e administrativos fazem com que se alterem os rumos políticos de Estados e nações, o que pode culminar em inviabilizar a adoção de resoluções definitivas aos problemas estruturais diagnosticados. Exemplificativamente, “o programa de ação governamental pode se alterar no decorrer do processo, de forma que o julgador precisa inteirar-se desse caráter volátil da política pública [...], sob pena de proferir ordens totalmente dissociadas da realidade social vigente” (DAHER, 2019, p.60-61). E, por esta razão, sopesa Desirê Bauermann:

[...] por envolverem gestão de recursos eternamente limitados, bem como a análise de questões com as quais o Judiciário nem sempre é familiarizado, deve agir com parcimônia, buscando soluções possíveis e, de preferência, consensuais para evitar que, com sua decisão, acabe por não dar fim ao conflito. [...] Nessa quadra, o juiz, quando da determinação da forma como se dará o cumprimento das decisões judiciais, deve analisar fundamentadamente as implicações que seu comando terá na prática. O juiz não fica vinculado ao pedido quanto ao meio de sub-rogação indicado pela parte para executar o julgado, podendo determinar outro que no seu sentir seja mais apropriado. Assim, caso o pedido seja impossível de ser atendido adequadamente na prática pela imposição de políticas públicas pelo Judiciário, melhor que este se limite a declarar a inconstitucionalidade da conduta, deixando para o poder responsável, seja o Legislativo, seja o Executivo, a correção da violação declarada. Ainda, sendo possível a determinação de inclusão de verbas no orçamento do próximo ano para se atender adequadamente ao direito violado, deve o responsável pelo desenvolvimento das políticas públicas comprovar em juízo o afastamento da violação constatada pelo juízo, sob pena de pagamento de multa, que deverá recair não sobre o poder público, mas sobre os agentes públicos responsáveis pela realização na prática do quanto determinado judicialmente [...] (BAUERMAN, 2012, p.160).

Não se pretende, com o processo estrutural, portanto, violar-se o postulado da separação de poderes, mas, pelo contrário, garantir-se a concretização de direitos constitucionais, mediante postura ativa do Poder Judiciário, que poderá, para

tanto, inclusive, enveredar-se na seara econômica, mediante a determinação de inclusão de verbas em orçamento público anual seguinte, para adequada garantia de direitos sociais (inclusive à saúde), via a concretização de políticas públicas.

### 3. O alcance das reformas estruturais pela via do processo coletivo

Constatada a complexidade das causas, não se deve, contudo, valer da premissa de que seria o processo coletivo a única via adequada à concretização de *reformas estruturais* no contexto processual civil brasileiro. Sabe-se que não há dificuldades em se vislumbrar nas ações coletivas (com seus limites *erga omnes* e *ultra partes* à coisa julgada e com sua legitimação extraordinária concorrente e disjuntiva) o instrumento adequado para a veiculação de pretensões estruturais, que envolvam a redefinição de instituições burocráticas e a implementação de políticas públicas. Porém, como vem se posicionando a doutrina pátria recentemente, não existe impedimento jurídico à sua observância no âmbito de ações *individuais* e *pseudoindividuais*.

No que concerne às políticas públicas destinadas à concretização do direito à saúde, Samuel Paiva Cota apresenta, exemplificativamente, o caso da intervenção judicial da Santa Casa de Misericórdia de Ouro Preto, como hipótese típica de litígio individual, apto à concretização de *reformas estruturais*:

O litígio [...] revela-se multipolar e altamente complexo, características típicas de um litígio estrutural. Entre os interesses existentes, como base em um exercício meramente didático, podem-se elencar: o interesse de toda a comunidade da microrregião Ouro Preto, Mariana e Itabirito; o interesse do município de Ouro Preto, do Estado de Minas Gerais e da União Federal, por meio de órgãos que repassam verbas públicas ao hospital; o interesse da Irmandade da Santa Casa de Misericórdia de Ouro Preto; o interesse dos gestores réus; o interesse dos diversos fornecedores e prestadores de serviços diretos ou indiretos e o interesse do corpo clínico e dos empregados. Para o trato de todos esses interesses, em que pese não estar-se diante de uma ação coletiva, mais comumente utilizada para o trato desse tipo de conflitos, observa-se que a aplicação da teoria dos processos estruturais seria o caminho mais racional para se visitar determinados institutos processuais e adequar o provimento judicial aos anseios e necessidades existentes na realidade do caso (COTA, 2019, p.160).

Anuncia similar direcionamento a doutrina de Marco Félix Jobim (2019), ao sopesar que mereceriam os litígios estruturais teoria própria, apartada do Direito

Processual Civil comum e do Direito Processual Coletivo. Verdaderamente, observa-se que, na concepção do doutrinador, não se confundem os referidos ramos do Direito, mas apenas *se aproximam* da sistemática aplicável aos litígios estruturais: “talvez o *mais parecido* ramo do direito processual que comporte uma ideologia por trás dos processos estruturais seja o dos processos coletivos” (JOBIM, 2019, p.644 - sem destaque no original).

E não se poderia cogitar mais do que mera aproximação, pois, como alerta Leonardo Nunes, “as características, pressupostos e fundamentos do processo estrutural formam um modelo que impacta diretamente na aplicação de diversos institutos do Direito Processual, exigindo deles uma remodelagem, com o intuito de torna-los adequados a essa nova tipologia de litígios” (2019, p.335). Neste ponto, e valendo-se das já expostas considerações de Abram Chayes, acerca do perfil de *litigância de interesse público* – no qual se podem vislumbrar características a abarcarem as *reformas estruturais* –, observam-se conflitos submetidos ao crivo do Poder Judiciário, com limites subjetivos e objetivos *amorfos* e, portanto, instáveis, a admitirem reconfiguração no transcurso do trâmite processual<sup>8</sup>.

Por outro lado, não restam dúvidas de que, ingressando no ordenamento jurídico brasileiro, a pesquisa acerca das *reformas estruturais* imediatamente ocupou espaço junto ao processo civil coletivo, não por se confundirem as noções de processo estrutural e processo coletivo<sup>9</sup>, mas por envolverem as reformas estruturais, na grande maioria das hipóteses, questões atinentes à implementação de políticas públicas e, portanto, ao interesse de coletividades. De fato, é traço comum aos litígios estruturais o viés policêntrico, ou seja, o envolvimento simultâneo de “vários ‘centros’ de problemas subsidiários, cada um deles relacionado aos outros, de tal forma que a solução para cada um depende da solução para todos os outros” (FLETCHER, 1982, p. 645 – tradução livre)<sup>10</sup>. Trata-se, portanto, de característica comumente diagnosticada em litígios coletivos complexos, para os quais “nunca será claro, *ex ante*, qual, dentre as possibilidades, é a mais eficaz para a reparação ou prevenção da lesão ao bem jurídico” (VITORELLI, 2018, p.1 196).

<sup>8</sup>Sobre o tema, cf. NUNES, 2019, p. 336: “No processo estrutural, é praticamente impossível que o autor, no momento da formulação do pedido, saiba de antemão todos os contornos da causa de pedir, todas as medidas que poderão ser implementadas, e quais as providências finais que mais se adequarão ao litígio existente. É que, nesses casos, é plenamente possível, e muitas vezes necessário que o pedido seja reinterpretado, adaptado ou reformulado ao longo do processo, por força da modificação constante da realidade fática, o que acaba por também redundar na necessária adaptação da causa de pedir”.

<sup>9</sup>Cf. JOBIM, 2019.

<sup>10</sup>[...] a number of subsidiary problem ‘centers’, each of which is related to the others, such that the solution to each depends on the solution to all the others” (FLETCHER, 1982, p.645).

Considerando-se que, como regra, são tutelados, por meio de processos coletivos, direitos sociais constitucionais, nada seria mais lógico do que se utilizar do mesmo instrumento para se sugerirem *reformas estruturais* no âmbito do direito à saúde.

#### 4. O processo coletivo estrutural e a judicialização da saúde

Uma das mais evidentes ilustrações de litígios coletivos complexos, envolvendo múltiplos centros de interesse e a implementação de políticas públicas, no Brasil, resulta da má gestão econômica dos recursos públicos na consecução dos direitos sociais constitucionais, como é o caso da *judicialização da saúde*. Trata-se de fenômeno que experimentou flagrante crescimento, nas últimas décadas, com o dispêndio cada vez mais elevado de recursos, anualmente, pelos entes federados<sup>11</sup>, para o cumprimento de decisões judiciais envolvendo o fornecimento gratuito de medicamentos, a realização de cirurgias, a disponibilização de leitos em hospitais, a concessão ininterrupta de serviços médicos especializados em unidades de tratamento intensivo, a aquisição de maquinário para realização de exames e procedimentos cirúrgicos, além do fornecimento de insumos para curativos, higiene e aplicação de medicamentos injetáveis, por exemplo.

A multiplicidade de centros de interesses, essencial aos conflitos policêntricos, é facilmente observada em conflitos envolvendo a concretização do direito constitucional à saúde (artigos 196 a 200 da Constituição da República de 1988). Para além dos interesses dos diferentes agrupamentos sociais, podem-se constatar múltiplos entes a integrar a própria estrutura do Sistema Único de Saúde (SUS):

O SUS é dirigido pelo órgão setorial do Poder Executivo e pelo Conselho de Saúde de cada esfera de governo. Dois colegiados de negociação principais são responsáveis pelo processo de articulação do SUS: a Comissão Intergestores Tripartite (CIT) e a Comissão Intergestores Bipartite (CIB). A primeira é composta por representação do Ministério da Saúde, do Conselho Nacional

<sup>11</sup> Sobre o tema, cf. ALVES, RETES, 2018, p.85-86: "Em 2002, o Estado gastou R\$164.325,00 de seu orçamento anual para cumprir as decisões judiciais que o condenava a alguma obrigação de fazer. Em 2003, R\$2.007.477,00. Em 2004, R\$2.808.252,00. Em 2005, R\$8.469.378,00; Em 2006, R\$18.179.467,00. Em 2007, R\$22.848.689,00; Em 2008, R\$42.552.696,00. Em 2009, R\$32.456.797,00. Em 2010, R\$53.167.094,00. Em 2011, R\$93.893.237,00. E em 2012, R\$142.999.785,48. [...] Conclui-se, a partir desses dados, que os gastos do Estado de Minas Gerais com a judicialização da saúde se tornam cada vez maiores, sofrendo um aumento médio anual de mais de 137%".

de Secretários de Saúde (CONASS) e do Conselho Nacional de Secretários Municipais (CONASEMS). A segunda é integrada por representação da Secretaria Estadual de Saúde (SES) e do Conselho Estadual de Secretários Municipais de Saúde (COSEMS). [...] A criação do SUS objetivou, principalmente, a promoção da equidade sanitária da população em geral, independentemente do poder aquisitivo de seus beneficiários. A prestação dos serviços sanitários do SUS é feita pelas unidades de saúde públicas ou privadas, sendo estas últimas as contratadas pelo gestor público de saúde, por intermédio de contratos e convênios, de modo a complementar o atendimento (ALVES, RETES, 2018, p.42).

Como consequência da emaranhada rede de interesses a compor o próprio SUS, somados àqueles da população e da classe de profissionais da saúde, não causa surpresa que a origem de muitos dos litígios coletivos envolvendo o direito à saúde resida na forma como se organizam as estruturas e burocracias estatais<sup>12</sup>. Litígios a demandarem *reformas estruturais*, portanto, e que vem sendo insuficientemente tratados pelo sistema de Justiça, a partir do ajuizamento de milhares de ações individuais que, apesar de narrarem contextos de privações de direitos a jurisdicionados específicos – sob a ótica bipolar –, apresentam como plano de fundo questões estruturais, coletivas, complexas, policêntricas<sup>13</sup>.

Em contraste ao tratamento bipolar e (pseudo) individual que vem sendo conferido aos conflitos acerca do direito constitucional à saúde, vislumbram-se efeitos potencialmente positivos em eventual opção pela resolução estrutural da matéria – a alcançar a problemática em suas origens, com viés prospectivo

<sup>12</sup> Isso se torna ainda mais evidente pelos próprios mecanismos de arrecadação que permitem o acúmulo de receita destinada à saúde: “O Estado [...] realiza as políticas públicas com os recursos das receitas obtidas como resultado de sua atividade financeira. A receita pública, que é composta pela arrecadação dos tributos – impostos, taxas, contribuições de melhoria, empréstimos compulsórios, preços públicos, multas, participações nos lucros e dividendos das empresas estatais, empréstimos, etc. – é que irá subsidiar estas políticas. E, por fim, os gastos do Estado com a realização das políticas públicas passam a ser considerados despesas públicas, que serão previstas em seu orçamento” (ALVES, RETES, 2018, p.39).

<sup>13</sup> “Uma situação que caracteriza violação massiva e persistente de direitos fundamentais, decorrente de falhas estruturais e falência de políticas públicas no país é a questão da saúde. O caos em hospitais, pessoas morrendo em filas, falta de medicamentos e de recursos humanos são notícias diárias na mídia. A judicialização da saúde, por meio da interposição de milhares de ações individuais não resolve o problema da população e atende apenas aqueles que têm mais condições de recorrerem ao judiciário. É um caso típico em que se necessita de medidas abrangentes de natureza normativa, administrativa e orçamentária para que cessem as massivas e persistentes lesões a direitos fundamentais” (LIRA, 2019, p.77).



e economia processual. Nesse sentido, retrata Samuel Paiva Cota que o “litígio envolvendo a intervenção judicial que ocorreu na Santa Casa de Misericórdia de Ouro Preto, Minas Gerais, é um exemplo relevante para se demonstrar as potencialidades de implementação de um processo estrutural” (2019, p.158). E, assim, passa a narrar a origem do litígio:

No dia 1º de junho de 2015, a Irmandade da Santa Casa de Misericórdia de Ouro Preto, administradora do hospital, sob a justificativa de falta de recursos financeiros para a manutenção do hospital, fechou os serviços de Pronto Atendimento e Emergência no nosocômio em diversas especialidades, paralisando todo o atendimento pelo Sistema Único de Saúde (SUS) aos pacientes da região, o que causou enormes prejuízos à comunidade. O atendimento somente foi reaberto após alguns dias, em razão do ajuizamento da ação pelo ente municipal e do deferimento do pedido liminar de intervenção da Santa Casa e de destituição de sua mesa diretora (COTA, 2019, p.158).

Face ao referido litígio, demonstra o doutrinador que foi concedido tratamento estrutural pelo Poder Judiciário, mediante a adoção de medidas direcionadas a diversos sujeitos processuais, e à luz da flexibilização que se exige dos limites objetivos da lide, para o alcance de soluções mais eficazes. De fato, “[...] o pedido final envolve a implementação de uma gestão hospitalar, modificando toda a estrutura de gestão e funcionamento da Santa Casa de Misericórdia de Ouro Preto, *sem se saber ao certo como será implementado o provimento final*” (COTA, 2019, p.161). Nesse sentido, “observa-se uma característica marcante dos processos estruturais, qual seja, a busca por uma decisão prospectiva, que consiga resgatar elementos do passado, [...] mas que trabalhe com o presente e, especialmente, o futuro” (COTA, 2019, p.161)<sup>14</sup>.

Passa-se, portanto, a questionar se haveria diferença entre o potencial de sucesso alcançado por ações individuais ou coletivas, na medida em que, tradicionalmente, disseminaria o apontamento comum de que “Tribunais e juízes estariam mais dispostos a decidir casos individuais de forma favorável que a realizar reformas estruturais sobre a política pública de saúde via ações coletivas” (INSPER, 2019, p.129). Trata-se, contudo, de premissa formulada com base em critérios inadequados. Em primeiro lugar, pelo fato de se prestarem as ações coletivas ao alcance de medidas diferenciadas em relação às ações

<sup>14</sup> “[...] diversas foram as medidas deferidas para dar início a um processo de reestruturação burocrática da Santa Casa de Misericórdia de Ouro Preto e possibilitar uma modificação na gestão do hospital, sempre visando a devolução da gestão à Irmandade. Esses provimentos demonstram o controle exercido pelo Poder Judiciário sobre a instituição privada em questão, havendo, em um primeiro momento, uma centralidade das ações” (COTA, 2019, p.163).

individuais. Naquelas, torna-se viável a busca por reformas abrangentes, de nível estrutural, destinadas à efetivação duradoura do direito constitucional à saúde a parcela ampla da população – o que não se torna viável em ações individuais, ainda que nessas o interesse tratado seja igualmente social constitucional. Em segundo lugar, tem-se que a mesma pesquisa conduzida pelo Conselho Nacional de Justiça demonstra ser inverídica a afirmação de que o Poder Judiciário se revelaria menos propenso a decidir favoravelmente ações coletivas:

Os resultados desafiam a visão predominante na literatura, segundo a qual os juízes tenderiam a ser mais favoráveis às ações individuais. Ao contrário, o fato de uma ação ser coletiva está associado a uma maior probabilidade de decisão favorável ao demandante (um acréscimo de aproximadamente 7% de probabilidade de sucesso) e esse resultado é bastante robusto para todas as especificações do modelo (INSPER, 2019, p.133-134).

O que ainda comporta questionamento, por outro lado, seria a dificuldade ou não de alguns magistrados em tratar matérias coletivas policêntricas, haja vista se tratar de perfil de litigância ainda pouco costumeiro na *práxis* forense dos Tribunais brasileiros. Essa não se trata, contudo, de análise que se pretenda responder nesse ensaio. Observa-se, entretanto, a despeito de referida ressalva, o elevado potencial de efetividade da técnica processual coletiva para a promoção de reformas estruturais envolvendo a concretização do direito constitucional à saúde.

## 5. Notas conclusivas

Conclui-se, então, pela crescente receptividade no ordenamento jurídico brasileiro (acompanhando-se a tendência latino-americana) à implantação, por parte do Poder Judiciário, de reformas na estruturação das instituições públicas (*reformas estruturais*), inclusive quanto à gestão econômica de gastos públicos voltados ao direito à saúde, em especial pela via do direito processual coletivo. Ao ampliar os limites subjetivos da coisa julgada e elencar entes legitimados extraordinariamente à proteção de interesses de coletividades, o sistema processual coletivo brasileiro confere ambiente adequado à promoção de reformas estruturais, as quais se tornam aptas a irradiar seus efeitos a toda a coletividade de cidadãos.

Nesse sentido, verificando-se a disfuncional aplicação dos investimentos realizados pelo Poder Público, omitindo-se à efetivação do direito constitucional à saúde, impõe-se a urgência de reformas estruturais na matéria, para o que a proliferação de ações individuais se demonstra inadequada, devendo-se

priorizar o acesso à justiça pela via do processo coletivo e o consequente desafogamento do Poder Judiciário, ainda que não seja esse último o fundamento principal à recomendação da utilização do processo coletivo estrutural.

## *Referências bibliográficas*

- ALVES, Lucélia de Sena; RETES, Tiago Augusto Leite. *Judicialização da Saúde*. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2018.
- BAUERMANN, Desirê. *Cumprimento das Obrigações de Fazer ou Não Fazer – Estudo Comparado: Brasil e Estados Unidos*. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 2012.
- DAHER, Lenna Luciana Nunes. *Ministério Público Resolutivo e o Tratamento Adequado dos Litígios Estruturais*. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2019.
- CAMPOS, Carlos Alexandre de Azevedo. *Estado de Coisas Inconstitucional*. Salvador: JusPodivm, 2016.
- CHAYES, Abram. The Role of the Judiciary in a Public Law System. *In: Harvard Law Review*, v.89, 1976.
- CHAYES, Abram. Public Law Litigation and the Burger Court. *In: Harvard Law Review*, v.96, n.4, 1982.
- COTA, Samuel Paiva. *Do Pedido e da Participação: Proposições para o Desenvolvimento de uma Teoria acerca dos Processos Estruturais*. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2019.
- FISS, Owen. The Forms of Justice. *In: Harvard Law Review*. v.93, n.1, nov.1979.
- FISS, Owen. As Formas de Justiça. *In: FISS, Owen. Direito como Razão Pública: Processo, Jurisdição e Sociedade*. Coordenação da Tradução: Carlos Alberto de Salles. 2.ed. rev.e atual. Curitiba: Juruá, 2017a, p.23-80.
- FISS, Owen. As Bases Políticas e Sociais da Adjudicação. *In: FISS, Owen. Direito como Razão Pública: Processo, Jurisdição e Sociedade*. Coordenação da Tradução: Carlos Alberto de Salles. 2.ed.rev.e atual. Curitiba: Juruá, 2017b, p.81-93.
- FLETCHER, William A. The Discretionary Constitution Institutional Remedies and Judicial Legitimacy. *In: The Yale Law Journal*. v.91, n.4, mar.1982, p.635-697. Disponível em: <<https://scholarship.law.berkeley.edu/cgi/viewcontent.cgi?referer=https://scholar.google.com.br/&httpsredir=1&article=2698&context=facpubs>>. Acesso em 31 mar.2019.
- HIRSCHL, Ran. O Novo Constitucionalismo e a Judicialização da Política Pura no Mundo. *In: Revista de Direito Administrativo*, v. 251, p. 139-178, 2009. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/download/7533/6027>. Acesso em 26 ago.2019.

- INSTITUTO DE ENSINO E PESQUISA – INSPER. *Judicialização da Saúde no Brasil: Perfil das Demandas, Causas e Propostas de Solução*. Relatório Analítico-Propositivo Justiça Pesquisa. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2019.
- JOBIM, Marco Felix. *Medidas Estruturantes: da Suprema Corte Estadunidense ao Supremo Tribunal Federal*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013.
- JOBIM, Marco Félix. Reflexões sobre a Necessidade de uma Teoria dos Litígios Estruturais: Bases de uma Possível Construção. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix [Orgs.]. *Processos Estruturais*. 2.ed.rev.atual.e ampl. Salvador: JusPodivm, 2019, p.637-654.
- LIRA, Adriana Costa. *O Processo Coletivo Estrutural: Mecanismo de Combate ao Estado de Coisas Inconstitucional no Brasil*. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2019.
- NUNES, Leonardo Silva. A Certificação de Processos Estruturais. In: REICHELT, Luís Alberto; JOBIM, Marco Felix [Orgs.]. *Coletivização e Unidade do Direito*. Londrina: Thoth, 2019, p.323-343.
- VITORELLI, Edilson. O Futuro da Tutela Coletiva: Os Litígios Coletivos e a Busca pela Efetivação de Direitos na Via Jurisdicional. In: VITORELLI, Edilson. *Manual de Direitos Difusos*. Salvador: Editora JusPodivm, 2018, p.1189-1257.

# Programas de *compliance* e o meio ambiente de trabalho: um instrumento de resistência?

Thaís Cláudia D'Afonseca

Marcos Paulo da Silva Oliveira

**Resumo:** No contexto da sociedade conectada em rede, onde problemas e soluções aparecem em escala global e as informações logo viralizam, o presente artigo busca investigar a possibilidade de generalização do *Compliance* e sua utilização como ferramenta promotora da função social da empresa no que tange ao cumprimento da legislação do trabalho, especialmente na função de preservação e manutenção do meio ambiente de trabalho seguro e sadio. Observando que as empresas buscam o *Compliance*, e dele se beneficiam, o presente estudo indica a hipótese de que tais programas aplicados à seara trabalhista, especialmente no que concerne à responsabilidade quanto ao meio ambiente, se tornam um grande aliado à uniformidade de boas práticas empresariais, podendo estimular o cumprimento da legislação laboral. O capitalismo é marcado por contradições, assim, busca-se aqui aventar a utilização das ferramentas criadas pelo próprio sistema contra as precarizações que dele também se originam.

**Palavras-chave:** Compliance Trabalhista; Meio ambiente de trabalho; Função Social da Empresa; Direito do Trabalho.

## 1. Introdução

A crescente discussão e implementação dos programas de *compliance* nas empresas brasileiras traz à tona a necessidade de análise de fenômeno e suas implicâncias e impactos nas relações entre empresas e empregados. Neste sentido, o presente artigo pretende desenvolver uma breve investigação do *compliance* com recorte trabalhista e da possibilidade de seu uso como mais um instrumento fornecido pelo próprio sistema capitalista contra seus efeitos colaterais à massa trabalhadora, uma vez que as empresas se beneficiam das ditas boas práticas empresariais como um *marketing* positivo.

Noutro giro, importante destacar que cada vez mais o capitalismo, e sua ideologia hegemônica neoliberal, em um cenário de crise estabelecido desde 2008 e com enfraquecimento de mecanismos de resistência obreira, asseverou a exploração do trabalho. Assim, ainda que não se defenda a transferência das funções e deveres do Estado para o ente privado, compreende-se a necessidade de avaliar a



utilização de mecanismos como o *compliance* e responsabilidade social empresarial como possíveis aliados na promoção de melhores condições de trabalho, inclusive no fomento de meio ambiente de trabalho equilibrado, saudável e seguro.

A criação de riscos sociais e ambientais são da tônica do sistema de produção capitalista e desastres ambientais recentes como os ocorridos com o rompimento de barragens nos municípios de Mariana e Brumadinho - esse último, constituindo-se em maior acidente de trabalho da história do país – representam uma voracidade que precisa ser contida. Essa realidade revela um cenário de desregulamentação da legislação ambiental, com exploração irrestrita de solo e subsolo, liberação do uso indiscriminado de agrotóxicos, flexibilização de normas de saúde e segurança do trabalho e de normas de proteção ambiental, tudo isso, evidentemente, gera reflexos no meio ambiente do trabalho e nas condições de saúde dos trabalhadores envolvidos.

Nesse contexto, o estudo busca analisar se os programas de *compliance* podem se revelar instrumento de comprometimento por parte do empresariado capaz de minimizar os efeitos devastadores das políticas públicas atuais em setores centrais como ambiente e trabalho, e da crescente desregulamentação dos direitos sociais, consistindo, assim, em contributo para pensar novos caminhos de solução e de resistência contra o avanço neoliberal na política, na economia e na vida social em geral.

## *2. O descumprimento da legislação trabalhista e ambiental como modelo de gestão*

Na sociedade de risco, conforme Ulrich Beck (2016), os capitalistas na produção de riquezas produzem também igualmente riscos sociais e ambientais, sem deixar de considerar que desses riscos se beneficiam na mesma medida.

A exploração do meio ambiente, por exemplo, gera danos e produz riscos. Tais riscos geram necessidade de contenção e reparação, fomentam o medo e a insegurança, invocando medidas para mudança do quadro e para maior proteção. Tudo isso cria benefícios ao capital. “Por meio de definições cambiantes de riscos, podem ser geradas necessidades inteiramente novas – e por decorrência, mercados inteiramente novos” (BECK, 2016, p. 67).

O sociólogo enfatiza que o sistema capitalista retira proveito dos riscos que produz, vez que os riscos já não são mais *latentes*, mas sim *visíveis* à *percepção (pública)*, e nesse estado de coisas:

Primeiro, intensifica-se a *cientificação* dos riscos; e segundo – uma coisa leva à outra – a *comercialização* do risco se intensifica. Erra-se o alvo ao se considerar o assinalamento de ameaças e

riscos de desenvolvimento civilizacional como *mera crítica*; ele é *também* – mesmo com toda a *resistividade* e as *acrobacias da demonização* – um *fator de fomento econômico de primeira ordem*. Isto torna-se patente de no desenvolvimento dos setores e ramos econômicos correspondentes, assim como no aumento dos gastos públicos com a proteção do meio ambiente, o combate às enfermidades civilizacionais etc. O sistema industrial *tira proveito* dos inconvenientes que produz, e não é pouco proveito (ver M. Jänicke, 1979). (BECK, 2016, p. 67)

As formas de produção neste país de capitalismo tardio e dependente são mais agressivas e poluentes, resultando em maiores danos ao meio ambiente e meio ambiente de trabalho, como pode ser observar recentemente no desastre ambiental sem precedentes e segundo maior acidente de trabalho do mundo ocorrido em Brumadinho/MG em razão do rompimento da barragem de alteamento, utilizadas apenas em países subdesenvolvidos.

As recentes mudanças legislativas, impulsionadas pela demanda do setor de agronegócios flexibilizou ainda mais o sistema de proteção ambiental com o intuito de aumentar a lucratividade no seguimento.

Noutro ponto, o sistema de produção capitalista tem em sua lógica a exploração da mão- de-obra para obtenção de mais valor e assim produzir lucro. Ainda que a legislação imponha limites à tal exploração, uma vez que garante patamares mínimos de direitos que possibilitem condições de dignidade no trabalho, a lucratividade é sempre crescente. O movimento de extração de mais valor cada vez maior, via precarização ou desregulamentação de direitos sociais e trabalhistas, aumenta a desigualdade social e produz efeitos deletérios ao redor do mundo.

Segundo o Instituto Oxfam (2016), indicado por DOWBOR (2017, p. 29) a renda dos 10% mais pobres aumentou apenas U\$ 65 no período de 1988 e 2011, por outro lado, entre os 1% mais ricos a renda aumentou cerca de U\$ 11.800, representando, portanto, 182 vezes mais. Analisa

[...] chegamos a uma conclusão bastante óbvia: estamos destruindo o planeta para o proveito de quando muito 1/3 da população mundial, e de forma muito particular para o proveito de 1%. Estes são os dados básicos que orientam as nossas ações futuras: inverter o processo cumulativo de geração de desigualdade.” [...] (DOWBOR, 2017, p. 30)

A busca pelo lucro importa tais riscos e gera mazelas sociais, no caso específico o Brasil, além do desrespeito às normas de proteção ambiental, se identifica verdadeira síndrome da legislação trabalhista marcando assim a gestão das empresas.

## 2.1 Síndrome do descumprimento das obrigações trabalhistas

A Justiça do Trabalho, ainda que seja uma justiça mais célere do que a Justiça Comum no trato das demandas a ela apresentadas, é uma justiça que hoje enfrente severas crises, desde atentados ideológicos que apregoam a necessidade de seu fim, até cortes orçamentários e falta de pessoal. Além disso, na contemporaneidade, especialmente com o advento da Lei 13.467/2017, muitas das lesões aos direitos trabalhistas nem chegam à Justiça do Trabalho.

José Roberto Freire Pimenta (2004), ao avaliar a instrumentalidade do processo do trabalho e a realidade da Justiça Laboral brasileira, descortina um movimento por ele nomeado como a “síndrome do descumprimento das obrigações trabalhistas”. Conforme esse autor (PIMENTA, 2004), no Brasil, apesar dos bons números da Justiça do Trabalho em conseguir a reparação dos direitos dos trabalhadores, muitas das pessoas economicamente ativas do mais nem sequer possuem a carteira assinada, estando relegadas à informalidade, sem seus direitos trabalhistas reconhecidos.

Por sua vez, a síndrome do descumprimento das obrigações trabalhistas é constatada quando os empregadores passam a realizar a análise econômica do Direito do Trabalho, calculando o quanto podem lucrar se não cumprirem a legislação trabalhista, colocando na mesa uma dura realidade: a) nem todos os empregados reclamam seus direitos – em grande parte por medo de entrarem nas famosas e combatidas listas sujas empresariais e agora, com o advento da Lei 13.467/2017, por medo de terem que arcar com custas e honorários sucumbenciais mesmo sendo beneficiários da justiça gratuita; b) quando os trabalhadores ajuízam suas reclamações trabalhistas, por vezes aceitam acordos por valores muito baixos; c) as reclamações trabalhistas são individuais e perdem por um prazo muito significativo (PIMENTA, 2004).

Nesse aspecto, Pimenta e Pimenta (2012) apontam que:

O tratamento atomizado dos conflitos individuais do trabalho tem efeitos nefastos nas relações trabalhistas e na própria estrutura da Justiça do Trabalho. Inicialmente, necessário ressaltar que o tratamento dos conflitos por vários processos de cunho individual favorece aos que descumprem sistematicamente os direitos trabalhistas. Surge a figura dos “litigantes habituais”, aquelas organizações empresariais que se servem da morosidade da burocracia judiciária, bem como da atomização do conflito em demandas individuais, para ampliar seus lucros mediante a desobediência à legislação do trabalho. Ou seja, a atomização dos processos incentiva indiretamente o seu descumprimento reiterado, em clássico exemplo de “círculo vicioso”. [...] No mais, a atomização dos processos trabalhistas dificulta sobremaneira o

acesso à Justiça do trabalhador lesado que, sem a efetiva adesão do Brasil à Convenção n. 158 da OIT, não conta com nenhum mecanismo de proteção contra a dispensa imotivada (expondo-o a pressões e represálias patronais) e o força a somente ajuizar sua reclamação trabalhista após a saída do emprego (submetendo, no caso de contratos de trabalho de maior duração, aos efeitos da prescrição parcial ou total, que flui no curso do pacto laboral). Além disso, compromete decisivamente a efetividade da tutela jurisdicional trabalhista e vulnera o princípio constitucional correspondente, pelo asoberbamento do Poder Judiciário, além de desprestigiar as decisões judiciais (PIMENTA e PIMENTA, 2012, p. 162-163).

Pimenta (2008) entende que em contraposição à síndrome do descumprimento das obrigações trabalhistas a solução é aumentar a efetividade da tutela judicial trabalhista, sendo necessário evadir da lógica individualista do processo civil. Assim, o papel do processo do trabalho para a efetivação dos direitos fundamentais trabalhistas estaria justamente em sua possibilidade de coletivização de demandas, que além de viabilizar a defesa de direitos de menor expressão econômica, possibilitaria a proteção às minorias e hipossuficientes, como menores, mulheres ou trabalhadores em condição análoga à de escravo (PIMENTA, 2008). A substituição processual por meio dos sindicatos ganha especial destaque para a tutela metaindividual na visão desse autor (PIMENTA, 2008).

Para Pimenta (2008) a tutela metaindividual é a mais adequada também quando o próprio Direito do Trabalho é lesado, isto é, quando a lesão seja tão grave que extrapola o individual e atinge o próprio valor social do trabalho. Pimenta (2008) ainda comenta sobre uma maior proteção do empregado contra a dispensa arbitrária do empregador caso ele ajuíze ação trabalhista. A atuação do ente legitimado para a ação coletiva (Ministério Público do Trabalho, associação ou sindicato), que vai postular em juízo em nome de toda a categoria ou de um grupo de empregados, deixaria os trabalhadores a salvo da retaliação patronal.

No presente artigo, não se desprezam as importantes considerações acerca dos mecanismos judiciais para contenção da síndrome do descumprimento, especialmente a coletivização de demandas. Apesar disso, a presente investigação busca avaliar os mecanismos de *compliance* como possíveis instrumentos de combate a síndrome do descumprimento, numa perspectiva de prevenção, afinal, o *compliance* deve significar – ao menos em teoria – a total conformidade das empresas com a legislação, aqui, especialmente a legislação laboral.

### 3 O fenômeno compliance e o direito do trabalho

No contexto da crise econômica internacional experimentada desde 2008, e que no Brasil trouxe seus reflexos de maneira mais severa do ano de 2012 em diante, além dos constantes escândalos de corrupção brasileiros que envolveram e ainda envolvem boa parte do alto escalão da política nacional, estudiosos da Economia e do Direito observaram a importância de uma nova abordagem acerca das relações entre o público e o privado, especialmente nas relações comerciais entre os empresários brasileiros, o poder público e as legislações que envolvem o mundo empresarial, sejam elas criminais, cíveis, administrativas, tributárias e trabalhistas.

Segundo Coutinho (2017, p. 100), o “*Compliance* pode ser entendido como o ato de cumprir, de estar em conformidade com normas jurídicas, regulamentos internos e externos, diretrizes e políticas estabelecidas pela e para a organização”. Ou seja, o *Compliance* nada mais deve significar do que o cumprimento da legislação, algo que parece bastante novo, mas nada mais é do que o que se espera da vida em sociedade, a conformidade com os padrões jurídicos pré-estabelecidos. Essa autora (COUTINHO, 2017) aponta que durante muito tempo as pautas trabalhistas foram deixadas de fora dos programas de *compliance* adotados no Brasil, tendo agora sido trazidas à tona, geralmente em prol do marketing, assunto que será abordado em tópico próprio no presente estudo. Conforme França (2018, p. 148):

O compliance é um conceito advindo do inglês que em português significa estar em conformidade com a lei, normas, regulamentos, entre outros. Na seara empresarial significa a implantação de diversos mecanismos para garantir que a empresa cumpra todas as normas à ela impostas e previna riscos, conflitos judiciais e sanções de qualquer natureza.

A expansão do programa é recente, mas desde 1913 já se adotavam práticas de compliance no exterior que chegaram ao Brasil em 1998. Ocorre que, foi após escândalos de corrupção política e a publicação da lei 12.846/2013 (lei anticorrupção) é que a procura das empresas por aplicação de técnicas de compliance se intensificou. Hoje é possível inserir programas de compliance em qualquer área corporativa, inclusive na seara trabalhista. Assim, técnicas de compliance, como avaliação de riscos, auditorias, elaboração de códigos de ética e de conduta, instituição de canais de denúncia, são medidas que podem ser adotadas no âmbito empresarial trabalhista.



Hoje, o *Compliance* aparece como o assunto da vez, tendo referência em vários documentos nacionais e internacionais sobre o assunto<sup>1</sup>. No Brasil encontra na Lei 12.846/2019 seu principal motor, pois:

[...] minimizou as sanções para as empresas que comprovarem a cooperação da pessoa jurídica para a apuração das infrações, a existência de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades, bem como a aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta no âmbito da pessoa jurídica, conforme dispõem, respectivamente, os incisos VII e VIII do artigo 7<sup>a</sup> da lei 12.846/2013. (FRANÇA, 2018, p. 154).

Coutinho (2017) opina que os programas de *Compliance* caso se pretendam ser apenas veículos de marketing pelo cumprimento da legislação posta nada teriam de inovadores, apesar de que no Brasil por si só o cumprimento da legislação trabalhista se mostra como intenso avanço ante o cenário de síndrome de descumprimento já há muito identificado.

Os programas de *compliance* envolvem duas etapas, uma primeira de auditoria para verificação das possíveis irregularidades incidentes na empresa, analisando-se o presente e o passado da corporação; enquanto que numa segunda etapa, voltada para o futuro, o código de ética da empresa é desenvolvido e colocado em ação, por meio de instituições de canais de denúncias e mecanismos contínuos de avaliação e conformidade. (FRANÇA, 2018). Num aspecto mais prático, França (2018) aponta que:

[...] para evitar a responsabilização das empresas no âmbito judicial é fundamental a adoção do programa de compliance, utilizando-se as técnicas de prévia avaliação de riscos; levantamento do quadro de funcionários; observação de quais normas trabalhistas a empresa deve seguir e posteriormente aplicando o código de conduta a ser seguido pelos funcionários; adequando às normas à prática dos trabalhadores; implantando um canal de denúncias; nomeando um responsável para resolver o conflito interno dos empregados e fiscalizando a adesão de todos às medidas determinadas pela empresa. [...]

Desta forma, além de fazer todo o levantamento de normas e regulamentos que regem a empresa, já na primeira fase é preciso criar técnicas para acabar com o preconceito entre funcionários,

<sup>1</sup> Especialmente do ponto de vista do Direito Internacional, destacam-se algumas Convenções que guiam o assunto, como a Convenção Interamericana contra a Corrupção (OEA), a Convenção da OCDE e a Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção. Esses documentos trazem uma visão mais alargada do tema

com os abusos cometidos por superiores e fazer orientações para que todos se tratem com respeito e cordialidade. É importante também a obediência a todas as normas trabalhistas, afim de que nenhum direito seja suprimido. Já na segunda frente, é preciso comprovar o envio de esforços, de forma constante, no cumprimento de todo o regramento criado, tanto interna quanto externamente. (FRANÇA, 2018, p. 158-159).

Desta feita, os mecanismos de *Compliance* são novidade quando se pensa na generalização das práticas de ampla conformidade legal, especialmente pela autonomia que é conferida para os programas de conformidade intraempresa, como os canais de denúncias e tratamento de informações, mas, encontram correspondência histórica na responsabilidade social da empresa já há muito debatida na seara juslaboral, especialmente pelos pesquisadores do Direito do Trabalho constitucionalizado.

Hélio da Costa (2016) é um dos pesquisadores que nota essa inserção empresarial nos campos sociais numa perspectiva de normatização. Segundo esse autor:

Desde a década de 1960 algumas organizações multilaterais têm sido mobilizadas por sindicatos e organizações sociais para responder ao crescente processo de violação de direitos humanos e trabalhistas por empresas multinacionais que, nas décadas de 1950 e seguintes, iniciaram um processo mais intenso de expansão para países da periferia do capitalismo, como foi o caso da América Latina. Essas respostas foram traduzidas em guias de diretrizes, orientações e recomendações que norteiam as empresas sobre como elas devem se comportar para que sejam socialmente responsáveis, como por exemplo: a Declaração Tripartite para Multinacionais da OIT (Declaração EMNs) publicada em 1972 e atualizada em 2000 e as Diretrizes da OCDE para Empresas Multinacionais (Diretrizes OCDE) de 1977, atualizada em 2000 e 2011. Com a globalização em plena marcha são elaboradas e publicadas: “As Diretivas dos Conselhos Europeus de Empresas” (CEEs) em 1994, “As Cláusulas Sociais da Organização Mundial do Comércio de 1995”, A Declaração sobre Princípios e Direitos Fundamentais do Trabalho da OIT (aprovada em 1998) e O Pacto Global da Organização das Nações Unidas (ONU) em 2000. Foram incorporadas cláusulas laborais no *Global Reporting Initiative (GRI)* e para financiamentos privados do Banco Mundial através do *International Financial Corporation (IFC)* em 2006 (Stevis & Boswell, 2008; Servais, 2004). Essas iniciativas de organismos multilaterais e, outras de âmbito privado, fazem parte do cenário da globalização econômica e financeira comandada pelas empresas transnacionais em que o papel social das empresas tornou-se uma questão permanente. (COSTA, 2016, p. 57).

Nessa esteira, surgem inclusive críticas de que os programas de *Compliance*, especialmente na esfera trabalhista, caso não sejam aplicados de maneira qualificada e com um viés humano e garantidor de um ambiente laboral sadio, podem significar uma maximização dos poderes diretivos empresariais, com poucos benefícios à classe trabalhadora. Isto porque os programas de *compliance*, especialmente os que tratam denúncias no ambiente laboral, se não forem aventados de maneira compromissada com os princípios do Direito Laboral, podem alçar trabalhadores uns contra os outros, colocando empregados de igual hierarquia na planta empresarial como vigias de seus colegas, minando laços de solidariedade e intensificando a rivalidade e competitividade. É exatamente o que nota Coutinho (2017, p. 102), sendo que para essa autora é de fácil constatação o fato de que “mesmo quando se tratam de medidas voltadas aos empregados, estes se situam como instrumentos para resguardar interesses do capital”.

Ou seja, o *Compliance* não busca reinventar a roda, não significando necessariamente uma ampliação dos direitos trabalhistas, mas também podendo fazê-lo. Lado outro, os programas de *Compliance* trazem um interessante marketing empresarial, veiculando uma perspectiva de empresa cidadã e com compromissos éticos, atraindo consumidores, sem que necessariamente as empresas estejam de fato compromissadas com uma postura preventiva e garantidora de direitos.

### 3.1 Marketing empresarial e a possível virada do jogo

Como visto, o *compliance* tem sabor dúbio para os pensadores do mundo laboral, numa ponta significando nada mais do que a obrigação legal do empregador, que deveria ser justamente cumprir com o que determina a lei trabalhista (apesar de que no Brasil isso por si só parece um grande avanço, tendo em vista a síndrome do descumprimento das obrigações); enquanto que na outra ponta pode figurar como um canal de ampliação do poder diretivo e da rivalidade entre os trabalhadores sem muitos benefícios práticos.

Visando fazer do problema uma questão, no presente estudo, sabendo-se que os programas de *compliance* são uma tendência em todas as ramificações do Direito, acredita-se que o Direito Laboral, apesar de todas as críticas possíveis, não deve ser deixado de fora dessas discussões e desses programas, pois possíveis erros e distorções podem e devem ser contornados.

De fato, quando uma empresa afirma seu compromisso com a legislação, seja ela laboral, ambiental ou até mesmo criminal, ela ganha e muito com o *marketing* de empresa cidadã, evitando possíveis boicotes de consumidores e despertando certo sentimento de orgulho e pertencimento nos próprios empregados. Na outra ponta, caso os valores empresariais não sejam os

mesmos dos consumidores e empregados, ela pode sofrer com o efeito *Backlash*. Cruz (2011, p. 2) define esse efeito como a “situação em que os valores pessoais do consumidor não correspondem aos valores organizacionais de uma empresa e que gera um comportamento de repúdio deste com relação a práticas de responsabilidade social, resultando em possíveis prejuízos tangíveis e intangíveis a uma marca”. Por sua vez, como um efeito do *Backlash* surge a boicotagem, fenômeno pelo qual o “comportamento de repúdio se caracteriza com a decisão do consumidor em deixar de comprar um produto, serviço ou uma marca” (CRUZ, 2011, p. 2).

Ou seja, para a empresa o papel de cumpridora da legislação traz benefícios de imagem, que por sua vez se materializam em lucros. Afinal, se o trabalhador se identifica melhor com a empresa em que trabalha, certamente irá produzir mais e melhor. Lado outro, se o consumidor acredita na marca e partilha com ela seus valores, muito provavelmente irá consumir muito mais dessa empresa, fazendo ainda uma boa propaganda dos produtos e serviços dos quais é cliente.

O boicote de um consumidor a uma empresa, produto ou serviço além de gerar o prejuízo financeiro tangível que reflete no resultado contábil da companhia em um determinado período, gera também o prejuízo financeiro intangível. Assim como no prejuízo financeiro tangível, o prejuízo financeiro intangível ocorre por meio da negatização da imagem ou reputação da empresa com relação à sua atuação diante de seus *Stakeholders*. Um exemplo dessa perda sobre a imagem ou reputação é a empresa petrolífera americana Shell que não aderiu ao Protocolo de Kyoto e perdeu 7% de participação no mercado. (CRUZ, 2011, p. 2-3).

Eis aqui o desafio dos pensadores do mundo do trabalho ao se defrontarem com os programas de *compliance*. Mesmo diante de todas as possíveis perniciosidades, é possível fazer com que os programas de *compliance* sirvam para ampliar as garantias trabalhistas desde uma perspectiva intraempresa à uma perspectiva macro?

Não há dúvidas de que esses programas trazem benefícios de imagem para as empresas, enquanto que de um ponto de vista dos trabalhadores muitas ainda são as dúvidas. Seriam os programas meros enxugadores de gelo? Seriam grandes ampliadores dos poderes diretivos? Seriam potencializadores do lucro em detrimento da valorização do trabalho?

O consumo na modalidade consumista tem ganhado cada vez mais espaço nas sociedades capitalistas contemporâneas, diante das próprias aberturas do sistema capitalista em sua vertente neoliberal, acredita-se ser preciso engendrar subversões capazes de alterar o jogo entre capital e trabalho, ou entre centro e margem, respectivamente. Como dito, visando

fazer do problema uma questão, acredita-se que o Direito Laboral não deve se furtrar das discussões sobre *compliance*, ao contrário, deve apropriar-se dessa novidade, que não é tão nova assim, para tentar ampliar sua gama de proteção em tempos de tanta fragilidade dos direitos sociais. Experiências coletivas de boicote aos produtos criados por empresas descumpridoras das legislações trabalhistas, que não respeitam seus próprios programas de conformidade, são medidas que devem ser mais bem examinada pelos pensadores do mundo laboral. “Num tempo em que, para o empresário, a imagem passa a ser também um produto, nada melhor que o sindicato a compre, utilizando-se dela como arma de luta” (VIANA, 2007, p. 264). Isso fica também evidenciado através da revisão de literatura e estudos de caso formulados por Cruz (2011), que detalha a importância do marketing das empresas diante das causas sociais para a manutenção e fidelização dos consumidores. Eis a brecha a ser explorada pelos atores que defendem um Direito Trabalhista forte e combativo. Vejam-se os indicativos de Cruz (2011):

Conforme indicam Nan e Heo (2007), uma marca será forte se os seus valores são similares a valores de causas sociais. Numa validação empírica conduzida pelos autores em um grupo de consumidores da universidade de Midwestern nos Estados Unidos, a veiculação de mensagens direcionadas aos consumidores de uma marca influenciaram positivamente, quando analisadas separadamente (técnica de experimento) a atitude positiva de compra daqueles consumidores. Entretanto, qual a reação dos consumidores quando estes recebem mensagens negativas do comportamento de uma empresa? O medo do boicote dos consumidores por parte de grandes empresas é explicado a partir de casos de grandes marcas como Nike, Coca Cola e Shell. No caso da Nike, por exemplo, que envolveu o escândalo da utilização de mão-de-obra infantil na China em sua cadeia de suprimentos, o boicote dos consumidores com apoio de uma ONG fez com que o CEO da empresa recebesse mais de 33 mil cartas solicitando mudanças nas condições de trabalho na cadeia de suprimentos da empresa (PALAZZO e BASU, 2007). Este exemplo evidencia que a decisão de consumo pode afetar as práticas laborais (SMITH et al 2010) de uma empresa ou de sua cadeia de suprimentos. Por pressão de boicote de universidades americanas e canadenses, a Coca Cola teve que rever sua atuação na Colômbia no que diz respeito à violação de direitos humanos, uma vez que os contratos e produtos da Coca Cola foram banidos de 20 universidades naqueles dois países (KREYRE, 2006 apud Palazzo e Basu, p. 338-339). Já a Shell perdeu entre 10 e 15 milhões de dólares por dia no ano de 1999 pelo fato dos consumidores terem boicotado a empresa pelo famoso caso Brent Spar (KNIGHT e PRETTY,



2000). O Green Peace apurou também que a Shell perdeu 7% de participação de mercado depois de não aderir ao Protocolo de Kyoto (AAKER, 2004). (CRUZ, 2011, p. 9).

A partir disso é então possível notar alguns mecanismos que surgem como suporte ao enfrentamento do cenário de descumprimento das obrigações trabalhistas, marginalização dos sindicatos e de desvalorização do Direito do Trabalho. O *compliance* é tema que está na crista da onda e pode ser um desses suportes.

É justamente nesse aspecto que a análise aqui pretendida tem como recorte o *compliance* trabalhista e a observância de seu uso como mais um instrumento fornecido pelo próprio sistema capitalista contra seus efeitos colaterais à massa trabalhadora.

Não restam dúvidas de que as empresas se beneficiam das ditas boas práticas empresariais como um marketing positivo e assim, se o que se pretende para a garantia do meio ambiente laboral e o enfrentamento da síndrome dos descumprimentos das obrigações trabalhistas, nada mais do que justa a defesa da conformidade, ou do *compliance*. Entretanto, a conformidade que aqui se espera não é a meramente formal ou a que serve para a ocultação do já antigo descumprimento. Se o sistema capitalista nesse momento neoliberal, flexível e informacional tem produzido contradições passíveis de apropriação por parte dos trabalhadores, têm-se margens para uma nova virada em favor do trabalho e da ciência juslaboral.

#### 4 *Capital e trabalho: as armas da guerra*

Através das experiências históricas de resistência obreira, é possível observar nas tensões entre capital e trabalho as contradições próprias do sistema. Analisando superficialmente, por exemplo, o movimento corrido nas fábricas nos primórdios do capitalismo industrial revela uma contradição: o agrupamento para maior exploração também resultou em um coletivo operário que ferveu resistência e impulsionou a geração de direitos. Outra contradição observada é a própria relação existente entre o capitalismo e o direito do trabalho que estabelecem imbricações necessárias à perpetuação do sistema na medida que o direito do trabalho legitima o sistema, mas, ao mesmo tempo, tensiona para busca de melhores condições de trabalho, como enuncia o artigo 7º, *caput*, Constituição Federal de 1988.

Diante disso, os programas de *compliance*, com práticas relacionadas às relações trabalhistas das empresas praticantes, constituem ferramentas favoráveis ao dever empresarial de promoção de meio ambiente de trabalho seguro e sadio? Assim, seriam instrumentos de resistência obreira?

O manejo do *compliance*, bem como da responsabilidade social empresarial repercutem positivamente no ambiente e nos direitos trabalhistas, na medida em que as empresas devem pelo menos cumprir a legislação vigente para que sejam consideradas empresas com boas práticas ou socialmente responsáveis. Evidentemente, há de ter cautela para não haver ainda mais esvaziamento do papel do ente público com a transferência excessiva de obrigações que lhe são próprias ao setor privado, o que não significa tal ressalva uma negação em absoluto dos efeitos positivos do *compliance* na esfera juslaboral.

Quanto à exploração econômica do *compliance*, basta ver que as empresas se beneficiam dos programas de *compliance* e de responsabilidade social por trazerem um marketing positivo, revertendo, assim, em boa imagem social e evidentemente convergindo para melhores resultados financeiros. Inclusive, em algumas cidades brasileiras a implementação de programas de *compliance* é condição para contratar com a administração pública.

Neste sentido é que se afirma a possibilidade do uso dos próprios instrumentos de que capitalismo se vale a seu favor também em prol da classe trabalhadora. Mais uma vez, esta é uma relação que se desenvolve dentro da lógica das contradições do sistema capitalista de produção. Tal como na filosofia do mestre das artes marciais Judô – Jigoro Kano – é preciso fazer uso do sistema de alavanca, que pressupõe o uso da força recebida no golpe do opositor contra ele mesmo, conforme sugere sempre o professor Márcio Túlio Viana.

## 5 Considerações finais

Não se pode olvidar que o capitalismo no contexto da atual crise pressiona e vem conseguindo fazer retroceder direitos sociais e trabalhistas ao redor do globo. A desigualdade social vai se alargando, deixando milhões de seres humanos em condições de extrema pobreza e miserabilidade. O abuso dos recursos naturais, sem precedentes na história da humanidade, expõe o planeta ao risco da catástrofe do esgotamento e da escassez sem retorno.

Este quadro é severo e necessita de atuações mais intensas dos atores sociais que buscam a proteção dos oprimidos, que vivem à margem social, bem como da defesa dos direitos humanos, em todas as suas dimensões. Sindicatos, movimentos sociais, sociedade civil organizada, todos precisam atuar de modo a conter essa retomada de poder operada pelo capitalismo.

O uso de mecanismos como o *compliance* torna-se também contraditório, pois, embora mais frágil e resultado do próprio sistema que oprime e explora, por outro lado, não deixa de ser uma ferramenta para que empresas cumpram

a legislação trabalhista, atuando assim preventivamente aos conflitos e assegurando melhores condições de ambiente e de trabalho aos seus empregados.

## Referências Bibliográficas

- ALMEIDA, Cleber Lúcio de; ALMEIDA, Wânia Guimarães Rabêllo de. *A Constitucionalização do Direito do Trabalho no Brasil*. São Paulo: LTr, 2017.
- ARAÚJO, Gisele Ferreira. *Meio ambiente do Trabalho: aspectos teóricos*. In: Responsabilidade Social nas Relações Laborais: homenagem ao professor Amauri Mascaro Nascimento. DARCANCHY, Mara Vidigal (coord). São Paulo: LTr, 2007.
- BAUMAN, Zygmunt. *Vida para consumo: a transformação das pessoas em mercadorias*. Tradução de Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2008.
- BECK, Ulrich. *Sociedade de risco: rumo a outra modernidade*. 2. ed. São Paulo: Editora 34, 2003.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*: de 5 de outubro de 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em: 12 ago. 2019.
- BRASIL. *Decreto nº 127, de 22 de maio de 1991*. Promulga a Convenção nº 161, da Organização Internacional do Trabalho. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/D0127.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D0127.htm). Acesso em: 14 ago. 2019.
- BRASIL. *Decreto no 591, de 6 de julho de 1992*. Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Promulgação. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/d0591.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm). Acesso em: 14 ago. 2019.
- BRASIL. *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. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2017/Lei/L13467.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13467.htm). Acesso em: 15 de ago. 2019.
- CASTRO, Janaína Vieira de. *Normas de Saúde e Segurança e Direito de Personalidade nas Relações de Emprego*. In: SOUTO MAIOR, Jorge Luiz; SEVERO, Valdete Souto (Org.). *Resistência: aportes teóricos contra o retrocesso trabalhista*. 1 ed. São Paulo: Expressão Popular, 2017.
- COSTA, Hélio da. Responsabilidade social empresarial e sindicalismo no contexto da globalização. Texto apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia, do Departamento de Sociologia da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da USP, para obtenção de título de doutor em Sociologia. São Paulo – 2016. Disponível em: <https://teses.usp.br/teses/>

disponiveis/8/8132/tde-09122016-143510/en.php. Acesso em: 19 de out. 2019.

- COUTINHO, Aldacy Rachid Risco. *Risco, Compliance e o Direito do Trabalho*. Em: TEODORO, Maria Cecília Máximo *et al* (coord.). *Direito Material e Processual do Trabalho: V congresso latino-americano de direito material e processual do trabalho*. São Paulo: LTr, 2017.
- CRUZ, Breno de Paula Andrade. *Boicote de Consumidores em Relação à Responsabilidade Social Corporativa: Proposições a partir do Contexto Brasileiro*. XXXV Encontro da ANPAD. Rio de Janeiro/RJ. 2011. Disponível em: < <http://www.anpad.org.br/admin/pdf/MKT1299.pdf>>. Acesso em: 15 de out. 2019.
- DARCANCHY, Mara Vidigal (coord.). *Responsabilidade Social nas Relações Laborais: Homenagem ao Professor Amauri Mascaro Nascimento*. São Paulo, LTr, 2007.
- KIRSCHNER, Ana Maria; GOMES, Eduardo R.; CAPPELLIN, Paola. (Org.) *Empresa, empresários e globalização*. Rio de Janeiro: Relume Dumara: FAPERJ, 2002.
- DOWBOR, Ladislau. *A era do capital improdutivo. A nova arquitetura do poder: dominação financeira, sequestro da democracia e destruição do planeta*. São Paulo: Autonomia Literária, 2017.
- FRANÇA, Jaíne Gouveia Pereira; O compliance trabalhista como ferramenta para evitar ações judiciais. In: *Revice – Revista de Ciências do Estado*, Belo Horizonte, v.3, n.1, p. 147-169, jan./jul.2018.
- PIMENTA, José Roberto Freire. Tutela específica e antecipada das obrigações de fazer e não-fazer no processo do trabalho. Cominação de prisão pelo juízo do trabalho em caso de descumprimento do comando judicial. *Revista do Tribunal Regional do Trabalho 3ª Região*, Belo Horizonte, v. 27, n 57, p. 117-149, jul/dez 1997.
- PIMENTA, José Roberto F.; PIMENTA, Raquel Betty C. Efetividade da tutela jurisdicional trabalhista e substituição processual sindical: análise da recente evolução da jurisprudência do Tribunal Superior do Trabalho. *Revista do Tribunal Regional do Trabalho 3ª Região*, v. 54, p. 157-177, 2012.
- PIMENTA, José Roberto Freire. Tutela metaindividual dos direitos trabalhistas: uma exigência constitucional. *Revista Trabalhista (Rio de Janeiro)*, v. 28, p. 35-71, 2008.
- PIMENTA, José Roberto Freire. O uso abusivo das reclamações trabalhistas para descumprir a lei. *Revista Jurídica Consulex*, Brasília - DF, v. 8, n.175, p. 33-39, 2004.
- VIANA, Márcio Túlio. Da greve ao boicote: os vários significados e as novas possibilidades das lutas operárias. *Revista da Faculdade de Direito da UFMG*. Belo Horizonte, nº 50, p. 239-264, jan. – jul., 2007.
- PRITTWITZ, Cornelius. *La posición jurídica (em especial, posición de garante) de los Compliance Officers*. In: KUHLEN, Lothar; PABLO MONTIEL, Juan; URBINA GIMENO, Iñigo Ortiz de Urbina (Eds.). *Compliance y teoría del derecho penal*. Marcial Pons: Madrid, 2013. p. 207-218.
- SILVA, Thaís Cláudia D´Afonseca. *Responsabilidade Social Empresarial: o discurso e a realidade sob a ótica do Direito do Trabalho*. 2008. Dissertação (Mestrado em

Direito). Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2008. Disponível em: [http://www.sistemas.pucminas.br/BDP/SilverStream/Pages/pg\\_Consltem.html](http://www.sistemas.pucminas.br/BDP/SilverStream/Pages/pg_Consltem.html). Acesso em: 15 ago. 2019.

VIANA, Márcio Túlio. *Da greve ao boicote: e outros pequenos estudos*. Coleção Resistência. Belo Horizonte: Editora RTM: 2017.



# Financeirização da economia brasileira: considerações iniciais acerca do rentismo versus o capital produtivo

*Thaís Freitas de Oliveira*

*Antônio Gomes de Vasconcelos*

**Resumo:** Este artigo discute a financeirização da economia brasileira sob a ótica da liberdade mundializada do capital improdutivo, tendo como pontos relevantes, a atuação do capital estrangeiro e a ausência de limitação nas taxas de juros nos empréstimos internos. Apesar da existência de mecanismos regulatórios de controle por parte da Constituição e leis infraconstitucionais, o Sistema Financeiro Nacional é falho e suscetível ao capital especulativo portador de juros. Nesse sentido, o Banco Central do Brasil realiza um grande esforço monetário, contábil e financeiro para que o fluxo descontrolado de recursos estrangeiros não afete negativamente a economia brasileira por meio da inflação, aumento do desemprego e da desigualdade de renda. Os resultados encontrados para o período de 1995 a 2018 revelam um aumento da fragilidade da economia brasileira, coincidindo com o aprofundamento da financeirização no país.

**Palavras-chave:** Financeirização; capital improdutivo; rentismo; taxa de juros.

## 1 Introdução

Nas últimas décadas, as corporações gigantescas do mundo estão criando um sistema de competição gerenciada pela qual limitam ativamente a competição entre si mesmas enquanto encorajam a competição intensiva entre as empresas e as localidades menores. Essa atitude força a periferia a absorver uma parte maior dos custos do processo de produção do valor agregado, de forma a produzir maiores lucros para o sistema financeiro global.

Logo, o argumento de que a globalização e financeirização da economia aumentam a competição é simplesmente falso, ao contrário, pois a globalização reforça as tendências à monopolização em escala global.

Para evitar a ação descontrolada do capital concentrado, faz-se necessária a existência de normas específicas para atuação de órgãos reguladores de controle da base monetária e financeira do Brasil, evitando assim as oscilações na inflação, produção industrial/agrícola, investimentos cambiais, gestão orçamentária e desenvolvimento como um todo do país.

Não obstante, o capital improdutivo de origem especulativa, atua diariamente, em escala mundial, com o auxílio da globalização e informatização. Inicialmente, quando do surgimento das primeiras bolsas de valores, na Europa e nos Estados Unidos, o foco principal era a troca de moedas e gerenciamento cambial, posteriormente, o objetivo envolveu a agregação de valor ao negócio produtivo, ou seja, a negociação das ações (compras/vendas) traria financiamento e sustentabilidade econômica às empresas.

Na atualidade as bolsas de valores atuam com os instrumentos financeiros mais modernos e complexos existentes, tais como, opções, títulos securitizados, derivativos, *hedge*, moedas virtuais, dentre outros, sendo que em segundos bilhões de moeda estrangeira são direcionadas entre os diversos continentes, com um único objetivo: gerar lucros por meio do capital especulativo.

Nesse contexto, para o controle de estabilização monetária, o país emite títulos da dívida pública, a serem resgatados no longo prazo, porém em caso de crise no país de origem dos investidores, estes podem resgatar os títulos a qualquer momento, gerando assim uma grande instabilidade econômica interna, via retirada maciça de capitais.

Em suma, o papel do ente público tem fundamental relevância no controle, organização e regulação da economia interna, ajustando os juros e direcionando o capital para investimentos produtivos, em detrimento do capital especulativo que realiza a desregulamentação do mercado financeiro nacional.

## 2 Financeirização mundial: breves considerações

A transformação estrutural do capitalismo contemporâneo inclui a diversificação de instrumentos financeiros, a nova forma de governança corporativa aliada a interesses políticos e o incremento constante dos fluxos financeiros.

A acumulação descolada do crescimento econômico sustentável e da renda tem como padrão a acumulação, em que os lucros derivam estritamente dos meios financeiros (ganhos de capital) em detrimento da produção e comércio de bens (KRIPPNER, 2005).

Essas transformações das estruturas do capitalismo global, envolvem: a) *downsizing*, com corte de pessoal, sendo que as funções são reduzidas ao mínimo e consolidadas dentro dos escritórios centrais das corporações; b) informática, inteligência artificial e automação, executando de forma mais precisa e rápida as atividades anteriormente realizadas por trabalhadores; c) fusões, aquisições e alianças estratégicas (*holdings*), união para partilhamento de tecnologia, instalações de produção/mercados e pesquisas conjuntas e d) cooperação dos escritórios centrais, no desenvolvimento de equipes de alta performance (KORTEN, 1996).

Portanto, com a transnacionalização dos mercados de capitais e sua constante volatilidade, os Estados-nação ficam submetidos à chamada ditadura do oligopólio do capital (BORON, 2003), cujos efeitos sociais e econômicos são imprevisíveis, reduzindo assim a assertividade dos investimentos a serem realizados pela gestão governamental.

Após o término do sistema Bretton Woods de conversão de moedas no padrão-ouro, assistiu-se em escala mundial à tendência de utilização de taxas de câmbio mais flexíveis com o conseqüente aumento da mobilidade do capital (EICHENGREEN, 2000).

Nesse sentido, houve a consolidação do capital financeiro, também chamado por Chenais (2005, p.35) de “capital portador de juros”, ou seja, dinheiro que gera dinheiro sob a forma dos juros de empréstimos e/ou dividendos sob a forma de atuação especulativa sem a necessidade de um lastro garantidor.

Independentemente da vontade humana o sistema capitalista gera “sobras” ou “excessos” que são identificados como lucros. O excedente de qualquer atividade industrial, comercial ou de serviços rende lucros advindos do esforço do trabalho, ou seja, o capital inicial empregado, menos os gastos com matéria-prima, insumos, salários e tributos resulta no lucro final. Contrasta com essa realidade, a situação atual, pois nota-se que o lucro final não necessita de trabalho ou fábricas físicas para ser gerado, pois o mercado mobiliário especulativo de renda variável (ações, opções, hedge e outros derivativos), ou de renda fixa (títulos da dívida pública) geram lucro por meio do capital investido no tempo e sem qualquer geração de empregos.

Os especuladores concentram o capital volátil, direcionando-o para os países com melhores condições atreladas aos seus interesses de ganho (KORTEN, 1996). A regulamentação/controle desses movimentos financeiros é dificultada, pois ocorrem no ambiente cibernético. O sistema financeiro atingiu tamanho poder político que virtualmente impede sua própria reforma (mecanismos de controle).

Chenais (1996, p. 241) destaca que os capitais geram lucros de forma autônoma, quer seja, por “lucros não reinvestidos na produção e não consumidos, parcela dos lucros cedidas ao capital de empréstimo e salários guardados em fundos privados de aposentadoria”.

Mészáros (2011, p. 16) descreve que o “sistema de sociometabolismo do capital é mais poderoso e abrangente, tendo seu núcleo constitutivo formado pelo tripé capital, trabalho e Estado”. Para o autor, como as dimensões são inter-relacionadas seria impossível superar o capital sem a eliminação das outras duas dimensões que compreendem esse sistema.

Ampliando as ideias de MÉSZÁROS (2011) com os estudos de ROBERTS (2016) e HARVEY (2004), tem-se que a instabilidade no sociometabolismo

do capital gera graves crises mundiais com a redução do lucro, o aumento do endividamento, o crescimento no desemprego e a aceleração das desigualdades sociais. Na atualidade, vê-se a redução do elemento trabalho (desemprego em escala global), o afrouxamento dos controles internos pelos Estados (intensificação da desregulamentação econômica) e a expansão do capital por meio do desenvolvimento tecnológico.

Por fim, destaca-se o caráter predatório do capital, que está concentrado nas mãos de grandes *players* do mercado financeiro mundial, que diariamente atuam nas bolsas de valores mundiais em operações especulativas de compra/venda de ativos fragilizando principalmente a economia dos países emergentes.

### *3 Controle constitucional financeiro e demais normativos legais relevantes na atuação monetária*

A Constituição Federal estatui rígidos princípios e controles normativos quanto à gestão monetária e cambial. No texto constitucional tem-se a seguinte divisão acerca da temática das finanças: Sistema Financeiro Público (art. 163 a 169) e Sistema Financeiro Nacional (art. 192), além da recepção à Constituição de 1988, da Lei 4.320/64 (Normas gerais de direito financeiro), da Lei 4.595/64 (Lei da reforma bancária), dentre outras.

A principal inovação na financeirização da economia brasileira veio com a Emenda Constitucional nº 40 de 2003, que alterou o inciso V do art. 163 e o art. 192 da Constituição Federal, e o caput do art. 52 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT).

Na redação anterior do inciso V do art. 163 da CF/88 a fiscalização abrangia somente as instituições financeiras e, como medida positiva, a redação atual engloba a fiscalização financeira da administração pública direta e indireta, sendo que os critérios e parâmetros encontram-se nos art. 48 a 59 da Lei Complementar 101/2000<sup>1</sup>.

Antes da EC nº 40/2003, tem-se a seguinte redação relevante do art. 192 da CF/88:

Redação Anterior:

Art. 192. O sistema financeiro nacional, estruturado de forma a *promover o desenvolvimento equilibrado do País e a servir aos interesses da coletividade*, será regulado em lei complementar, que disporá, inclusive, sobre: (...); *III - as condições para a participação*

<sup>1</sup> Conforme ADI 2.238 MC de 09/08/2007, por abranger assuntos de natureza diversa, pode-se regulamentar o art. 163 da Constituição por meio de mais de uma lei complementar.

*do capital estrangeiro nas instituições a que se referem os incisos anteriores, tendo em vista, especialmente: a) os interesses nacionais; b) os acordos internacionais; (...); § 3º - As taxas de juros reais, nelas incluídas comissões e quaisquer outras remunerações direta ou indiretamente referidas à concessão de crédito, não poderão ser superiores a doze por cento ao ano; a cobrança acima deste limite será conceituada como crime de usura, punido, em todas as suas modalidades, nos termos que a lei determinar. grifos*

Após a EC nº 40/2003, tem-se a atual redação do art. 192 da CF/88:

Art. 192. O sistema financeiro nacional, estruturado de forma a promover o *desenvolvimento equilibrado do País e a servir aos interesses da coletividade*, em todas as partes que o compõem, abrangendo as cooperativas de crédito, *será regulado por leis complementares* que disporão, inclusive, sobre a *participação do capital estrangeiro* nas instituições que o integram. *grifos*

Considerando a temática desenvolvida no presente artigo, faz-se importante destaque ao inciso III e ao § 3º da redação anterior do art. 192 da CF/88 que foram revogados, permitindo assim, a ampliação da financeirização da economia brasileira.

Inicialmente o legislador constitucional optou por restringir a participação do capital estrangeiro no território nacional, com o objetivo de proteger o sistema financeiro brasileiro, reduzir a volatilidade monetário-cambial e resguardar a indústria nacional nascente. Portanto, após a EC nº 40/2003, o inciso III do art. 192 da CF/88 foi revogado, mantendo-se a vedação de qualquer aumento de participação estrangeira em instituições financeiras autorizadas a funcionar no país, no art. 52 do ADCT<sup>2</sup> da CF/88. A participação do capital estrangeiro nas instituições brasileiras poderia ser viabilizada de forma conjunta pela aprovação do gestor bancário nacional, o Banco Central do Brasil-BACEN e pelo Presidente da República, por meio de decreto.

Após trinta anos da edição do ADCT, no curto prazo de um ano foram editados dois decretos, a saber, reconhecendo como interesse do Governo brasileiro a participação de capital estrangeiro no Brasil: o Decreto nº 9.544 de 29 de outubro de 2018 – permite a entrada de capital estrangeiro nas

<sup>2</sup> ADCT - Art. 52. Até que sejam fixadas as condições do art. 192, são vedados: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 40, de 2003). I - a instalação, no País, de novas agências de instituições financeiras domiciliadas no exterior; II - o aumento do percentual de participação, no capital de instituições financeiras com sede no País, de pessoas físicas ou jurídicas residentes ou domiciliadas no exterior. Parágrafo único. A vedação a que se refere este artigo não se aplica às autorizações resultantes de acordos internacionais, de reciprocidade, ou de interesse do Governo brasileiro. *grifos*



*fintechs*<sup>3</sup> de crédito – e o Decreto nº 10.029 de setembro de 2019 – permite a instalação no Brasil de novas agências de instituições financeiras domiciliadas no exterior, e o aumento do percentual de participação estrangeira no capital de instituições financeiras nacionais. Cabe ressaltar que após o Decreto nº 10.029/19, a aprovação direta de participação estrangeira em banco é autorizada apenas pelo BACEN, sem a necessidade de nova anuência pelo Presidente da República.

O objetivo inicial dos decretos é desburocratização, estímulo à competitividade, redução do custo do crédito e aumento do fluxo de capital estrangeiro no Brasil, contudo, neste primeiro momento não é possível prever os efeitos negativos e/ou positivos, pois as instituições financeiras necessariamente vão realizar remessas para o exterior advindas do retorno de capitais (lucros, dividendos, juros, amortizações, *royalties*, dentre outros), gerando ou não, perene desenvolvimento econômico para o Brasil.

Analisando agora o § 3º da redação anterior do art. 192 da CF/88 que fora revogado pela EC nº 40/2003, tem-se desde então a seguinte configuração financeira que permite o alto rentismo das instituições financeiras, por meio da transferência de renda do setor produtivo para o setor financeiro, pois não há o limite máximo da taxa de juros em 12% ao ano<sup>4</sup>: a) na ausência de previsão contratual, a taxa de juros será a taxa média divulgada pelo BACEN (STJ, Súmula 530) e b) existindo previsão contratual, ou seja, pactuação entre as partes, não há limitação na cobrança da taxa de juros<sup>5</sup>, devendo porém ser comprovada a abusividade. Portanto, nota-se claramente o abuso praticado pelas instituições financeiras<sup>6</sup>, que adotam excessivas taxas de juros que não representam o efetivo custo do dinheiro.

<sup>3</sup> *Fintech* significa *financial technology*, ou seja, empresas que trabalham para inovar e otimizar serviços do sistema financeiro, sendo que podem atuar sob duas formas: Sociedade de Crédito Direto (SCD) e/ou Sociedade de Empréstimo entre Pessoas (SEP), sendo regulamentadas pelas Resoluções nº 4.656/18 e 4.657/18 do BACEN.

<sup>4</sup> Como não havia norma para regulamentar o tema, o Supremo Tribunal Federal editou a Súmula Vinculante nº 07 com a seguinte redação: A norma do § 3º do artigo 192 da Constituição, revogada pela Emenda Constitucional 40/2003, que limitava a taxa de juros reais a 12% ao ano, tinha sua aplicação condicionada à edição de lei complementar.

<sup>5</sup> Ver STJ-AgRg no AgRg no AREsp 602.850/MS, Rel. Ministro RAUL ARAÚJO, QUARTA TURMA, julgado em 20/08/2015, DJe 11/09/2015.

<sup>6</sup> Em andamento a tramitação da Proposta de Emenda à Constituição-PEC nº 79/2019, que tem por objeto modificar o artigo 192 da CF/88 acrescentando o parágrafo quarto com a seguinte redação: “§ 4º. As taxas de juros praticadas pelas instituições financeiras em suas operações de crédito de qualquer natureza ou finalidade *não poderão exceder ao limite de três vezes a taxa básica de juros estabelecida pelo Banco Central do Brasil*”. A taxa do Sistema Especial de Liquidação e de Custódia (Selic) é a referência para os demais juros da economia. *grifos*

Por tudo exposto, nota-se que todas as alterações elencadas acima visam, inicialmente, a modernização do Sistema Financeiro Nacional brasileiro com foco na adequação para melhor atuação na globalização financeira, desburocratização e estímulo à concorrência; porém tem-se diversos problemas implícitos na participação de instituições financeiras estrangeiras no Brasil, na liberalização das taxas de juros e na liberdade econômica, como: ausência de controles contábeis supranacionais, criação de instabilidade monetária/cambial, incremento inflacionário, surgimento de novas exigências regulatórias para o setor, concentração de capital e conseqüentemente maior suscetibilidade do Brasil às crises internacionais.

Nesse sentido, o papel do Estado-nação torna-se árduo e há um distanciamento das finalidades públicas constitucionais (art. 3º, incisos VIII e IX do art. 21 e art. 170 da CF/88), pois além das variáveis econômicas internas que esse necessita controlar, estará sujeito a outras variáveis trazidas pelas instituições financeiras internacionais, fragilizando o Estado Democrático de Direito.

#### *4 Crescimento econômico sustentável*

As grandes nações tendem a sofrer menores impactos resultantes das oscilações econômicas e do câmbio, pois internamente possuem políticas financeiras de controle integradas e lastreadas por estáveis reservas econômicas. No caso brasileiro, a instabilidade da moeda, aliada ao controle deficitário dos gastos orçamentários e de dívida pública, tornam o país vulnerável ao capital especulativo improdutivo.

Dowbor (2017, p.188) relata que a “economia funciona movida por quatro motores: as exportações, a demanda das famílias, as iniciativas empresariais e as políticas públicas”, sendo que quanto maior for as taxas de juros estabelecidas pelo Banco Central (BACEN), menor será o investimento produtivo, pois as empresas preferem aplicar em títulos da dívida pública, por exemplo, ao invés de fomentar a economia.

O principal indicador de crescimento econômico e vinculado ao capital produtivo é o Produto Interno Bruto (PIB), que representa o fluxo de novos bens e serviços finais produzidos durante um determinado período de avaliação, utilizado também para avaliar distribuição de renda, qualidade de vida e investimento em políticas públicas como educação e saúde.

Outro indicador relevante do capital produtivo é o Investimento Estrangeiro Direto (IED), que identifica o fluxo de capitais internacionais com propósito de criar ou adquirir operações (industriais e/ou de serviços) em

outro país. Conforme a United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD) (2019), os países investidores buscam isenções e/ou incentivos para direcionarem os recursos para determinado país e conseqüentemente promovem o desenvolvimento interno com o aumento na geração de empregos, investimentos em infraestrutura, transferência de tecnologia e maior produtividade no setor investido.

Em contrapartida, tem-se o Ibovespa, que é o índice do mercado de ações, medido diariamente, conforme o funcionamento da Bolsa de Valores, Brasil, Bolsa, Balcão (B3), e indica a diferença entre o fluxo de entrada de capitais no país (compra de ações) e a saída (venda de ações). Esse índice é fundamental para demonstrar-se a “fuga de capitais especulativos”, pois não geram empregos, renda, e/ou investimento produtivo para o Brasil.

Conforme demonstrado na Tabela 1 (1995-2018), recentemente a economia brasileira regrediu – perdeu riquezas – em dois anos seguidos de PIB negativos (2015 e 2016) e nos anos de 2017 e 2018 o crescimento apresentou resultados em torno de 1%. Analisando o IED nota-se expressivo decréscimo de investimentos ao longo dos anos, sendo que no ano de 2018 houve uma variação negativa de 9,41% se comparado ao ano anterior.

Por outro lado, tem-se o aumento progressivo de negócios realizados na bolsa de valores (média anual de pontos) em detrimento da saída de capitais em relação ao ano anterior, pois demonstra que o valor das negociações aumentou, porém, o resultado final apresenta mais venda de ações do que compra.

Nessa dicotomia apresentada acima, tem-se o lucro crescente das instituições financeiras brasileiras<sup>7</sup>, chegando a 380 bilhões de reais no ano 2018, em detrimento do crescimento de 1,12% do PIB, demonstrando que os empréstimos financeiros que deveriam fomentar os investimentos na indústria e comércio, e conseqüentemente o desenvolvimento da nação, estão tão somente gerando juros e incremento exponencial ao capital improdutivo.

<sup>7</sup> As instituições autorizadas pelo Banco Central do Brasil são: Banco Múltiplo, Banco Comercial, Banco de Desenvolvimento, Caixas Econômicas Estaduais/Federal, Banco de Investimento, Banco de Câmbio, Sociedade de Crédito, Financiamento e Investimento, Sociedade de Crédito Direto, Sociedade de Empréstimo entre Pessoas, Sociedade Corretora de Títulos e Valores Mobiliários, Sociedade Corretora de Câmbio, Sociedade Distribuidora de Títulos e Valores Mobiliários, Sociedade de Arrendamento Mercantil, Sociedade de Crédito Imobiliário e Associação de Poupança e Empréstimo, Sociedade de Crédito ao Microempreendedor e à Empresa de Pequeno Porte, Agência de Fomento, Companhia Hipotecária, Instituição de Pagamento, Cooperativa de Crédito e Sociedade Administradora de Consórcio.

TABELA 01 - Análise do capital produtivo x rentismo (1995-2019)

Período	PIB		IED		IBOVESPA		LUCRO INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS		TAXA SELIC
	Valores Correntes R\$ (milhões)	Variação % anual	(US\$ milhões)	Varição % em relação ao ano anterior	(média anual em pontos)	Varição % em relação ao ano anterior	R\$ (milhões)	Varição % em relação ao ano anterior	Último % apurado em cada ano
1995	705.992	4,22%	4.405	-	4.299	-	-	-	-
1996	854.764	2,21%	10.792	144,98%	7.040	63,76%	-	-	21,73%
1997	952.089	3,39%	18.993	76,00%	10.197	44,84%	-	-	37,47%
1998	1.002.351	0,34%	28.856	51,93%	6.784	<b>-33,46%</b>	-	-	29,21%
1999	1.087.710	0,47%	28.578	-0,96%	17.092	151,93%	-	-	19,00%
2000	1.199.092	4,39%	32.779	14,70%	15.259	<b>-10,72%</b>	-	-	15,76%
2001	1.315.755	1,39%	22.457	<b>-31,49%</b>	13.578	<b>-11,02%</b>	-	-	19,05%
2002	1.488.787	3,05%	16.590	<b>-26,13%</b>	11.268	<b>-17,01%</b>	-	-	24,90%
2003	1.717.950	1,14%	10.144	<b>-38,86%</b>	22.236	97,33%	-	-	16,32%
2004	1.957.751	5,76%	18.146	78,89%	26.196	17,81%	-	-	17,74%
2005	2.170.585	3,20%	15.066	-16,97%	33.456	27,71%	104.570	-	18,00%
2006	2.409.450	3,96%	18.822	24,93%	44.474	32,93%	134.512	28,63%	13,19%
2007	2.720.263	6,07%	34.585	83,75%	63.886	43,65%	158.447	17,79%	11,18%
2008	3.109.803	5,09%	45.058	30,28%	37.550	<b>-41,22%</b>	200.468	26,52%	13,66%
2009	3.333.039	<b>-0,13%</b>	25.949	<b>-42,41%</b>	68.588	82,66%	161.653	-19,36%	8,65%
2010	3.885.847	7,53%	77.687	199,39%	69.305	1,04%	203.364	25,80%	10,66%
2012	4.814.760	1,92%	82.060	<b>-15,77%</b>	60.952	7,40%	229.204	-3,88%	7,14%
2013	5.331.619	3,00%	59.089	<b>-27,99%</b>	51.507	<b>-15,50%</b>	243.023	6,03%	9,90%
2014	5.778.953	0,50%	63.846	8,05%	50.007	<b>-2,91%</b>	256.627	5,60%	11,65%
2015	5.995.787	<b>-3,55%</b>	49.514	<b>-22,45%</b>	43.350	<b>-13,31%</b>	316.506	23,33%	14,15%
2016	6.267.205	<b>-3,31%</b>	52.751	6,54%	60.227	38,93%	282.047	-10,89%	13,65%
2017	6.553.843	1,06%	67.583	28,12%	76.402	26,86%	300.889	6,68%	6,90%
2018	6.827.586	1,12%	61.223	<b>-9,41%</b>	87.887	15,03%	380.442	26,44%	6,40%

Fonte: Elaborado pelos autores com dados extraídos do IBGE, UNCTAD, B3 e BACEN  
 Fonte: Elaborado pelos autores com dados extraídos do IBGE, UNCTAD, B3 e BACEN

## 5 Conclusão

A maior preocupação na atualidade do Estado Constitucional de Direito é a velocidade com que normas inconstitucionais e ilegais estão sendo positivadas no ordenamento jurídico brasileiro, tanto no âmbito financeiro-econômico, como também no âmbito político, administrativo e dos direitos sociais fundamentais.

Inicialmente, definiu-se o conceito de financeirização, com a análise das transformações nas estruturas do capitalismo global e como a

transnacionalização dos mercados de capitais podem desestabilizar economias emergentes como o Brasil.

No estudo, demonstra-se que a desregulamentação, desestatização e desconstitucionalização da temática financeira no art. 192 da CF/88, por meio da Emenda Constitucional nº 40 de 2003, trouxe sérios impactos negativos, como a financeirização da economia brasileira, permitindo-se a atuação do capital estrangeiro no sistema bancário e retirando-se a limitação da taxa de juros nos empréstimos.

Outra variável relevante é a taxa de juros (SELIC) determinada pelo Comitê de Política Monetária (COPOM) do Banco Central, que é utilizada para controlar a inflação, reduzir os custos do crédito e incentivar a produção/consumo, pois quanto maior essa taxa, maior será o direcionamento dos recursos para o mercado de capitais (bolsa de valores) em detrimento da retração produtiva e endividamento público.

Para além, não existe uma solução específica para o crescimento econômico brasileiro, mas um conjunto de medidas estruturantes, como o controle do fluxo de capitais no país, pelos agentes econômicos a fim de evitar o enriquecimento estrangeiro em detrimento do subdesenvolvimento e endividamento público brasileiro.

Sendo assim, pode-se concluir que a economia brasileira movimenta trilhões de reais por ano, contudo o capital improdutivo (derivativos, emissão de títulos da dívida pública, opções e outros instrumentos especulativos do mercado monetário-cambiário) se mostram mais voláteis e rentáveis, pela provável suscetibilidade às mudanças na política pública e à economia brasileira e mundial.

Em suma, aguarda-se os próximos capítulos da redução da taxa básica de juros, Selic, para o futuro impulso na atividade produtiva brasileira, por meio principalmente da expansão do volume de crédito, em detrimento do capital especulativo.

## *Referências Bibliográficas*

- BORON, Atílio. *Estado, capitalismo y democracia en América Latina*. 1ª. Ed. Buenos Aires: Clacso, 2003. 320p.
- B3. Brasil, Bolsa, Balcão. Índice *Bovespa (Ibovespa)*. Disponível em: < [http://www.bmfbovespa.com.br/pt\\_br/produtos/indices/indices-amplos/indice-bovespa-ibovespa.htm](http://www.bmfbovespa.com.br/pt_br/produtos/indices/indices-amplos/indice-bovespa-ibovespa.htm)>. Acesso em: 04 out. 2019.
- BACEN. Banco Central do Brasil. *Sistema Gerador de Séries Temporais – v.2.1*. Disponível em:<<https://www3.bcb.gov.br/sgspub/localizarseries/localizarSeries.do?method=prepararTelaLocalizarSeries>>. Acesso em: 04 out. 2019.



- BACEN. Banco Central do Brasil. *Histórico das Taxas de Juros*. Disponível em: < <https://www.bcb.gov.br/controleinflacao/historicotaxasjuros>>. Acesso em: 04 out. 2019.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. 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 (...). *Diário Oficial da União*, Brasília, 05 out. 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em: 08 out. 2019.
- BRASIL. Decreto nº 9.544, de 29 de outubro de 2018. Reconhece como de interesse do Governo brasileiro a participação estrangeira no capital social de Sociedades de Crédito Direto e de Sociedades de Empréstimos a Pessoas autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil. *Diário Oficial da União*, Brasília, 30 out. 2018. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/decreto/D9544.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9544.htm)>. Acesso em: 08 out. 2019.
- BRASIL. Decreto nº 10.029, de setembro de 2019. Autoriza o Banco Central do Brasil a reconhecer como de interesse do Governo brasileiro a instalação, no País, de novas agências de instituições financeiras domiciliadas no exterior e o aumento do percentual de participação, no capital de instituições financeiras com sede no País, de pessoas físicas ou jurídicas residentes ou domiciliadas no exterior. *Diário Oficial da União*, Brasília, 27 set. 2019. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/decreto/D10029.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D10029.htm)>. Acesso em: 08 out. 2019.
- BRASIL. Banco Central do Brasil. Resolução nº 4.656, de 26 de abril de 2018. Dispõe sobre a sociedade de crédito direto e a sociedade de empréstimo entre pessoas, disciplina a realização de operações de empréstimo e de financiamento entre pessoas por meio de plataforma eletrônica e estabelece os requisitos e os procedimentos para autorização para funcionamento, transferência de controle societário, reorganização societária e cancelamento da autorização dessas instituições. *Diário Oficial da União*, Brasília, 30 abr. 2018. Disponível em: <<https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/busca>>. Acesso em: 08 out. 2019.
- BRASIL. Banco Central do Brasil. Resolução nº 4.657, de 26 de abril de 2018. Altera a Resolução nº 4.606, de 19 de outubro de 2017. *Diário Oficial da União*, Brasília, 30 abr. 2018. Disponível em: <<https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/busca>>. Acesso em: 08 out. 2019.
- BRASIL. Emenda Constitucional nº 40, de 29 de maio de 2003. Altera o inciso V do art. 163 e o art. 192 da Constituição Federal, e o caput do art. 52 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. *Diário Oficial da União*, Brasília, 30 mai. 2003. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc40.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc40.htm)>. Acesso em: 08 out. 2019.
- BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 05 mai. 2000. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm)>. Acesso em: 08 out. 2019.

- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar em Ação Direta de Inconstitucionalidade 2.238, Relator (a): Min. Ayres Brito, julgado em 09/08/2007, Processo Eletrônico. *Diário de Justiça Eletrônico - DJe-172* Divulg 11-09-2008 Public 12-09-2008, Brasília. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&d>>. Acesso em: 08 out. 2019.
- CHENAIS, François (org.). *A finança mundializada: raízes sociais e políticas, configuração, consequências*. Tradução de Rosa Maria Marques e Paulo Nakatani. São Paulo: Boitempo, 2005. 255p.
- CHENAIS, François. *A mundialização do capital*. Tradução de Silvana Finzi Foá. São Paulo: Xamã, 1996. 323p.
- DOWBOR, Landislau. *A era do capital improdutivo: Por que oito famílias tem mais riqueza do que a metade da população do mundo?*. São Paulo: Autonomia Literária, 2017. 320p.
- EICHENGREEN, Barry J. *A globalização do capital: uma história do sistema monetário internacional*. Tradução de Sergio Blum. São Paulo: Editora 34, 2000. 288p.
- HARVEY, David. *O novo imperialismo*. São Paulo: Edições Loyola, 2004. 201p.
- IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Sistema de Contas Nacionais-PIB*. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/contas-nacionais/9300>>. Acesso em: 04 out. 2019.
- KORTEN, David C. *Quando as corporações regem o mundo – consequências da globalização da economia*. São Paulo: Futura, 1996. 425p.
- KRIPPNER, Greta. The financialization of the American economy, *Socio-Economic Review*, 3(2). 2005. p. 173-208.
- MÉSZÁROS, István. *Para além do capital: rumo a uma teoria da transição*. Tradução de Paulo Cezar Castanheira, Sérgio Lessa. 1. ed. revista. São Paulo: Boitempo, 2011. 1102p.
- ROBERTS, Michael. *The Long Depression. How It Happened, Why It Happened, and What Happens Next*. Chicago: Haymarket Books, 2016. 347p.
- ONU. United Nations. United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD). *World Investment Report 2019* [online]. Disponível em:< [https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/wir2019\\_en.pdf](https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/wir2019_en.pdf)>. Acesso em: 04 out. 2019.

# Endividamento do estado e *sistema da dívida* como forma de ser da acumulação do capital no *colapso da modernização*: apontamento e reflexões sobre a pbh ativos e o município de Belo Horizonte

Thiago Teixeira da Cunha Coelho

**Resumo:** Este artigo pretende apresentar a PBH Ativos S.A., empresa estatal não-dependente situado na metrópole de Belo Horizonte a partir da tradição crítica marxiana da teoria do valor, buscando compreender a relação entre o estabelecimento deste modelo de inserção do Estado no mercado financeiro internacional, por meio de mecanismo de securitização da dívida pública, e as necessidades de elevação dos patamares de acumulação de dinheiro fictício por meio de subsídio estatal, apresentando uma outra face do projeto neoliberal. Além disso, realizamos uma retomada teórica do debate sobre a crítica e crise no interior da obra de Marx, buscando elementos nas contradições fundamentais do capitalismo, quais sejam, a relação entre trabalho vivo e morto e seu vínculo com a queda tendencial da taxa de lucro, para compreender o capital fictício como desdobramento e aprofundamento das contradições do capitalismo e sua relação com a formação social brasileira.

**Palavras-chave:** Valor; Crise; Endividamento; Estado; Belo Horizonte.

## 1. Introdução

A sensação de que há um futuro melhor por vir sempre orientou o imaginário político brasileiro. A saída do *atraso em direção ao moderno*<sup>1</sup> estava na próxima curva, pois o Brasil era “o país do futuro”<sup>2</sup>. A promessa de futuro, expressa no dito

<sup>1</sup> Os grifos em negrito são nossos.

<sup>2</sup> Essa expressão foi cunhada por Stefan Zweig, escritor austríaco autor de livro homônimo, cuja fotografia do Brasil ressaltava com muita intensidade suas características conciliadoras. Ao considerar o Brasil como “um país que odeia a guerra” (ZWEIG, 1941 p. 27), “uma nação em que não existiram perseguições religiosas sangrentas, nem fogueiras de inquisição” (p.28) e onde “os escravos foram tratados relativamente com mais humanidade” (ZWEIG, 1941, p.28), demonstra mais sobre a compreensão de certo pensamento sobre o Brasil do que sobre sua realidade profunda. Trata-se de um interpretação corrente, de algo que marca a compreensão do nacionalismo brasileiro sobre si próprio, como um força integradora apartada da violência civilizatória da modernidade capitalista. Essa reflexão será retomada para que possamos tratar sobre a interpretação da ideia de Estado e democracia no Brasil e o papel que a conciliação terá na construção do imaginário

popular “vender o almoço para comprar a janta” pode ser uma outra maneira de representar essa expectativa futura de uma superação da condição de atraso. Entretanto, tal expressão pressupõe não só uma expectativa ascendente de futuro, pois o presente já se encontra perdido - ou vendido, onde a premissa do jantar apetitoso que virá é a capacidade de extrair algo das ruínas do almoço perdido. Tal interpretação é produzida pela contradição entre diferenciação e equalização na produção do espaço, onde “as tendências contraditórias para a diferenciação e para a igualização determinam a produção capitalista do espaço. Em ação, essa contradição que surge no âmago do modo de produção capitalista inscreve-se na paisagem como o padrão existente de desenvolvimento desigual” (SMITH, 1988, p.149). O próprio Smith reitera que esse processo historicamente específico, ou seja, produto do próprio capitalismo. Trata-se de um movimento dialético entre a generalização da forma de produção e circulação do capital, que demanda e constrói elementos comuns e presentes em todos os lugares, como o assalariamento, a liberdade jurídica de compra e venda e a propriedade privada; e a divisão territorial do trabalho, produzindo diferenças espaciais profundas em níveis multiescalares que podem ser exemplificadas pela cisão cidade-campo, as diferenças regionais dentro dos estados nacionais e a própria escala mundial

da representatividade burguesa como possibilidade de superação do quadro de exploração, expropriação e violência que funda e se reproduz como forma de ser da periferia capitalista.

das diferenças nacionais. Ao se espalhar e produzir uma sociedade com cada vez mais similaridades e padrões nos termos da economia política e com enormes disparidades socioespaciais, o *desenvolvimento desigual* (SMITH, 1988) aparece como base de partida para compreender as mudanças no capitalismo no século XX, mais especificamente, suas características dos anos 1970 em diante. O processo de endividamento generalizado – tanto dos Estados como dos capitais privados – deve ser compreendido no interior das mudanças ocorridas no capitalismo. Tais mudanças refletem o próprio desenvolvimento contraditório do capital na direção da acumulação contínua. O período após a Segunda Guerra mundial foi um momento de expansão do capitalismo em todos os sentidos possíveis, atingindo todo o globo e explicitando a desigualdade latente entre diversos lugares e setores da economia agora mundial. Essa desigualdade irá acelerar drasticamente após os anos 1980, espalhando pobreza e superconcentração de renda por todo planeta<sup>3</sup>. Assim, apesar do movimento geral do capital

<sup>3</sup> O avanço da desigualdade na distribuição de renda tem sido um dos grandes focos de estudo da ciência econômica nas últimas décadas. Os dados produzidos pelo World Inequality Database (<https://wid.world/>), capitaneado pelo economista francês Thomas Piketty demonstram que a concentração de renda do 1% mais rico subiu de 16,2% em 1980 para 20,4% em 2016. Em alguns países essa modificação foi bastante brusca nas últimas décadas. Tomando a maior potência econômica mundial desde a metade do século XX em diante, os EUA tiveram a menor taxa de concentração de renda nas mãos do 1% mais rico em 1976 (10,4%). Dali em diante os números subiram de forma considerável, saindo de 10,7% em 1980 para 20,2% em 2014. Enquanto isso, ainda nos EUA, os 50% mais pobres tiveram sua porcentagem da renda reduzida de 19,9% em 1980 para 12,6% em 2014. A concentração de renda também pode ser observada nos países nórdicos, que possuem sólidos serviços básicos estatais e altos índices de IDH. Na Noruega e Islândia, o 50% mais pobre controla, respectivamente, 28,5% e 29,7% da renda em 2016. Entretanto, a concentração de renda norueguesa acelerou, pois a renda do 1% mais rico saiu de 5,7% em 1980 para 8,4% em 2016, com um pico dessa concentração de 14,1% em 2005. O mesmo pode ser visto na Islândia, onde a variação foi de 5,5% em 1990 (os dados da série histórica islandesa começam neste ano) para 6,8% em 2016, com um pico de 12,2% em 2007, na beira do estouro da bolha financeira ligada à crise de 2008. Se considerarmos a União Europeia, os dados apontam na mesma direção. Enquanto a porcentagem de renda conferida aos 50% mais pobres reduziu (de 24,9% em 1980 para 22% em 2017) assim como a margem referente aos 40% do meio (de 46,6% em 1980 para 44,5% em 2017), o 1% mais rico avançou consideravelmente (de 7,1% em 1980 para 10,3% em 2017). Para pensarmos o Brasil os dados são um tanto quanto limitantes, pois o início da série histórica é no ano de 2001. Apesar disso, podemos perceber uma tendência diferente, mas que nos auxiliará a compreender a particularidade brasileira, pois temos um aumento da participação dos 50% mais pobres (de 12,6% em 2001 para 13,9% em 2015), uma queda na participação dos 40% do meio (de 33,1% em 2001 para 30,6% em 2015) e um aumento importante na porcentagem de renda nas mãos do 1% mais rico (de 26,2% em 2001 para 28,3% em 2015). Apesar das particularidades históricas das economias nacionais e do desenvolvimento do capitalismo em cada região, podemos perceber um movimento geral de concentração de renda em escalas planetária. Além destes dados temos outras pesquisas como a da OCDE publicada em 2008 (<https://read.oecd-ilibrary.org/social-issues->



produzir uma tendência de queda dos lucros que é constantemente combatida por elementos diversos no interior do processo produtivo, a possibilidade de hipotecar lucros, salários e impostos futuros se tornou uma solução momentânea para um problema em ascensão. Dessa maneira, para compreendermos o endividamento devemos olhar para o funcionamento da *abstração real* (MARX, 2013) que move o capitalismo e como ela opera dentro do que chamamos de neoliberalismo. Além disso, o endividamento se apresenta de maneiras diferentes, por meio de dispositivos jurídicos e econômicos particulares para diversos níveis escalares. Assim, pretendemos compreender a constituição de um *sistema da dívida* (FATORELLI, 2018) e sua relação com processos locais de produção do espaço, em especial a PBH Ativos S.A e a metrópole de Belo Horizonte.

## 2. Crise do capital, do estado e a dívida: apontamentos para uma produção do espaço hipotecado

A superação de barreiras críticas e de grandes momentos de crise e estagnação são características marcantes do desenvolvimento da sociedade capitalista. A dinâmica de constante superação e/ou modificação de características e formas antigas de organização social é uma das tônicas centrais do desenvolvimento do *moderno sistema produtor de mercadorias* (KURZ, 1992). Diante dessa sucessão de processos, onde antigas formas de produção convivem com as mais atuais e complexas expressões do *desenvolvimento das forças produtivas do capital* (MARX, 2013) há que se considerar que a sociedade contemporânea explicita de uma maneira própria o desenvolvimento da contradição capital- trabalho, nos termos marxianos. Isso se deve a maneira como o processo de desenvolvimento do capitalismo se realiza, onde forças concretas são postas em movimento em nome de uma concepção naturalizada de crescimento, acumulação e riqueza que é baseada na produção ampliada de coisas e necessidades – transformadas em novas coisas – que dominam a vida concreta e as atividades de reprodução da vida. Marx chama isso de trabalho abstrato, sendo este o fundamento substancial da relação fetichista de produção de mercadorias. Esse processo é central em sua análise n’*O capital*, pois o trabalho abstrato – uma massa amorfa de tempo de trabalho contida em toda mercadoria, que se opõe as características reais e concretas que diferenciam os diversos tipos de trabalho - serve como equivalência a todas as mercadorias, cujo valor é medido pelo tempo de trabalho, e de onde o capitalista pode extrair uma parcela para si: aquilo que

migration-health/growing-unequal\_9789264044197-en#page33), que aponta no mesmo sentido.

Marx chama de mais-valia. Esse processo só pode se concretizar por meio da troca e esta, por sua vez, se realiza mediante a existência de uma mercadoria que possa representar o valor de todas as mercadorias, um equivalente geral. Assim,

A expansão e o aprofundamento histórico da troca desenvolvem a oposição entre valor de uso e valor que jaz latente na natureza das mercadorias. A necessidade de expressar externamente essa oposição para o intercâmbio impele a uma forma independente do valor da mercadoria e não descansa enquanto não chega a seu objetivo final por meio da duplicação da mercadoria em mercadoria e dinheiro. Portanto, na mesma medida em que se opera a metamorfose dos produtos do trabalho em mercadorias, opera-se também a metamorfose da mercadoria em dinheiro. (MARX, 2013, p.161/162).

Aqui emerge o dinheiro, uma forma fetichista no interior do conceito de capital. O dinheiro possui um caráter múltiplo, pois é aquilo que permite a circulação das mercadorias (meio de circulação), onde aparece na compra (meio de pagamento) e na venda (capital investido mais o lucro ou, na fórmula marxiana D'). O movimento do dinheiro descolado de sua origem "permite com que haja um descolamento entre o montante de dinheiro circulante e a quantidade de valor produzida em geral" (COELHO, 2016, p.32).

A teoria do valor possui, portanto, uma posição fundamental na compreensão marxiana do capitalismo e de suas contradições, sendo a partir da transformação dos valores em preços e sua dinâmica no capital em geral que emerge um dos elementos centrais que nos auxiliam no debate sobre a crise. A *queda tendencial da taxa de lucro* (MARX, 1986) se refere a

uma tendência crítica de reprodução do capital baseado no descompasso entre as duas formas de medida da valorização do capital – a taxa de mais-valor e a taxa de lucro. A produtividade do trabalho, que avança de acordo com o crescimento proporcional do capital constante, leva a um crescimento proporcionalmente maior do mais-valor em relação ao do capital variável. Temos, portanto, um movimento relativo; apesar da expansão do capital para todos os campos da vida social e para todas as áreas do globo terrestre, o que implica na reprodução ampliada da proletarianização, o que determina também um aumento considerável na composição técnica do capital e a quantidade de mercadorias produzidas e trocadas. A presença dos capitais e dos capitalistas como elementos individuais se movendo num processo geral em busca de aumentar sua fatia da massa de mais-valor socialmente produzida demonstra a incapacidade dos processos se conciliarem. Esta expansão mundial apresenta uma série de impasses ao entendimento desta relação, pois

o desenvolvimento histórico e espacial do capital, bem como a expansão e crescimento das massas de mais-valor e lucro, escondem um processo de crescimento tendencialmente menor. O esforço de Marx se relaciona a uma tendência contraditória que emerge do próprio desenvolvimento do capitalismo. Assim, não se trata de traçar uma fórmula que comprove a tendência à queda da taxa de lucro, mas compreender que o capital constitui formas de medida e reprodução que se negam, fazendo com que existam processos contra tendências. Não é o ímpeto dos capitalistas individuais em aumentar a produtividade que leva a uma formação de desenvolvimento do capital que contradiz suas medidas; o próprio capital, em seu processo constitutivo produz esta forma de organização, onde apesar de um conjunto de processos que retardam ou até mesmo reverterem – temporariamente – a queda da taxa de lucro, há uma tendência geral para que o desenvolvimento do capital como totalidade produza partes autonomizadas, cuja reprodução implica na perda de referência entre o processo de acumulação e seu fundamento que está no processo produtivo – a valorização do valor. *Essa perda de referência é importante para compreender como o desenvolvimento da autonomização de mecanismos de distribuição do mais-valor na concorrência, como a renda e o juro [...].* o caráter de lei tendencial de queda da taxa de lucro expressa uma necessidade contraditória do desenvolvimento categorial do capital, pois ao se realizar constitui também suas contra tendências e lida com uma diversidade de contingências específicas no desenrolar do desenvolvimento do capitalismo. A lei da queda tendencial da taxa de lucro abre espaço para um debate sobre a emergência da crise. Apesar de sua presença em meio ao desenvolvimento categorial do capital, a crise se manifesta como descompasso extremo na relação valorização e desvalorização, sendo elemento indissociável da dinâmica de acumulação. (COELHO, 2016, p.45/46).

Apesar de ser tratada dentro do próprio marxismo como um elemento menor na compreensão da(s) crise(s), não possível compreender a emergência do sistema financeiro mundializado e sua autonomização sem considerar a tendência de queda da taxa de lucro, pois ela recoloca o processo de aprofundamento crítico do capitalismo como seu próprio sentido e não como uma falha no funcionamento ou algum tipo de barreira externa. O *capital fictício* (MARX, 2017) aparece aqui como desdobramento crítico e contratendencial a queda da taxa de lucro. Não se trata de uma excrescência e da ganância descontrolada do grande capital, mas de sua forma atual. Ele funciona por meio de um conjunto de abstrações reais e relações fetichistas bastante profundas e complexas e não pode ser minorizado por questões contingenciais. Estas,

por sua vez, explicitam como as diversas desproporções e desigualdades no desenvolvimento do capital se organizam e as catástrofes que geram. É possível contornar, de forma momentânea, as crises por meio do próprio capital.

A dificuldade das diversas teorias da crise marxista e marxianas de analisar as dinâmicas do capitalismo diante da relação entre tendência e contra-tendências inscritas no interior de seu funcionamento nos permite analisar a atuação do pensamento da economia política em geral, onde não há relação entre o trabalho abstrato – e da forma valor – e o dinheiro. Dessa maneira, “nem o conceito keynesiano de “emprego” (fator procura), nem o conceito monetarista de produção (fator oferta) implicam qualquer relação intrínseca, substancial, entre massa de trabalho e massa monetária, de modo a superar a ilusão de que o dinheiro possui um movimento autônomo” (KURZ, 2019, p.56). Isto implica numa recorrente tentativa de tratar a questão do endividamento por dois caminhos: a crítica ao descolamento especulativo da produção real ou a problemas internos na aplicação/efetivação das políticas econômicas formuladas pelos economistas, o que vale para os diferentes matizes do pensamento econômico, mas se refere de forma bastante acurada aos economistas neoliberais. Isto tem ficado evidente após o retumbante fracasso, a nível mundial políticas neoliberais padrão Consenso de Washington<sup>4</sup> em produzir crescimento econômico em grande escala. Esse processo está vinculado, como nos apresenta Kurz, ao dismantelamento da solvência como um parâmetro de organização dos investimentos de capital

O conceito patriarcal de solvência dissipou-se completamente ao longo do século XX, simplesmente porque já não era possível mantê-lo em vigor, nem sequer na vida econômica capitalista normal. As teorias marxistas sobre o novo poder do “capital financeiro” (Hilferding, Lênin e outros) no início do século já eram o reflexo de um processo que via o capital empresarial real começar a se destacar estruturalmente da sua própria base, isto é, do trabalho abstrato. Contudo, os marxistas do antigo movimento operário não deram grande importância ao autêntico conteúdo econômico (isto é, ao aparecimento dos limites da própria economia baseada no valor), mas apenas às mudanças na superfície do capitalismo e nas relações sociológicas de poder. Esse destaque do sistema creditício pode ser descrito como uma crescente desproporção estrutural entre o capital fixo cientificizado e a massa de trabalho que ainda é possível utilizar

<sup>4</sup> O Consenso de Washington foi um encontro ocorrido, em 1989, na capital norte-americana promovido pelo *Institute for International Economics* que reuniu economistas de universidades locais e membros de importantes órgãos econômicos mundiais como o FMI e o Banco Mundial, tendo como objetivo discutir a crise latino-americana apresentando como solução o receituário neoliberal já presente no continente e em outras partes do globo.

rentavelmente. O aumento à escala secular da intensidade do capital (que, em Marx, figura como “incremento da composição orgânica” do capital) exige um emprego cada vez maior de capital monetário, que todavia, pode mobilizar cada vez menos trabalho por cada unidade de capital. Este fato se exprime também no plano monetário: trata-se da crescente importância já descrita do capital portador de juros. Em outras palavras: o real capital empresarial “atuante”, que utiliza trabalho abstrato na efetiva produção de mercadorias, deve recorrer cada vez mais ao capital monetário, tomado de empréstimo ao sistema bancário, para poder continuar a valorizar o valor. Dessa forma, a chamada quota do capital social cai drasticamente a longo prazo, e hoje, com algumas exceções, ela é sempre inferior a 50%. Isso significa que o real capital empresarial, para poder continuar a produzir na situação atual, tem simplesmente de hipotecar antecipadamente quantidades cada vez maiores de trabalho a utilizar no futuro (ou seja, futuros lucros) (KURZ, 2019, p.60).

A acumulação de dinheiro continua operando de forma ampliada. No entanto, isso se realiza por meio do *capital fictício* (MARX, 1986), onde há um descolamento completo entre dinheiro e trabalho quando “dinheiro creditício serve como ponto de partida de um movimento especulativo, no qual já não há sequer a aparência de uma produção real de mercadorias” (KURZ, 2019, p.59), em especial no caso dos mercados de títulos de propriedade de ações e imóveis. Isso implica que “a real acumulação empresarial do capital atinge os seus limites e os lucros dos períodos passados de produção não podem mais ser investidos, em medida suficiente, em um aumento da produção real de mercadorias, mas têm de ser aplicados exclusivamente no sistema financeiro” (KURZ, 2019, p.59).

Esse processo aponta para uma guinada mundial em uma direção comum. A direção tomada é a tentativa de manutenção da coesão social nos termos de uma sociedade em colapso, pois os fundamentos concretos, quais sejam, o trabalho e o valor como forma de equalização do trabalho em sua forma de medida abstrata não podem mais servir como substância do processo de produção e circulação, sendo substituídos à todo vapor pela força bruta. Diferente da acumulação primitiva do capital (MARX, 2013), que denota um momento histórico específico de constituição dessa forma de relação social, sua substância e seus elementos constitutivos diversos; ou dos processos contínuos de expropriação e espoliação que ocorre por todo globo, temos um momento histórico distinto, onde não só a força de dominação e submissão abstrata que controla a produção de riquezas, de relações e subjetividades desmantela, mas pretende continuar funcionando por meio da



violência econômica e extra-econômica tendo como fundamento um fetiche de normalidade das condições sociais presentes nos séculos XIX e XX.

A impossibilidade de integrar pela via do trabalho e garantir uma vida minimamente precária de exploração da força de trabalho reconstituiu o papel dos mecanismos de controle e *governamentalidade* (FOUCAULT, 2008) por meio da repactuação da dinâmica entre Estado e Mercado. Não se trata somente de uma desregulamentação completa e da aceleração de políticas de austeridade buscando sanar e remediar o orçamento público descontrolado e desregrado, como nos fazem crer os propagandistas neoliberais, que além disso ainda buscam fundamentar sua crença na inevitabilidade da desigualdade humana, construindo um fundamento ontológico para a imposição violenta de ajuste econômico que desmantelam qualquer esforço estatal de garantia mínima das condições de vida dos (não-) trabalhadores. Temos, assim, uma recolocação dos termos entre a dinâmica de acumulação e o papel do Estado na regulação das relações fetichistas que as orientam, onde novos processos de retomada da acumulação via mecanismos violentos de expropriação e espoliação - que não são nenhuma novidade, mas sim a regra do processo histórico de imposição da sociedade capitalista moderna, articulando acumulação de capital nos países centrais com processo de extermínio, escravização e exploração daqueles grupos cindidos do padrão “homem branco ocidental” (SCHOLTZ, 1996) – emergem como necessários a manutenção da circulação do capital mundializado buscando de maneira recorrente novos arranjos jurídico-institucionais que possam garantir a transformação do dinheiro regulado pelos Estados, bem como os orçamentos e bens públicos como garantia e motor da acumulação fictícia. Esse momento histórico, vinculado a contradição em processo que é o capitalismo, esta vinculado a uma “racionalidade neoliberal”<sup>5</sup>, não somente nos termos econômicos, mas principalmente na produção de formas de subjetividade individualistas, centradas em seus próprios processos internos, fruto de uma dinâmica individual singular diante dos processos sociais gerais. A vida se refere, cada vez mais, a capacidade de suportar tais condições degradantes ou adoecer e morrer tentando<sup>6</sup>.

Neste contexto geral de reestruturação das formas de acumulação se modificam os termos do debate sobre o urbano e urbanização, haja vista que a produção do espaço urbano se coloca como a escala onde se encontram: violência estatal, as insurgências diante da impossibilidade de incorporação no processo de produção de riqueza e os processos de mobilização do fundo público para

<sup>5</sup> Sobre esse debate ver DARDOT, P.; LAVAL, C. *A nova razão do mundo*.

<sup>6</sup> Este debate sobre uma política da morte como constante na modernidade está apresentado de forma bastante interessante no ensaio *Necropolítica* de Achille Mbembe.

remuneração do capital, este apresentados como flexibilização orçamentária e mecanismo financeiro-fiscal de ajustar o orçamento pela via do endividamento. Isso pode ser percebido também ao observarmos a urbanização brasileira e à atualidade dos ritmos de acumulação do capitalismo pós-neoliberal<sup>7</sup>. Trata-se, portanto, de buscar compreender a *fratura brasileira do mundo* (ARANTES, 2004) como tendência de um mundo pós-neoliberal, onde os enclaves municipais e os Estados-nação atuam ambos como gestores do colapso social que produz uma massa falida social. O Brasil se torna não somente a vanguarda do colapso, mas também uma das referências centrais para como compreendê-lo.

Essa “brasilianização do mundo”, nos valendo da ideia de Paulo Arantes<sup>8</sup>, não parece remeter a um projeto socialista que não se realizou ou uma simples vitória do capitalismo como expressão da superioridade desta forma de organização social como preconizou Fukuyama (KURZ, 1992), mas a uma forma específica de desenvolvimento do capitalismo no contexto de *dessubstancialização do capital* (KURZ, 2014) onde o estado moderno atua na manutenção e consolidação das políticas neoliberais, um verdadeiro *estado de consolidação* (STREECK, 2018). Esta análise ecoa profundamente nas formações nacionais situadas no epicentro do capitalismo, cuja possibilidade de associação entre democracia e capitalismo como maneira de mediação entre capital e trabalho por meio de mecanismos de distribuição fundados nas lutas por direitos sociais no interior das democracias liberais teve nos anos do pós-guerra experiências relativamente bem sucedidas na Europa Ocidental e nos EUA.

No entanto, conforme apresenta Wolfgang Streeck em seu livro *Como irá acabar acabar o capitalismo? Ensaio sobre um sistema em falha* (tradução livre)<sup>9</sup>, a aceleração dos conflitos distributivos ligados a queda endêmica do crescimento econômico está vinculado a massificação do endividamento (privado e público) e ao crescimento da massa de dinheiro circulante, levando a possibilidade constante de crises econômicas derivadas da ausência de um controle das dinâmicas macroeconômicas. Este processo não pode ser

<sup>7</sup> Compreendemos o neoliberalismo como momento, em sentido hegeliano, das contradições fundamentais do capital levadas até um limite onde a substância social que move o processo histórico de imposição das formas sociais capitalistas se torna não só dispensável como uma barreira a própria reprodução abstrata da riqueza. Tais elementos compõe o conceito de *dessubstancialização do capital* (KURZ, 2014).

<sup>8</sup> Esta ideia se refere ao Brasil como um espécie de espelho que mostra e reflete a realidade do capitalismo avanço, que vai se encontro as sociedades periféricas por conta do desmantelamento do centro, ao invés do desenvolvimento o da *superação do atraso* da periferia do capitalismo. Temos aqui a *fratura brasileira do mundo* apresentada por Paulo Arantes.

<sup>9</sup> No original: How will capitalism end? Essays on a failing system

desassociado à ascensão de uma oligarquia ligada ao dismantelamento do mecanismo social do Estado de bem-estar social do pós-guerra e a incapacidade dos Estados de regular e barrar a transformação total do trabalho, da natureza e do dinheiro em mercadorias, além da corrupção generalizada vinculada a concorrência desenfreada na lógica do “*winner-takes-all*”, a privatização e destruição da infraestrutura pública e a “incapacidade” dos EUA de estabelecerem e manterem uma ordem global estável. Assim, o autor aponta que o abandono do acordo pós-guerra com a queda das taxas de lucro, ligada a três grandes crises (inflação global dos anos 70, a explosão do endividamento público nos anos 80 e a desregulamentação e o endividamento privado do anos 90 em diante) culminaram na crise de 2008, sendo que os governos e as políticas macroeconômicas não conseguiram encontrar nenhuma solução que resolva o problema a curto ou médio prazo que não produza a semente de uma nova crise futura, sem possibilidade de retorno a um cenário de equilíbrio<sup>10</sup> entre investimento e lucro, capital e trabalho. Esse processo vai configurar o que Streeck chama de *Estado endividado* (STREECK, 2016)<sup>11</sup>, embrião do *estado de consolidação*, com toda sua máquina de austeridade, sendo a brasilianização do mundo de Paulo Arantes a forma de aproximação histórico temporal entre centro e as formas periféricas do capitalismo.

Desta maneira, consideramos o debate sobre a legalidade ou ilegalidade do aprofundamento do endividamento público<sup>12</sup> e o papel deste na mudança

<sup>10</sup> A questão do equilíbrio é recorrente na economia política, desde o liberalismo clássico até os keynesianos e neoliberais. Mesmo autores ligados a tradição marxista/marxiana retornam a esse tema como se fosse uma questão para os capitais individuais que atuam diante da dinâmica concorrencial. Se trata de um debate no âmbito das formulações de políticas econômicas, mas nos parece que as saídas do equilíbrio podem ser consideradas como a regra e o equilíbrio como força contra-arrestantes. Nos termos marxianos, o lucro – forma do mais-valor na formação do preço – depende da concorrência entre os capitais individuais e o movimento da acumulação impulsiona na direção da formação da taxa média de lucro, onde o lucro individual de cada capital tende a nunca representar a massa de mais-valor produzida por conta das constantes mudanças no processo produtivo (desenvolvimento das forças produtivas). Assim, o desequilíbrio aparece na relação entre capital e trabalho (na verdade é fundamento da relação, o não pagamento de uma parcela do tempo de trabalho), na concorrência entre os capitais individuais pelo mercado e por um lucro individual maior, levando a uma pressão sobre os capitais de menor produtividade, pois os mais produtivos podem diminuir os preços de suas mercadorias pois mantêm seu lucro na quantidade de mercadorias vendidas. Podemos perceber, portanto, que a questão do equilíbrio não tem relação com o movimento real dos processos de produção e consumo do capital.

<sup>11</sup> No original: Debt State.

<sup>12</sup> Apesar da importância e relevância do debate, bem como da atuação de organizações

dos patamares de acumulação do capital no nível municipal como momento importante para compreender as articulações entre Estado e capital e como isso se apresenta de forma contraditória. Ao mesmo tempo que a vida urbana empobrecida - não somente na perspectiva da renda e dos salários, mas da redução da própria existência do trabalho ultra precário, longas horas de deslocamento, remete a uma tentativa de sobrevivência cada vez mais precária no nível metropolitano; o Estado – em nosso caso na escala do município – busca sua inserção nessa ciranda concorrencial especulativa mundializada.

### *3. A questão do endividamento no município de Belo Horizonte: PBH ativos e o uso da dívida como motor de processos de acumulação*

A necessidade do Estado de mobilizar o aparato público em prol da geração de novas formas de acumulação via renda e juros está no cerne da transformação dos governos no contexto neoliberal. Desde os anos 1980 a defesa da cartilha neoliberal pelo os órgãos internacionais serve como contrapartida para a concessão de empréstimos ou reestruturações das dívidas dos Estados. A aceleração do endividamento generalizou as reformas estruturais como pré-requisito aos novos empréstimos – especialmente para países de rendas baixas e médias. Essas reformas que pretendiam a abertura desses mercados são baseadas em quatro pilares fundamentais: estabilização (fiscal e monetária), liberalização (abertura dos mercados aos capitais estrangeiros), desregulamentação (reformas na legislação,

da sociedade civil como a Auditoria Cidadã da Dívida, compreendemos que as formas de endividamento estatal por meio de mecanismo fraudulentos de emissão de títulos de dívida pública no mercado são parte do processo geral de aprofundamento da contradição entre trabalho vivo e morto e da dinâmica da lei da queda tendencial da taxa de lucro, nos termos apresentados por Karl Marx em *O capital*. Esse *Sistema da Dívida*, como apresentado por Maria Lúcia Fatorelli, tem no centro da discussão a perversão do endividamento e o aspecto da ilegalidade do processo de transformação do fundo público, seja por meio das emissões de títulos da dívida pública de remuneração garantida que afetam a capacidade de investimento e intervenção do Estado brasileiro na economia nacional, ou seja por meio das Empresa Estatais não-dependentes, reduz a compreensão do porquê mecanismo ilegais, cuja legalidade pode ser adquirida por meio de diversas leis que se encontram em tramitação no congresso e no senado, tem sido produzidos para garantir a remuneração do capital.

<sup>13</sup> Os órgãos internacionais são, no caso, o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial (BM). Sobre as condições que tais órgãos impõem, trata-se da cartilha já conhecida do Consenso de Washington: privatização, corte de gastos, e reformas estruturais (trabalhista, previdência, desregulamentação financeira).



fragilizando proteções e direitos civis, políticos, sociais e ambientais) e privatização.

A aproximação entre Fundo Monetário Internacional (FMI), Banco Mundial, bancos de desenvolvimento regionais e as grandes agências multilaterais supranacionais transformou as condições impostas pelos órgãos em premissa e numa espécie de selo de aprovação para buscar atrair capital estrangeiros e ajuda internacional de outras fontes. Assim, o tratamento dispensado por estas instituições as crises da Rússia, México, Argentina e no Leste da Ásia<sup>13</sup> foi profundamente criticado. Em defesa, afirmaram que as medidas de austeridade estavam corretas e levariam a um crescimento econômico futuro e que problema central em tais países estava na falta de atenção com as instituições que garantem o funcionamento do mercado. Tais programas continuaram se espalhando no contexto da crise de 2008, agora pelas economias mais frágeis da zona do Euro (Itália, Espanha, Portugal, Grécia, Islândia, Irlanda e Chipre) gerando graves consequências aos direitos fundamentais dessas populações. O Brasil se insere na mesma tradição recente, onde desde a redemocratização medidas de ajuste fiscal e retração da participação do Estado na garantia de direitos sociais tem se reduzido. Diante desse cenário a atuação do Estado por meio de mecanismos financeiros virou prática corrente, em especial da emissão de títulos de dívida pública e a transformação de recebimentos futuros que compõem o orçamento estatal em ativos financeiros<sup>14</sup>.

Em Belo Horizonte a PBH Ativos S/A, fruto da Lei 10.003 de 2010 responsável

<sup>13</sup> Todos os países citados acima passaram por graves crises financeiras no final dos anos 1990, após adoção da medidas requisitadas por FMI e BM. Para compreender de forma mais específica os casos mexicano, argentino e asiático ver: STEGER, M. B.; ROY, R.K. *Neoliberalism. A very short introduction*. Oxford University Press. Oxford. 2010. Sobre a Rússia ver: STIGLITZ, J. E. *Globalization and its discontents*. W.W. Norton & Company. Nova Iorque. 2002.

<sup>14</sup> Tratamos aqui da Medida Provisória (MP) 759 e do Projeto de Emenda Constitucional (PEC) que foi aprovado como Emenda Constitucional 95. A MP 759 - que dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana - foi sancionada em 2016, apesar de ser considerada como inconstitucional em nota técnica do Ministério Público Federal, além de ser tratada como um grande retrocesso por movimentos sociais e intelectuais que estudam a questão rural e urbana no Brasil. Sua interferência nos processo de regulamentação fundiária urbana "peca por ignorar a concepção de cidade inaugurada pela Constituição de 1988 (MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, 2017, p. 6) e "está na contramão de todas as diretrizes [do Estatuto da Cidade]: ressentido de participação popular, não dialoga com planos diretores e tampouco com o licenciamento ambiental e urbanístico" (MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, 2017, p. 9). A PEC 55, também conhecida como a "PEC do Teto de Gastos" congela os gastos por "vinte exercícios financeiros" (BRASIL, 2016) os gastos públicos do governo federal, sendo que somente alguns elementos não são incluídos nesses limites, em especial as "despesas com aumento de capital de empresas estatais não dependentes" (BRASIL, 2016).



por criar uma empresa municipal de capital misto gerenciada pela Prefeitura de Belo Horizonte, cuja finalidade é explorar economicamente ativos da cidade repassados para o controle da empresa no seu processo de composição, se constituiu como uma possibilidade de flexibilização do orçamento municipal por meio da emissão de papéis financeiros – os debêntures. Fundada em 2013 por meio do decreto Nº15.385 pelo ex-prefeito de Belo Horizonte Márcio Lacerda (Partido Socialista Brasileiro/PSB), esse modelo de empresa, conhecido como “empresa estatal não dependente”, possui certo nível de desvinculação com a estrutura de organização e controle jurídico e financeiro do Estado, sendo possível a realização de operações crédito e o açambarcamento de parcelas da arrecadação municipal; no caso específico da PBH Ativos, foram utilizadas contas bancárias vinculadas a empresa para receber créditos pelos cidadãos, que deveria compor o orçamento do município e, portanto, fere a Lei de Responsabilidade Fiscal e o “o art. 173 da Constituição Federal, segundo o qual empresas estatais devem obedecer aos imperativos da segurança nacional e o atendimento relevante de interesse coletivo” (AUDITORIA CIDADÃ DA DÍVIDA, p.14), pois transforma recebíveis que iriam compor o orçamento do município em garantias ao pagamentos dos créditos recebíveis adquiridos por meio dos debêntures comprados pelo Banco BTG Pactual, comprador e operador do processo de emissão dos referidos papéis. Esse processo utiliza como argumento a existência de créditos de difícil cobrança por parte do ente municipal, sendo justificável a transformação desse recebimento futuro previsto em ativos financeiros nomeados de “Securitização de Créditos Recebíveis”. Segundo dados dos documentos públicos da empresa acerca do processo financeiro de emissão e venda de debêntures, apresentados aqui por meio do Relatório da Auditoria Cidadã da Dívida anexado aos documentos da CPI da PBH Ativos S/A<sup>15</sup>, a Prefeitura de Belo Horizonte recebeu R\$462.162.225,77 em créditos da PBH Ativos entre 2014 e 2017, sendo que R\$200.000.000,00 se referem as operações de debêntures. Nesse mesmo período, a PBH Ativos recebeu R\$531.447.097,13 referentes aos créditos tributários advindos dos contribuintes por meio de contas vinculadas. Esses tributos foram parcialmente repassados a prefeitura, pois o valor repassado ao “banco BTG Pactual S/A (R\$

<sup>15</sup> Instalada no início de 2017 na Câmara Municipal de Belo Horizonte, a Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) da PBH Ativos foi responsável por investigar a constituição da empresa, os processos de emissão de debêntures e sua atuação nas Parcerias Público-Privadas (PPP's). Apesar da divergência entre os parlamentares no resultado final dos relatórios da CPI, como evidenciado pela própria câmara (<https://www.cmbh.mg.gov.br/comunica%C3%A7%C3%A3o/not%C3%Adcias/2017/11/cpi-encerra-trabalhos-com-diverg%C3%Aancia-sobre-legalidade-da-empresa>), podemos perceber, como mostramos nos dados acima, que os documentos da própria empresa trazem um profundo prejuízo aos cofres públicos através da securitização dos créditos recebíveis.

259,96 bilhões, no período de abril/2014 a junho/2017) já supera largamente o valor recebido pelo Município (R\$200 milhões em abril/2014), e ainda faltam quase quatro anos para o encerramento do prazo previsto para a operação (7 anos)” (AUDITORIA CIDADÃ DA DÍVIDA, p.4). Dessa forma, “do total arrecadado de contribuintes no período (R\$531,45 milhões), o Município de Belo Horizonte recebeu apenas 49,33% do que deveria ter recebido, caso não tivesse sido implementada essa engenharia financeira” e “o banco BTG Pactual S/A recebeu 48,92% do fruto da arrecadação de créditos cedidos no período” (AUDITORIA CIDADÃ DA DÍVIDA, p.5). O que ocorre, portanto, é que tal projeto desvia arrecadação tributária e viabiliza a realização de operação de crédito ilegal onde a empresa estatal opera está “engenharia financeira” possibilitando o ingresso de algum dinheiro rápido por meio de empréstimo ilegal, porém, a um custo altíssimo e inconstitucional que afeta negativamente as finanças públicas atuais e futuras, pois o ente federado transfere a propriedade do fluxo de arrecadação e perde o controle sobre a mesma.

#### 4. Breve conclusão

Essa breve apresentação sobre a PBH Ativos S/A está inserida, como os pontos 1 e 2 pretendem apontar, em um contexto amplo de aprofundamento das tendências contraditórias da acumulação do capital, onde não há caminho possível para solucionar as crises de arrecadação do Estado – próprias ao contexto de sucessivas crises econômicas do período pós- 1970 e das políticas econômicas neoliberais – que não seja por meio da transformação de ativos diversos, desde terrenos de propriedade estatal até a previsão de recebimentos futuros via tributos, em produtos financeiros passíveis de viabilizar o investimento estatal visando a transformação dos patamares de renda da terra urbana e a atração de capitais para o interior das metrópoles, em disputa constante para criar as melhores condições de mercado e lucratividade. Para fazê-lo, torna-se necessário hipotecar o presente numa aposta incerta no futuro às custas da deterioração das condições de vida das parcelas mais pobres e precarizadas da população metropolitana. Dessa forma, devemos considerar a ficcionalização do dinheiro como força motriz da acumulação do capital no contexto da reprodução por meio do *dinheiro sem valor* (KURZ, 2014), onde a dívida não se torna um sistema somente por força de uma pressão subjetiva pela ganância da acumulação, mas como uma força contra-arrestantes do processo de acumulação, estando o estado indissociavelmente ligado a esse processo e atuando de forma ativa para fomentar, lastrear e garantir a acumulação por vias diversas. O Estado moderno se apresenta em sua face tipicamente moderna,

como guardiã dos interesses do capital e de sua acumulação, contra a própria existência e sobrevivência do trabalhador e da própria sociedade.

## Referências bibliográficas

ARANTES, P. *Zero à Esquerda*. São Paulo. Conrad. 2004

\_\_\_\_\_. *O novo tempo do mundo: e outros estudos sobre a era da emergência*. São Paulo. Boitempo Editorial. 2014.

COELHO, T. T. C. *A produção do espaço e os limites do capital: contradições na relação entre Estado, planejamento e a OUC ACLO em Belo Horizonte*. Belo Horizonte. Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Geografia do IGC/UFMG. 2016

DARDOT, P.; LAVAL, C. *A nova razão do mundo. Ensaio sobre a sociedade neoliberal*. Boitempo Editorial. São Paulo. 2016.

DÍVIDA, AUDITORIA CIDADÃ. *Relatório Preliminar Específico de Auditoria Cidadã da Dívida nº 2/2017. Exame específico preliminar sobre as operações com debêntures realizadas pela empresa estatal PBH ATIVOS S/A e suas implicações na geração disfarçada de dívida pública e no desvio de recursos públicos durante o seu percurso pela rede bancária*. Relatório apresentado a Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) da Câmara de Vereadores de Belo Horizonte. 3/11/2017

FOUCAULT, M. *Segurança, Território e População*. São Paulo. Martins Fontes. [1977-1978] 2008.

HARVEY, D. *Os Limites do Capital*. Boitempo Editorial, São Paulo, 2013 INSTITUCIONAL, SUPERINTENDÊNCIA DE COMUNICAÇÃO. *CPI encerra trabalhos com divergência sobre a legalidade da empresa*. Câmara Municipal dos Vereadores de Belo Horizonte. 13/11/2017. Disponível em <<https://www.cmbh.mg.gov.br/comunica%C3%A7%C3%A3o/not%C3%ADcias/2017/11/cpi-encerra-trabalhos-com-diverg%C3%A2ncia-sobre-legalidade-da-empresa>>

KURZ, R. *O colapso da modernização. Da derrocada do socialismo de caserna à crise da economia mundial*. São Paulo. Paz e Terra. 6ª edição. 2004.

\_\_\_\_\_. *A ascensão do dinheiro aos céus*. Revista Krisis, n. 16-17, 1995. Revista do Programa de Pós-Graduação em Geografia e do Departamento de Geografia da UFES. Janeiro-Junho, 2019

\_\_\_\_\_. *Dinheiro sem valor. Linhas gerais para uma transformação da crítica da economia política*. Lisboa. Antígona. 2014.

MARX, K. *O Capital: Crítica da economia política – Livro I/II/III*. São Paulo. Boitempo. 1890/2013 – 1885/2014 – 1893/2017.

\_\_\_\_\_. *Crítica do Programa de Gotha*. São Paulo. Boitempo. 2012.

POGREBINSCHI, T. *O Enigma do Político: Marx contra a política moderna*. Rio de Janeiro.

# A utilização de big data na publicidade infantil: aspectos legais no panorama das novas tecnologias

*Valéria Cássia Dell'Isola*

*Marcelo Cristóvão Coelho de Castilho*

**Resumo:** A presente pesquisa tem como objetivo questionar as práticas de marketing que utilizam a manipulação de dados através de Big Data para direcionar anúncios publicitários às crianças e pré-adolescentes. O Código de Defesa do Consumidor considera abusiva a publicidade voltada ao público infantil, e, em 2014 a Resolução no 163 do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente traçou orientações sobre o referido assunto. A problemática se dá no sentido de que, apesar de a Resolução incluir em seu texto de forma expressa que “banners e páginas na internet” também devem obedecer às normas sobre publicidade infantil, empresas utilizam a inteligência artificial, análise de dados e influenciadores digitais para disseminar campanhas publicitárias abusivas na rede mundial de computadores de forma indiscriminada, atingindo assim a formação do caráter e personalidade da criança que faz uso da internet. A pesquisa possui caráter interdisciplinar, trazendo em seu bojo os contributos do Direito, dos Sistemas de Informação e da Psicologia. A metodologia aplicada foi do tipo descritiva, de modo que se possa descrever, analisar os dados e apresentar um estudo interdisciplinar, com o escopo de contribuir com as reflexões sobre a temática, trazendo novas alternativas diante do cenário tecnológico o qual a sociedade está inserida.

**Palavras-chave:** Big Data; publicidade infantil; análise de dados; inteligência artificial.

## *1. Breve panorama das novas tecnologias*

A crescente tecnologia digital tem alterado padrões e comportamentos da sociedade de forma notória. Tais mudanças de paradigmas atingem a todos, sejam crianças, jovens, adultos ou idosos, cada qual em sua respectiva medida. O recorte que se pretende desenvolver no artigo versa sobre Big Data, termo já empregado pela NASA desde os anos 90 para tratar a respeito de grandes volumes de dados (ARRIGONI, 2013). Sobre dados, Setzer (1999) nos ensina que

Em nossa definição, um dado é necessariamente uma entidade matemática e, desta forma, puramente sintática. Isto significa que os dados podem ser totalmente descritos através de representações formais, estruturais. Dentro de um computador, trechos de um texto podem ser ligados virtualmente a outros trechos, por meio

de contiguidade física ou por “ponteiros”, isto é, endereços da unidade de armazenamento sendo utilizada. Ponteiros podem fazer a ligação de um ponto de um texto a uma representação quantificada de uma figura, de um som, etc. (SETZER, 1999)

Quando se trata de informações de crianças e adolescentes na rede de computadores, há que se observar a fragilidade da legislação brasileira, haja vista que, os dados das pessoas em formação são utilizados na publicidade infantil.

Cumpre, ainda, destacar as palavras de Dirk Helbing e outros (2017) em um artigo publicado na Scientific American:

A quantidade de dados que produzimos dobra a cada ano. Em outras palavras: em 2016, produzimos tantos dados quanto em toda a história da humanidade até 2015. A cada minuto, produzimos centenas de milhares de pesquisas no Google e postagens no Facebook. Eles contêm informações que revelam como pensamos e sentimos. Em breve, as coisas ao nosso redor, possivelmente até nossas roupas, também estarão conectadas à Internet. Estima-se que dentro de dez anos haverá 150 bilhões de sensores de medição em rede, 20 vezes mais do que as pessoas na Terra. Em seguida, a quantidade de dados dobrará a cada 12 horas. Muitas empresas já estão tentando transformar esse Big Data em muito dinheiro. (HELBING, 2017. Grifo nossa; tradução nossa)

Segundo dados do IBGE no levantamento feito pela PNAD (BRASIL, 2018), 71,2% das crianças entre 10 e 13 anos de idade utilizam a internet. Trata-se de porcentagem superior às pessoas na faixa etária dos 50 a 54 anos, que, segundo a pesquisa, corresponde a 63,3%. A diferença acentua-se ainda mais dentro a população idosa (acima de 60 anos), correspondendo a apenas 31,1%.

Nesta mesma pesquisa, os dados revelam que a população brasileira tem diminuído o consumo de TV por assinatura e aumentado o consumo da internet. Em 2017, somente 32,8% dos domicílios consultados contavam com acesso à TV por assinatura, representando uma queda de 0,9% com relação ao ano anterior. Em contrapartida, observa-se o uso da internet nas seguintes estatísticas: 98,7% dos domicílios acessam pelo aparelho celular, 52,3% pelo microcomputador, 16,1% pela televisão e 15,5% pelo tablet. No que tange à finalidade do uso da internet, 81,8% utilizam como forma de entretenimento para assistir a vídeos, programas, séries e filmes.

É sabido que os meios de comunicação em massa evoluem com o tempo, fazendo com que a sociedade busque novas tecnologias. A televisão praticamente substituiu o rádio sendo considerada para a história da imprensa, o meio de comunicação mais revolucionário já existente.

Embora a era da TV no Brasil comece oficialmente em 1950, somente nos anos 60 o novo meio de comunicação vai se consolidar e adquirir os



contornos de indústria. Nos anos 50 a televisão era operada como uma extensão do rádio, de quem herdou os padrões de produção, programação e gerência, envolvidos num modelo de uso privado e exploração comercial. Nos anos 60 a televisão começou a procurar seu próprio caminho, a adquirir processos de produção mais adequados às suas características enquanto meio e transformou-se assim no poderoso veículo de transmissão de ideias e de venda de produtos e serviços que é hoje. (JAMBEIRO, 2002)

A mídia televisiva imperou durante mais de meio século, e, somente na contemporaneidade, com o avanço da internet e dos smartphones, vem entrando em declínio.

Segundo Tristan Veale, analista de mercado da consultoria Futuresource, com sede no Reino Unido, em entrevista concedida a revista Exame (SALGADO, 2019), “com as redes sociais e os aplicativos de comunicação, o tempo das pessoas é cada vez mais escasso. A competição pela atenção é cada vez maior. E ela não vem apenas dos canais por streaming” (grifo nosso).

Nas palavras de Reed Hastings (2015) – cofundador e CEO da Netflix - em entrevista concedida ao jornal EL PAÍS:

A televisão pela Internet está substituindo a TV linear como o telefone celular substituiu o fixo. Estamos no início”, argumenta Hastings (Boston, 1960). “Veja o rádio. Foi a forma dominante de entretenimento de 1890 a 1950. Depois a televisão se impôs como entretenimento familiar. Era a televisão linear, em que há programas às 7h, às 8h e às 9h, mas quem escolhe são eles, não o consumidor. A televisão pela Internet é uma revolução porque você pode escolher o que quer ver. (SANDOVAL, 2015)

Nos anos 80 - 90 a mídia televisiva encontrava-se no auge, fazendo com que a publicidade e propaganda por este meio alcançasse picos de audiência. Havia grande quantidade de publicidade voltada para o público infantil, com propagandas de brinquedos, doces, material escolar, vestimenta para crianças, dentre outros. O apogeu da mídia televisiva fez com que, na época em que o CDC entrou em vigor (1990), a questão da publicidade voltada para o público infantil se tornasse objeto de limitação legal, portanto, o artigo 37, em seu § 2º, considera abusiva a propaganda que se aproveite da deficiência de julgamento e experiência da criança, dentre outras situações que se enquadram no conceito legal. In verbis, temos que:

Art. 37. É proibida toda publicidade enganosa ou abusiva. (...)  
§ 2º É abusiva, dentre outras a publicidade discriminatória de qualquer natureza, a que incite à violência, explore o medo ou a superstição, se aproveite da deficiência de julgamento e experiência da criança, desrespeita valores ambientais, ou que seja capaz de induzir o consumidor a se comportar de forma prejudicial ou perigosa à sua saúde ou segurança. (BRASIL, 1990)

Em 1994<sup>1</sup> o pesquisador sueco Erling Bjurström realizou um apurado estudo (BJURSTRÖN, 2000) intitulado *Children and television advertising - A critical study of international research concerning the effects of TV-commercials on children*<sup>2</sup>, no qual demonstrou dados sobre os efeitos que os comerciais de TV voltados para o público infantil e juvenil causam em pessoas em fase de desenvolvimento. Segundo Bjurström, os principais fatores que levam as crianças a consumirem produtos veiculados na mídia televisiva são: a frequência com que veem o produto sendo propagado na TV, a idade da criança, sua origem sociocultural e econômica e a influência dos pares (BJURSTRÖN, 2000, p. 34).

A idade da criança está ligada à sua capacidade de distinguir um anúncio da programação televisiva. A origem sociocultural e econômica está intimamente ligada ao meio em que a pessoa em formação vive, e os princípios que são transmitidos para criança pelos seus familiares. Já a influência dos pares é um fator ligado ao psicológico da criança, haja vista que se o seu similar tem algum determinado produto e essa criança ainda não possui algo parecido, despertará o desejo de obter o brinquedo, a comida, a vestimenta ou o material escolar semelhante.

No que tange à frequência das propagandas, as leis brasileiras já se ocuparam de limitá-las, chegando à proibição da publicidade que tem como público-alvo a criança, conforme dito anteriormente. Neste diapasão, surge o questionamento diante das novas tecnologias: como lidar com a publicidade infantil na internet?

A resposta para este questionamento encontra obstáculos diante do cenário atual, no qual a tecnologia avançada faz com que o fenômeno Big Data se faça presente em todos os acessos virtuais.

Conforme demonstrado nas pesquisas anteriores, é inegável o uso da internet por parte de pessoas na fase infantil, sobretudo na utilização de entretenimento (desenhos animados, canais no youtube voltados para criança, tutoriais e resenhas de brinquedos, etc). A internet enfrenta um desafio que, a era da TV - como principal fonte de comunicação - não enfrentava, qual seja, o armazenamento de dados e, conseqüentemente, o direcionamento da publicidade ao público-alvo. Isto porque, diferentemente do entretenimento televisivo ou radialístico, o acesso à internet é guiado pelo próprio usuário, ou seja, literalmente o usuário navega pela internet, sendo ele o responsável por escolher o que irá ler, ouvir ou assistir, gerando uma enorme quantidade de dados a cada pesquisa, a cada *link* acessado e a cada vídeo assistido.

<sup>1</sup> A segunda edição da pesquisa foi publicada no ano 2000.

<sup>2</sup> Publicidade infantil e televisiva - Um estudo crítico da pesquisa internacional sobre os efeitos dos comerciais de TV nas crianças (Tradução nossa).

Após serem capturados, os dados necessitam de tratamento para se tornar informação, tratamento este que poderia ser realizado por um humano. Porém, como já mencionado alhures esta tarefa é árdua, haja vista a quantidade de dados obtidos.

De acordo com Thomas Erl, Wajid Khattak e Paul Bhuler (2016)

O volume de dados que é processado pelas soluções *big data* é substancial cada vez maior, e impõem exigências distintas de armazenamento e processamento. Esta característica apresenta um grande desafio às estruturas de TI convencionais, pois grandes volumes de dados requerem armazenamento escalonável e uma abordagem distribuída para possibilitar a consulta dos mesmos. (KHATTAK e BHULER, 2016)

Por este motivo os dados são tratados por ferramentas de análise de dados, algoritmos desenvolvidos para automatizar tarefas que utilizam de inteligência artificial pré-programada para transformar dados em informação e gerar relatórios.

Segundo Andrew McAfee e Erik Brynjolfsson (2012) o termo *Big Data* está relacionado a grandes volumes de dados advindos de diferentes formas a interação do usuário enquanto navega pela internet. Segundo os autores,

À medida que mais e mais atividades de negócios são digitalizadas, novas fontes de informação e equipamentos cada vez mais baratos se combinam para nos levar a uma nova era: aquela em que grandes quantidades de informações digitais existem em praticamente qualquer tópico de interesse de uma empresa. Telefones celulares, compras on-line, redes sociais, comunicação eletrônica, GPS e máquinas instrumentadas produzem torrents de dados como subproduto de suas operações comuns. Agora, cada um de nós é um gerador de dados ambulante. Os dados disponíveis geralmente são desestruturados - não organizados em um banco de dados - e pesados, mas há uma enorme quantidade de sinal no ruído, simplesmente esperando para serem liberados. (MCAFEE e BRYNJOLFSSON, 2012)

Neste mesmo sentido Thomas Erl, Wajid Khattak e Paul Bhuler (2016) definem *Big Data* como:

*Big data* é um campo que se dedica à análise, ao processamento e armazenamento de grandes datasets<sup>3</sup>, e que as suas soluções e práticas são geralmente necessárias quando as tecnologias e técnicas tradicionais não são suficientes para a execução destas atividades. Para os autores, *big data* não é apenas uma tecnologia,

<sup>3</sup>Datasets são coleções ou agrupamentos de dados relacionados, onde cada grupo ou membro do grupo compartilha as mesmas propriedades ou atributos (ERL, KHATTAK e BUHLER, 2016)

é também sobre como as tecnologias podem impulsionar uma organização. (ERL, KHATTAK e BHULER, 2016)

O termo Big Data tem algumas características que compõem o seu ambiente. Três dessas foram identificadas por Doug Laney no início do século XXI ao publicar um artigo descrevendo o impacto do volume, velocidade e da variedade dos dados em data warehouses corporativos (LANEY, 2001).

O aspecto volume é referente a quantidade de dados criados decorrentes da navegação e armazenamento de informações oriundas das navegações dos usuários como já mencionado alhures (ERL, KHATTAK e BHULER, 2016).

A variedade está ligada às formas distintas dos dados capturados, seja através da navegação em redes sociais, vídeos, fotos, geolocalização, etc. Segundo Stephen Kaisler (2013)

A partir de uma perspectiva analítica, fazer a gestão da variedade de dados é provavelmente o maior obstáculo para utilização efetiva de grandes volumes de dados. Formatos de dados incompatíveis, estruturas de dados não alinhadas e semânticas inconsistentes representam desafios significativos que se não vencidos podem levar ao insucesso de um projeto. (KAISLER, 2013)

Por sua vez, a velocidade está ligada diretamente a análise destes infinitos dados de forma célere o que torna a tarefa humanamente impossível se considerar que um dos pilares da terminologia *Big Data* é a velocidade na análise dos dados e o tempo de resposta. McAfee e Brynjolfsson (2012) afirmam que:

Para muitas aplicações, a velocidade de criação de dados é ainda mais importante do que o volume dos mesmos, uma vez que as informações em tempo real ou quase em tempo real, tornam possível que uma empresa seja mais ágil que seus concorrentes. (MCAFEE e BRYNJOLFSSON, 2012)

Em 2012, Paul Zikopoulos incorporou dois novos aspectos ao conceito de *Big Data*: a veracidade e o valor.

A veracidade, está relacionada diretamente à qualidade e confiabilidade dos dados, com objetivo de gerar relatórios precisos (ERL, KHATTAK e BHULER, 2016).

Dados precisam ser avaliados quanto à confiabilidade, o que pode demandar atividades específicas para identificar os que não atendem a essa premissa e removê-los dos datasets. Um dado considerado de má qualidade é aquele que não pode ser convertido em informação e, portanto, não tem valor, enquanto que dados de qualidade possuem valor e geram informações significativas. (ERL, KHATTAK e BHULER, 2016)

O valor tem relação direta com os benefícios da utilização de soluções de Big Data para que o usuário possa tomar decisões mais assertivas e com isso desenvolver melhores estratégias. Segundo Stephen Kailer (2013):

Pode-se considerar que valor e velocidade possuem relações inversas, pois quanto mais tempo se leva para que os dados sejam transformados em informações relevantes, menos valor terá para o negócio, uma vez que resultados obsoletos prejudicam a qualidade e a rapidez na tomada de decisão. (KAILER, 2013)

Em 2015 Amir Gandomi e Murtaza Haider incorporaram mais o sexto V, a variabilidade, que segundo eles, refere-se aos dados que estão em constante variação. Um exemplo seriam os dados meteorológicos.

Após definido o conceito de *Big Data* e realizada análise seccionada de cada um de seus aspectos, voltemos a analisar como a utilização de ferramentas que utilizam análise de grande quantidade de dados tem contribuído para a difusão da publicidade infantil na rede afetando diretamente a pessoa em formação.

## *2. Os riscos da publicidade na rede mundial de computadores direcionada às pessoas em fase de desenvolvimento*

Empresas como Google e Facebook captam dados dos usuários para que possam mapeá-los e revendê-los para empresas interessadas em realizar *marketing* direcionado. Esta publicidade é muito mais agressiva e eficaz que as propagandas realizadas em mídias tradicionais como revistas, rádio e televisão, visto que, a partir dos dados de navegação, o algoritmo fará com que os usuários sejam bombardeados por publicidades relacionadas aos seus gostos e interesses. Estas ferramentas são utilizadas de forma automática por empresas que têm como objetivo vender os seus produtos ou serviços. Em posse dos dados, as referidas empresas bombardeiam as redes com anúncios publicitários voltados para o público infantil.

Não obstante todos os riscos que a criança e adolescente estão expostos ao navegarem na internet sem supervisão de um responsável, as empresas se aproveitam da fragilidade da pessoa em formação e da dificuldade na fiscalização de conteúdos vinculados na internet para fazerem publicidade direcionada ao público infantil, ignorando os critérios legais.

A pessoa em formação, cujo desenvolvimento psicológico, social e emocional não está completo, necessita de uma proteção maior do Estado, haja vista que muitas vezes os próprios familiares não possuem consciência do efeito danoso causado pelo consumo das mídias.



Nas palavras de Ekaterine Karageorgiadis, advogada do instituto Alana, entidade líder na campanha contra publicidade direcionada a crianças menores de 12 anos, *“A criança não consegue entender o que é publicidade e o que é programação ou conteúdo. Por exemplo, ela acha que a boneca que aparece no desenho é a mesma que aparece na propaganda. As empresas estão vendendo para ela sem ela saber.”*

Segundo Susana Almeida (2014):

Em virtude de a publicidade online não estar sujeita às inúmeras restrições erigidas pela legislação nacional à publicidade televisiva e, bem assim, devido ao fato de a página ou portal que aloja tal publicidade não ser português e, portanto, não se pautar pelas regras nacionais. Referimo-nos a consequências como a disseminação de valores consumistas, o aumento de problemas sociais, desequilíbrio da estrutura emocional, erotização precoce, hábitos alimentares não saudáveis, obesidade, anorexia, bulimia etc. (ALMEIDA, 2014)

Na psicopedagogia, há vários autores que trouxeram constructos valiosos que abordam o desenvolvimento do indivíduo; teóricos como Piaget e Vygotsky foram verdadeiros marcos nesta seara. Lawrence Kohlberg, um psicólogo estadunidense, seguindo a perspectiva piagetiana, alude que o desenvolvimento moral passa por três níveis, que se subdividem em seis estágios (KOHLBERG, 1992). São eles:

1) Primeiro nível: pré-convencional.

a) 1º. estágio: orientação pela obediência para evitar punição.

b) 2º. estágio: orientação pelo hedonismo ou interesse próprio.

2) Segundo nível: convencional.

c) 3º. estágio: concordância interpessoal; manutenção dos valores vigentes no círculo social.

d) 4º. estágio: manutenção da ordem social (lei) e dos valores vigentes na sociedade.

3) Terceiro nível: pós-convencional.

e) 5º. estágio: orientação pelo contrato social.

f) 6º. estágio: orientação pela ética universal.

A classificação de Kohlberg traz luz à reflexão acerca dos estágios de maturidade do indivíduo, de modo que possamos compreender o ser em formação e, a partir de então, pensá-lo frente à utilização das novas tecnologias. Acerca dos estágios kohlberguianos, expõe Dell’Isola (2014):

O nível moral pré-convencional é o nível da maioria das crianças menores de nove anos, de alguns adolescentes e de muitos adolescentes e adultos que vêm a delinquir. O nível convencional é

o nível da maioria dos adolescentes e adultos de nossa sociedade e de outras sociedades. Finalmente, o nível pós-convencional é alcançado por uma minoria de adultos e, normalmente, somente após os vinte anos de idade. O termo “convencional” se refere a conformidade e manutenção das normas, expectativas e acordos da sociedade. Em um nível pré-convencional, o indivíduo ainda não atingiu o entendimento e manutenção das normas sociais convencionais. (DELL’ISOLA *apud* KOHLBERG, 2014)

Neste diapasão, pode-se dizer que pessoas que estão no primeiro nível de desenvolvimento moral (pré-convencional), estão mais expostas no ambiente virtual, devido ao seu singelo grau de maturidade. As pessoas que se encontram neste nível, sobretudo as que se encontram no primeiro estágio, não conseguem distinguir o certo e o errado pelo grau de reflexão; a orientação de suas ações, portanto, se dá pela obediência ao comando de alguém que se encontra em estágios mais avançados de desenvolvimento moral.

Difícilmente uma criança estabelecerá um raciocínio crítico frente a uma publicidade virtual para ela direcionada; isto porque, diante da limitação biopsíquica da fase em que se encontra, é natural que ela siga aos comandos que lhes são dirigidos.

Conforme dados anteriormente informados, o número de crianças usuárias da rede virtual é muito significativo, sendo, inclusive maior que a porcentagem de idosos que fazem uso da internet. Diante do grande volume de usuários que se encontram no nível pré-convencional kohlberguiano, é imperioso que as campanhas publicitárias se adequem a este público. A atuação do Poder Público para coibir as práticas abusivas faz-se urgente e necessária, frente a este cenário.

Ao utilizar *Big Data* para modelar anúncios direcionados ao público infantil as empresas estão violando a legislação brasileira que protege a criança em todas as suas fases de desenvolvimento. Tais violações, por serem mais silenciosas que as mídias televisivas, acabam por atingir de forma mais rápida, simples e eficaz que as mídias tradicionais.

Neste íterim, é possível afirmar que a conduta de publicidade infantil na rede de internet, com uso de inteligência artificial, viola os preceitos legais de proteção à pessoa em fase de desenvolvimento. Além da Constituição da República e das leis infraconstitucionais, como o Código de Defesa do Consumidor e o Estatuto da Criança e do Adolescente, há que se mencionar ainda, a Resolução 163 do CONANDA. Esta última frisa em seu artigo 2º sobre a prática abusiva da publicidade infantil, bem como o artigo 1º, que inclui o conteúdo digital às ferramentas de comunicação mercadológica. A referida Resolução assim preleciona:

Art. 1º Esta Resolução dispõe sobre a abusividade do direcionamento de publicidade e de comunicação mercadológica

à criança e ao adolescente, em conformidade com a política nacional de atendimento da criança e do adolescente prevista nos arts. 86 e 87, incisos I, III, V, da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990.  
(...)

§ 2º A comunicação mercadológica abrange, dentre outras ferramentas, anúncios impressos, comerciais televisivos, spots de rádio, banners e páginas na internet, embalagens, promoções, merchandising, ações por meio de shows e apresentações e disposição dos produtos nos pontos de vendas.

Art. 2º Considera-se abusiva, em razão da política nacional de atendimento da criança e do adolescente, a prática do direcionamento de publicidade e de comunicação mercadológica à criança, com a intenção de persuadi-la para o consumo de qualquer produto ou serviço e utilizando-se, dentre outros, dos seguintes aspectos:

(...)

(CONANDA, 2014. Grifo nosso.)

Apesar da menção expressa à internet, nota-se divergência dentre os juristas acerca do caráter de obrigatoriedade de observação da Resolução. Isto porque, segundo se discute, o referido diploma traria apenas indicações e metas a serem seguidas, não sendo possível a regulação por parte do CONANDA, dada sua natureza legislativa atípica.

### 3. Considerações finais

O fenômeno da Big Data é uma realidade dotada de irretroatividade. As novas tecnologias vêm se inovando de forma cada vez mais veloz, e, por conseguinte, trazendo avanços para a sociedade em inúmeros níveis.

Devido à velocidade com que surgem os aprimoramentos tecnológicos, por vezes, o ser humano não se atenta às problemáticas que este fenômeno pode trazer em seu bojo. Umadelas é a publicidade infantil na rede, a qual demonstramos que, sendo utilizada com base em dados de inteligência artificial, acarretam consequências nocivas para as pessoas em formação.

Isto porque, as crianças usuárias da rede de internet, sobretudo as que se encontram no primeiro nível do desenvolvimento moral Kohlberguiano, ao serem sobejamente expostas à publicidade infantil enquanto navegam, têm seus direitos violados no que tange à proteção de dados, ferindo, de forma indireta, o seu bem-estar, sua liberdade e respeito ao seu grau de formação.

Além disso, a criança, por ser civilmente incapaz, não teria liberalidade para firmar termos de concordância com *softwares* que fazem registros de dados.

Porém, é sabido que, qualquer pessoa que navegar pela internet deixará o registro de suas consultas ao servidor, o que faz com que os mecanismos de inteligência artificial se utilizem dessas informações para filtrar preferências do usuário. Desta forma, em se tratando de conteúdos consultados por crianças, a publicidade voltada aos interesses destas, será direcionada, frequente, e, portanto, abusiva.

Frente a este cenário, é de manifesta importância que o Direito busque soluções legislativas e judiciais para a questão, de modo que os abusos das propagandas virtuais possam ser coibidos de forma eficaz.

Não se pode negar que a tecnologia faz parte da própria evolução da sociedade. O grande desafio sempre foi, desde a primeira fase da revolução industrial, fazer com que a máquina atue em benefício do ser humano, e não o contrário. Afinal, como dito por Stewart Brand (TED Conference, 2013), *“Quando uma nova tecnologia passa por cima de você, se você não é parte do rolo compressor, você faz parte da estrada”*.

## *Referências bibliográficas*

ALMEIDA, Susana. A publicidade infanto-juvenil e o assédio pela internet. Direito do Consumo, Curitiba, v. 4, n. 14, 2014. Disponível em: [http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/revista\\_luso-brasileira\\_de\\_direito\\_do\\_consumo\\_n.\\_14.pdf#page=150](http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/revista_luso-brasileira_de_direito_do_consumo_n._14.pdf#page=150)

ARRIGONI, Rodrigo. Big Data, a ciência do grande. Revista TI Inside On-line, 2013. Disponível em: <https://tiinside.com.br/tiinside/21/06/2013/big-data-a-ciencia-do-grande/>

BJURSTRÖN, Erling. Children and television advertising - A critical study of international research concerning the effects of TV-commercials on children. Swedish Consumer Agency, 1994. ISBN 91-7398-456-8. Disponível em: <http://criancaconsumo.org.br/wp-content/uploads/1994/02/Children-and-television-advertising.pdf>

BRANDT, Stewart. O alvorecer da desextinção. Você está pronto? Palestra proferida no TED Conference em Fevereiro de 2013. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=XXKc9MJDeqj0&feature=youtu.be&fbclid=IwAR0iEC8mAA1ewW-S4DZFZYV9qhrwddVPjZGjp-7dQzYQ5jzH7sHlWYCKnKM>

BRASIL, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD), 2018. p. 07. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas-novoportal/sociais/trabalho/17270-pnad-continua.html?edicao=23205>.

BRASIL. Código de Defesa do Consumidor. Lei 8078/90. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8078.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8078.htm)

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)

- BRASIL. Estatuto da Criança e do Adolescente. Lei 8069/90. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8069.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm)
- CONANDA. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. Resolução CONANDA Nº 163 de 13/03/2014. Disponível em: [http://www.procon.sp.gov.br/pdf/resolucao\\_conanda\\_163.pdf](http://www.procon.sp.gov.br/pdf/resolucao_conanda_163.pdf)
- DELL'ISOLA, Valéria Cássia. Paideia jurídica: uma reflexão sobre a educação em direitos humanos-fundamentais. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Direito. 2014.
- ERL, Thomas; KHATTAK, Wajid; BUHLER, Paul. Big Data Fundamentals: Concepts, Drivers & Techniques. Boston: Prentice Hall, 2016.
- FAGUNDES, Priscila; MACEDO, Douglas. DUTRA, Moisés. Uma análise das Relações entre a Qualidade da informação e Big Data. Disponível em: <http://www.periodicos.ufpb.br/ojs/index.php/itec/article/download/40182/21045>
- GANDOMI, Amir; HAIDER, Murtaza. Beyond the hype: Big data concepts, methods, and analytics. International Journal of Information Management, v. 35, n. 2, 2015, p. 137– 144. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0268401214001066?via%3Dihub>
- HELBING, Dirk, Bruno S. Frey, Gerd Gigerenzer, Ernst Hafen, Michael Hagner, Yvonne Hofstetter, Jeroen van den Hoven, Roberto V. Zicari, Andrej Zwitter. Will Democracy Survive Big Data and Artificial Intelligence?, 2017. Disponível em: <https://www.scientificamerican.com/article/will-democracy-survive-big-data-and-artificial-intelligence/>
- IGLESIAS, F., CALDAS, L. S., & LEMOS, S. M. S. (2013). Publicidade infantil: uma análise de táticas persuasivas na TV aberta. Brasília. Psicologia & Sociedade, 25(1).
- JAMBEIRO, Othon. A TV no Brasil do século XX. Salvador: EDUFBA, 2001. p. 53. Disponível em: <https://repositorio.ufba.br/ri/bitstream/ufba/149/4/A%20TV%20no%20Brasil%20do%20seculo%20XX.pdf>
- KAISLER, Stephen et al. Big Data: Issues and Challenges Moving Forward. In: XLVI HAWAII INTERNATIONAL CONFERENCE ON SYSTEM SCIENCES, 46., Maui, 2013.
- KOHLBERG, Lawrence. Psicologia Del Desarrollo Moral. Bilbao: Desclée de Brouwer, 1992.
- LANEY, Doug. Application Delivery Strategies. META Group, 2001. Disponível em: <https://blogs.gartner.com/doug-laney/files/2012/01/ad949-3D-Data-Management-Controlling-Data-Volume-Velocity-and-Variety.pdf>
- MARQUES, Kátia, Maria Fernanda Mesquita & Joilson Souza. Estudo de tendências de mercado. 2. ed. rev. e ampl. - Salvador: Sebrae Bahia, 2013.
- MCAFEE, Andrew; BRYNJOLFSSON, Erik. Big Data. The management revolution. Harvard Business Review, v. 90, n. 10, 2012 p. 61–68. Disponível em: <https://hbr.org/2012/10/big-data-the-management-revolution>
- MIRANDA, Elida. Mídia educação infância: uma análise para a organização, reflexão e interferência na realidade social. Maringá: Universidade Estadual de Maringá, 2012.



- OLIVEIRA JR., Miguel A. de & BONIFÁCIO, Verônica de Jesus. Publicidade Infantil na Era Online. Revista Científica Online – Faculdade de Tecnologia de Guaratinguetá. ISSN: 2238- 5819. Revista vol. 6, número 2, novembro de 2016. p. 110-120.
- OLIVEIRA JR., Miguel A. de & BONIFÁCIO, Verônica de Jesus. Publicidade Infantil na Era Online. Revista Científica Online – Faculdade de Tecnologia de Guaratinguetá. ISSN: 2238- 5819. Revista vol. 6, número 2, novembro de 2016. p. 110-120.
- PIAGET, Jean. The Moral Judgment of the Child. Nova Iorque: Free Press, 1996. 3a edição. Publicidade infantil: proibir ou não proibir? Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/sociedade/a-publicidade-infantil-em-debate/>
- RIBEIRO, D. C., Ewald, A. P. Ética e publicidade infantil. Comunicação e Inovação. São Caetano do Sul, v. 11, n. 20: (68-76) jan-jun 2010.
- SALGADO, Eduardo. Como a revolução do streaming mudou as TVs e Hollywood. Revista Exame, 12 de Março de 2019. Artigo disponível em: <https://exame.abril.com.br/revista-exame/como-a-revolucao-do-streaming-mudou-os-negocios-das-tvs/>
- SAMPAIO, Inês Silva & Andrea Pinheiro Paiva Cavalcante (org.) Publicidade Infantil em tempos de convergência - relatório final. Universidade Federal do Ceará, s/d. Disponível em: [https://www.defesadoconsumidor.gov.br/images/manuais/publicidade\\_infantil.pdf](https://www.defesadoconsumidor.gov.br/images/manuais/publicidade_infantil.pdf)
- SANDOVAL, Pablo Ximenez de. A TV será substituída pela internet assim como o celular fez com o fixo. Jornal El País, 19 de Outubro de 2015. Disponível em: [https://brasil.elpais.com/brasil/2015/10/16/tecnologia/1445021629\\_512608.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2015/10/16/tecnologia/1445021629_512608.html)
- ZIKOPOULOS, Paul. et al. Understanding Big Data: Analytics for Enterprise Class Hadoop and Streaming Data. New York: McGraw-Hill, 2012.

# Escravidão contemporânea no Brasil

## *Os entregadores de aplicativos através das plataformas digitais*

*William Zenon Nogueira Conrado*

**Resumo:** Este artigo busca desenvolver uma releitura do trabalho escravo no período contemporâneo observando a evolução do trabalho e sua precarização nos tempos modernos. Através deste conceito clássico de trabalho escravo e uma interpretação dos autores contemporâneos, surge à necessidade de desenvolver neste projeto, fontes que nos elevam ao “futuro do trabalho”. Por meio da revisão de literatura busca-se explicar conceitos de trabalho escravo contemporâneo, assim como demonstrar o que são e como funcionam as plataformas digitais e finalmente discorrer sobre a precarização do trabalho através dos entregadores de aplicativos e a ineficácia da legislação diante dessa nova modalidade de trabalho informal, excluindo os direitos do trabalhador e principalmente a dignidade da pessoa humana. A justificativa do contexto de analogia ao trabalho escravo se dá pela desigualdade e falta de fiscalização, e a grande demanda de trabalho informal que domina o mercado através de plataformas digitais. Neste contexto é importante contextualizar as plataformas digitais e como elas vêm tornando incerto o mercado de trabalho formal e as garantias conquistadas pelo trabalhador. Os aplicativos visam à comodidade de uma parcela da sociedade, todavia, geram a degradação humana de uma parcela de desempregados que se submetem a esta precarização se submetendo aos excessos pela falta de oportunidade do mercado de trabalho. O que deveria ser um avanço se tornou um retrocesso, pois a tecnologia vem gerando cada vez mais desigualdade no mundo contemporâneo.

**Palavras-chave:** Trabalho Escravo; Plataformas Digitais; Entregadores Aplicativos; Precarização; Trabalho Informal.

### *1. Trabalho escravo contemporâneo*

O “Trabalho Escravo Contemporâneo” é um conceito que descreve a forma degradante e precarizado que o trabalhador tem se submetido, estes excessos geram uma renda baixa ou até mesmo nenhuma renda, atuando em troca de comida ou de utensílios de necessidade pessoal, às vezes para sanar dívidas, jornadas extensas e exaustivas, sendo obrigado a comprar suas ferramentas de trabalho, tendo deslocamento excessivo, nenhum respaldo trabalhista.

Falar em trabalho escravo contemporâneo e a escassez da aplicação de uma legislação são no mínimo contraditórios, pois o direito é uma sistematização de um ordenamento que se baseia em princípios rigorosamente aplicados de forma anterior aos seus preceitos, buscando uma coerência em sua forma de aplicação.

Neste sentido, Miranda (1998) explana:

O Direito não é mero somatório de regras avulsas, produto de actos de vontade ou mera concatenação de fórmulas verbais articuladas entre si. O Direito é ordenamento ou conjunto significativo e não conjunção resultante de vigência simultânea; é coerência ou, talvez mais rigorosamente, consistência; é unidade de sentido, é valor incorporado em regra. E esse ordenamento, esse conjunto, essa unidade, esse valor projecta-se ou traduz-se em princípios, logicamente anteriores aos preceitos.

Em seu pensamento Miraglia (2015) discorre que o conceito de trabalho escravo contemporâneo ultrapassa as barreiras antes voltadas para o meio rural e se alastram em grande velocidade pelos meios urbanos e principalmente nos grandes centros. Segundo a autora:

O alcance do conceito legal de trabalho escravo contemporâneo não pode ser considerado suficiente diante da situação brasileira moderna. Isso porque a prática se alastrou não só pelo meio rural brasileiro como também pelo meio urbano.

Tratar de trabalho escravo nos tempos modernos busca uma correlação dos direitos do trabalhador expostos na CLT – Consolidação das Leis Trabalhistas e do Código Penal Brasileiro que em consonância demonstram que as principais configurações de trabalho escravo se desenvolvem pela exploração, seja ela por dívida, ameaças, violência físico-psicológica, assim como pelo excesso de jornada, não respeitando os descansos garantidos na legislação, impedindo o trabalhador de convivência social e familiar, atentado a dignidade pela precariedade das condições de trabalho ao qual são submetidos os trabalhadores.

Para Camargo (2017) em seu texto “Trabalho escravo na atualidade”; publicado na Revista Brasil Escola:

A expressão escravidão moderna possui sentido metafórico, pois não se tratam mais de compra e venda de pessoas [...] a expressão para designar aquelas relações de trabalho nas quais pessoas são forçadas a exercer uma atividade contra sua vontade, sob ameaça, violência física, e psicológica ou outras formas de intimidações.

É importante verificar que através do aumento da precarização do trabalho formal, regido pela legislação em vigor, muitas pessoas se submetem

ao trabalho informal nas plataformas digitais, o que tornam crescente a aceitação das condições análogas à escravidão.

Artigo 149 CP: Reduzir alguém a condição análoga à de escravo, quer submetendo a trabalhos forçados ou a jornada exaustiva, quer sujeitando-o as condições degradantes de trabalho, quer restringindo, por qualquer meio sua locomoção por razão de dívida contraída com o empregador ou preposto.

Jessé de Souza (2017) em seu livro “A Elite do Atraso” é enfático ao dizer no capítulo “A escravidão é o nosso berço” que não se pode criticar no Brasil pelas manipulações que continuamente abrange a grande massa, e esta manipulação também existe no conceito de trabalho escravo contemporâneo, preponderando à essência de divisão de classes que advém de um culturalismo conservador, o que leva uma reflexão crítica desta imposição colonizadora e seu “racismo implícito”.

Continuando em sua obra, Jessé (2017) a escravidão ultrapassa apenas os conceitos do trabalho doméstico e nas lavouras, ampliando sua visão à escravidão sexual e psicológica e moral. O autor faz uma crítica sobre a grande influência que advinha dos atos econômicos, políticos e religioso.

É comum a influência política, econômica, religiosa e ainda midiática no trabalho escravo moderno, principalmente analisando os conceitos cada dia mais impositores que são firmados através das evoluções tecnológicas e suas plataformas. O ser humano vem deixando de ser seu valor e a pequena cúpula que detém o capital econômico ampliam o retrocesso continuamente.

Kant (1980) já defendia o ser humano e sua dignidade, mencionando que os seres humanos não são coisas ou objetos, que os seres humanos são responsáveis por si, suas vontades, suas atitudes, estando inserido na sociedade. A CF/88 que versa sobre o Brasil como um “Estado Democrático de Direito” que defende o respeito pela dignidade da pessoa humana em seu art. 5º, referenciando as garantias fundamentais aos homens, mas na prática contraria seu exposto, podendo se arriscar dizer que em quase seu inteiro teor, se não em inteiro.

## *2. As plataformas digitais*

As plataformas digitais estão se tornado mais comum no mundo contemporâneo, através delas as pessoas estão caminhando rumo a uma nova forma de agir e se relacionar. As tecnologias ficam cada vez mais amplas e mudam todos os formatos de ligação do ser humano que está cada vez mais conectado. Transversalmente é possível compreender que as plataformas digitais estão dominando todos os meios, remetendo a sociedade aos vínculos

sociais, educativos, profissionais dentre muitos outros, o que poderia ser visto por um lado como ferramenta de aproximação, mas por outro como meio de afastamento entre as pessoas.

Plataformas Digitais hoje podem desempenhar muitos papéis que facilitam a vida, pois através delas as pessoas acabam tendo maior tempo e comodidade. As ferramentas digitais podem ser uma boa ferramenta, mas ao mesmo tempo podem se tornar um dos maiores perigos da humanidade, uma vez que para alguns elas são ferramentas uteis para outros elas se tornam uma escravidão.

Para melhor entendimento, as plataformas podem ser conceituadas de uma forma evolutiva, ou seja, o que antes era desenvolvido para meios de utilização dentro de um ambiente, com funções restritas pelos usuários e com alto custo, hoje vem se expandindo para as mais variadas áreas.

Segundo o site Vertigo (2018), a melhor compreensão do conceito de plataformas digitais se baseia na em softwares emergentes que tem por finalidade desenvolver meios que atendam as necessidades de empresas e pessoas oferecendo melhores experiências profissionais e pessoais.

Crispim (2017) conceitua as plataformas digitais como meios tecnológicos que se utilizam de mecanismos do espaço on-line para que os aplicativos possam ser utilizados de forma simultânea. Neste parâmetro podem ser ofertados serviços, atendimentos, promoções e muitos meios para um público disperso por vários lugares diferentes.

A plataforma digital possibilita que diferentes aplicativos possam ser usados ao mesmo tempo por internautas. Uma das características essenciais da plataforma digital é que ela não exige um determinado lugar físico para conexão. Para estar no mesmo ambiente, basta a todos os participantes disporem de um aparelho conectado à web. Nesse sentido uma empresa pode oferecer serviços, atendimento ou outro tipo de oferta sem exigir que o público esteja no mesmo lugar, rompendo as barreiras geográficas e facilitando o acesso a informação, produto ou serviço. A internet possibilitou também a redução de custos de software, tornando mais prática a produção de conteúdo ou materiais que possam ser explorados virtualmente.

Neto (2017) descreve as plataformas digitais de uma forma bem tradicional, ou seja, plataformas é um conceito pré-existente de um supermercado, contextualizando um único ambiente com as mais variadas mercadorias e clientes. Porém esta plataforma dependia de uma estrutura física, com várias limitações. Seguindo esta visão a autora explica que as plataformas digitais é uma evolução que se descreve por:

As novas plataformas, impulsionadas pela tecnologia digital ampliam exponencialmente o alcance, a velocidade, a interação,



a conveniência e a eficiência na geração de negócios e inputs para novas oportunidades de criação de valor. Estes fatores tornam as plataformas capazes não apenas de gerar transações, mas de oferecer novas soluções para problemas exponenciais. Adquirem aprendizado constante e se aperfeiçoam à medida em que o efeito de rede ocorre de forma eficiente.

Portanto, as plataformas digitais ganham cada vez mais espaço no meio digital, interligando pessoas que interagem buscando seus benefícios e estimuladas pelos algoritmos se tornam cada vez mais dependentes desta evolução tecnológica contínua que crescem e oferecem mais benefícios aos seus membros. Através desta devastação que os recursos tecnológicos invadem o mundo, as plataformas se ampliam elevando a capacidade de monetização.

Neto (2017) complementa que as plataformas digitais são construídas através de quatro pilares básicos, são eles os proprietários, os fornecedores, os produtores e os consumidores. Estas plataformas precisam conjuntamente para atuar voltados para os grupos em que pretendem abranger, buscando inovar e levar pontos positivos ao grupo.

As plataformas digitais hoje conseguem dominar quase todos os meios do mercado global, oferecendo desde alimentos, vestuário, músicas, perfumaria, locomoção, serviços, medicamentos, eletrodomésticos e muito mais. A maioria da população tem e depende diariamente de plataformas e seus avanços.

Inovar é o foco das plataformas digitais que de uma forma conceituada conseguem monitorar seus usuários e assim ampliar suas possibilidades mensurando suas interações e comprometendo a ampliar suas idéias e execuções apenas com ligação de dados dos algoritmos.

Através das conexões inovadoras das plataformas digitais que oferecem coisas impensadas que se tornam essenciais para o ser humano. Seu grande embarque visa possibilitar uma trilha de transformação e experiências cada vez mais interligadas gerando valores que buscam soluções de modo a agregar seus usuários.

### *3. A escravidão através das plataformas digitais*

Em uma época de pós-modernidade voltada totalmente para inovação do mundo tecnológico é um tanto quanto arriscado falar em “escravidão”, termo este que nunca deixou de existir desde o descobrimento do país. Se tratando de uma era de conexão do mundo através da globalização, a precarização do trabalho se torna cada vez mais nítida, principalmente nos

meios digitais que continuamente precarizam os meios de trabalho, gerando maior distanciamento das conquistas do trabalhador ao longo dos anos.

Maccalóz (1997) já discorre a precarização do trabalho, uma vez que muitos trabalhadores não usufruem dos direitos trabalhistas e desconhecem suas garantias, e principalmente segundo a autora, os trabalhos se tornam cada vez mais substituídos no sentido da precariedade, já visto naquele tempo como retrocesso.

Hoje convivemos com trabalhadores que não conhecem o significado, menos ainda, a sensação, de usufruir o repouso semanal remunerado e o gozo de férias. O direito ao repouso significa não trabalhar e receber a remuneração. Com o fim da tutela legal, extingue-se a remuneração. O “empregado” pode até não trabalhar, mas para ganhar, só fazendo. É o trabalho substituído, é o máximo de exploração, paga-se apenas mediante contra-entrega. Claro, tudo isso é ganho, lucratividade para capital, mas é retrocesso, perdas sociais e políticas e disso discordamos. (Maccalóz, 1997; p. 47/48)

Esta visão de Maccalóz (1997) não se difere da visão atual, onde cada vez mais se buscam novos termos e ferramentas para que empregado se torne escravo de si mesmo, e de um governo totalmente voltado para o retrocesso que defende as arbitrariedades do empregador.

Muitos os discursos que dizem estamos passando por uma quarta revolução industrial de modo que as pessoas precisam se adequar a realidade da evolução do mundo contemporâneo, mas talvez esta afirmação seja apenas uma repreensão dos indivíduos que vivem em um mundo totalmente financeiro, ou seja, este discurso é permitido quando aquele que o defende está em sua zona de conforto através de uma manipulação política, econômica e midiática.

Já dizia Val (1997) que a transição do mercado tecnológico visa seus interesses, elevando uma simples direção que se baseia em um binômio de elevação dos ganhos e descensão dos custos. Ou seja, com as implantações de tecnologias que estão dominando o planeta, o trabalho do homem se torna cada dia mais precarizado. Neste contexto, é possível citar que as plataformas digitais se tornam cada dia mais ameaçadoras, uma vez que o trabalho vem se tornando mais banalizado e para tirar seu sustento, o trabalhador acaba por se submeter às condições mais melindrosas.

Progressivamente o mercado tem substituído o estado, como eixo ou como centro que direciona as atividades dos indivíduos. E o mercado tem direcionado estas atividades, conforme os seus próprios interesses. A tecnologia, o modernismo, os avanços, todas as inovações postas ao serviço do mercado, tem seguido uma linha muito clara, uma regra geral muito simples que direciona o mercado. Essa regra se fundamenta em um binômio. Esse binômio

é a maximização do lucro e a minimização dos custos para obter um lucro maior. Porém, a aplicação dessa regra não leva em conta aspectos fundamentais como o desemprego, decorrente da transformação das relações de produção, a crescente marginalização e exclusão social dos menos favorecidos e a perigosa desestabilização política decorrente da perda de credibilidade nos mecanismos tradicionais de gestão pública. (Val, 1997; p.69/70)

Neste contexto, parece um pouco ríspido citar os trabalhos através de plataformas digitais como análogos ao trabalho escravo, uma vez que muitas pessoas dizem que podem trabalhar quando quiser, sem uma cobrança do patrão, sem um superior para dar ordens, ou que seus horários são mais flexíveis, mas o ápice da questão é a realidade controvertida para quem realmente presta os serviços e não para os que estão olhando por fora.

As plataformas digitais buscam oferecer comodidade aos seus usuários, o que de um modo geral retrata a facilidade de através de um “click” ter vários serviços prestados, mas o que é comodidade para uns se torna apreensão de outros uma vez que as plataformas visam maiores lucros e menores custos, o que acaba por explorar aqueles que dependem delas para conseguir seu sustento.

#### *4. Os entregadores de aplicativos das plataformas digitais*

O crescimento das atividades de entrega de comida por aplicativos já domina o mercado nacional, sendo realizados por motoboys ou ciclistas, entregadores estes que em sua maioria sofrem com o desemprego. Muitos destes entregadores são de bairros periféricos. Os maiores danos são aos prestadores que atuam de bike, pelo deslocamento até as regiões que concentram um alto índice de pedidos.

Segundo o Jornal BBC em maio de 2019, muitos entregadores acabam se desdobrando para obter uma renda em crise de desemprego e desespero econômico. A reportagem mostra que na maioria das vezes, os entregadores de comidas dos aplicativos trabalham uma carga horária de 12 horas ou mais buscando uma renda básica.

Em um momento de crise econômica e alta do desemprego, os aplicativos de serviços como Uber, iFood, 99 e Rappi atraem desempregados e pessoas que têm dificuldades para se inserir no mercado de trabalho com a perspectiva de obter alguma renda. No mês passado, um estudo do Instituto Locomotiva, publicado pelo jornal O Estado de S.Paulo, apontou que quatro milhões de pessoas trabalham para essas plataformas no Brasil hoje - 17 milhões usam os serviços regularmente. (BBC NEWS; 22 maio 2019).

Os avanços das plataformas evidenciam a precarização do trabalho e do trabalhador, uma vez que cada dia mais empresas fornecem serviços através dos aplicativos e se sentem isentas de arcar com as obrigações trabalhistas. Desta forma as baixas remunerações, excesso de jornada, a saúde do trabalhador, férias, 13º salário e as garantias mínimas do trabalhador se tornam inexistentes.

Mariano (2019) do Jornal Hoje em Dia de Belo Horizonte/MG entrevistou muitos trabalhadores que vivem através dos aplicativos os relatos foram o unânimes ao citar que a remuneração é baixa, a carga horária é extensa e que até a bolsa que usam para fazer as entregas tem que ser compradas, caso contrário não podem fazer as entregas.

Os rendimentos, no entanto, são baixos. A maioria dos ciclistas ouvidos pela reportagem diz que não consegue faturar mais de R\$ 200 por semana, mesmo cumprindo uma carga horária que pode ultrapassar 12 horas por dia. “Sem a tarifa dinâmica, a gente ganha R\$ 3,50 por entrega aqui na Savassi. Além de ser pouco, tem muita gente disputando o serviço. Então tem dias que a gente fica mais de duas horas esperando um chamado”, explica Douglas\*, de 23 anos, morador da Cabana do Pai Tomás. (Mariano; 2019 – Jornal Hoje em Dia) Junto com ele, o primo e vizinho Márcio\*, de 31 anos, também relata que o serviço é puxado. Pai de um bebê com uma semana de vida, o entregador conta que nem cogitou folgar para curtir o filho, dada a situação financeira crítica. “A gente entrega comida para os outros mas, para nós, nem água eles dão. Tem que trazer marmita mesmo e comer na hora que der”, conta. “É um sacrifício, mas tem outra opção?”, questiona. (Mariano; 2019 – Jornal Hoje em Dia)

É amplo o contexto de como os trabalhadores das plataformas digitais podem ser comparados com o trabalhador escravo, em uma sociedade que grosseiramente falando é leiga no que remete aos seus direitos, mas as plataformas que vem buscando através de menores custos oferecerem serviços mais rápidos aos consumidores acabam por si só elevando as ilicitudes inerentes ao trabalho.

Se tratando da forma constitucional, não é possível falar da precarização e analogia ao trabalho escravo sem citar o artigo 7º CF/88 que demonstra claramente os direitos dos trabalhadores urbanos e rurais nos termos e condições assegurados de forma direta.

O Silva (2019) aponta que alguns países conquistaram o reconhecimento do vínculo de emprego e assim garantir aos trabalhadores seus direitos. O site ainda adverte a necessidade de o judiciário brasileiro analisar com mais vigor esta nova forma de trabalho que vem se ampliando em todo território nacional. Segundo o site através de alguns exemplos já tornam possíveis a necessidade de regulamentar condição para estes trabalhadores:

Na Argentina, o Tribunal nacional de primeira instância do trabalho da cidade de Buenos Aires recentemente condenou a plataforma “Rappi” por conduta antissindical pelo fato de ter bloqueado o acesso de 3 ciclo-entregadores – que promoviam a criação de um sindicato para a categoria – ao aplicativo da empresa, demonstrando indícios que, por considerá-los sindicalizáveis, seriam empregados no sentido jurídico-trabalhista do termo.

Na Espanha o Sindicato Unión General de Trabajadores (UGT) obteve êxito em diversos processos judiciais nos quais houve o reconhecimento de vínculo de emprego entre entregadores e a plataforma “Glovo” e a consideração como “falso autônomos” para incluí-los formal e legalmente no sistema de seguridade social do país.

Na Bélgica, o sindicato Fair Transport Europe (FNV) informa que em 2 ações julgadas pela Corte de Amsterdã foi considerado existente o exercício do poder diretivo da plataforma sobre os entregadores em razão das possibilidades de controles decorrentes dos instrumentos digitais utilizados para o serviço e, por conseguinte, igualmente, a existência de uma relação de emprego entre as partes. (Silva; 209 – jsutificando.com)

Ainda mais aprofundado estes entregadores de aplicativos de plataformas digitais não fazem jus a nenhuma segurança advinda da CLT - Consolidações das Leis Trabalhistas, a começar pelas garantias mínimas dos trabalhadores como jornada de trabalho, descanso semanal remunerado, férias, 13º salário, descanso intra jornada, condições dignas e apropriadas trabalho, saúde do trabalhador, horas extras, fundo de garantia, licenças, periculosidade, adicional noturno e dentre muitas outras.

Voltando ao contexto brasileiro, verifica-se, pois, ser essencial a observação do surgimento desta nova categoria de trabalhadores e, principalmente, a promoção do debate sobre suas vicissitudes com o objetivo de criar uma nova e efetiva regulamentação própria. (Silva; 209 – jsutificando.com)

As plataformas digitais vêm transformando os trabalhadores em marionetes uma vez que usam de mão de obra mais barata, por não se ter investimentos com as relações de trabalho. Estas discussões caminham a passos lentos e nenhuma regulamentação ou legislação ainda se aplica em defesa aos trabalhadores, que acabam se submetendo a esta escravidão manipulada pela necessidade suas necessidades básicas de sobrevivência.



## 5. Considerações finais

Contextualizar o trabalho em tempos de informalidade e avanços tecnológicos requer muita cautela, pois as manipulações econômicas, políticas e midiáticas tornam cada vez mais complexas as integrações do homem no mercado.

Pontos essenciais da CF/88 são estraçalhados cotidianamente, afetando a integridade e dignidade da pessoa humana e suas condições de trabalho. Fazer analogia ao trabalho escravo em meio a estas formas abusivas e informais de trabalho através das plataformas digitais. Seguindo um caminho inverso de um amparo das condições legais cada dia se tornam mais precarizado as condições de trabalho, de dignidade e de conquistas.

Este desenvolve uma análise crítica e minuciosa do distanciamento da proteção do homem e sua dignidade como ser humano, formulando um conceito com base na CF/88, Consolidações das Leis Trabalhistas, Código Penal e Direitos Humanos, buscando uma reflexão sobre a precarização do trabalho e o retrocesso que assombra o “Futuro do Trabalho” no Brasil.

Apesar da analogia de trabalho escravo que se reflete no contexto histórico, uma vez frustrado por uma concepção nunca realizada pela “Lei Áurea”, apenas houve uma inversão de fases. A liberdade dos escravos é considerada uma máscara, pois naquela época, ou eles se tornavam livres e não conseguiam sobrevivência ou se submetiam as imposições dos seus senhores.

O que não difere da triste realidade vivenciada na atualidade brasileira, uma vez que o índice de desemprego se torna cada vez mais amplo e as plataformas digitais continuam gerando informalidade e degradação do trabalho e do trabalhador, que busca meios de sobrevivência em uma fase que o poder estatal gera cada vez mais distanciamento do homem em relação ao mercado de trabalho.

As novas formas de trabalho através das plataformas digitais geram maiores danos ao trabalhador por questões simples que afetam de forma direta sua integridade física, psicológica e moral. Os trabalhadores se submetem a uma jornada excessiva, sem nenhuma estrutura de trabalho, se submetendo a riscos em sua saúde física e mental e nenhum respaldo das garantias legais de trabalho.

Desta forma conclui-se esta fase inicial de pesquisa direcionando um estudo para melhor apurar as condições de trabalho advindas das plataformas digitais, que através de uma informalidade torna cada dia mais intensa a precarização do trabalho, conduzindo o homem a uma vida escravidão contemporânea, ferindo sua dignidade e condição humana, tornando-se uma legislação existente totalmente ineficaz rumo ao retrocesso.

## Referências bibliográficas

- CAMARGO, Orson. *Trabalho escravo na atualidade. Brasil Escola*. Disponível em <http://brasilecola.uol.com.br/sociologia/escravidao-nos-dias-de-hoje.htm>>. Acesso em 26 de março de 2017.
- BRASIL. [Constituição (1988)]. *Vade Mecum*. São Paulo/SP: JuspodivM, 2018.
- BRASIL. [CLT (2017)]. *Vade Mecum*. São Paulo/SP: JuspodivM, 2018.
- BRASIL. [Código Penal (1941)]. *Vade Mecum*. São Paulo/SP: JuspodivM, 2018.
- CRISPIM, Sander. *O que é uma Plataforma Digital?*. Belo Horizonte/MG, 19 abr. 2018. Disponível em: <https://vertigo.com.br/plataforma-digital-portal-intranet-mobile/>. Acesso em: 20 set. 2019.
- KANT, Immanuel. *Textos selecionados: fundamentação da metafísica dos costumes*. São Paulo: Abril Cultural, 1980. (Os Pensadores).
- MACHADO, Leandro. Dormir na rua e pedalar 12 horas por dia: a rotina dos entregadores de aplicativos. *BBC News*, São Paulo/SP, p. 1-1, 22 maio 2019. <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-48304340>.
- MARIANO, Raul. Rotina dos entregadores de comida por apps inclui até 12 horas de jornada. *Hoje em Dia*, Belo Horizonte/MG, p. 1-1, 5 jun. 2019.
- MIRANDA, Jorge. *Manual de Direito Constitucional*. 2ª edição. ed. Portugal: Coimbra Editora, 1998. Tomo II, p. 197. <https://www.hojeemdia.com.br/horizontes/rotina-dos-entregadores-de-comida-por-apps-inclui-at%C3%A9-12-horas-de-jornada-1.718772>.
- MIRAGLIA, Livia Mendes Moreira. *Trabalho escravo contemporâneo*. 2ª edição. ed. São Paulo: LTR, 2015. 63 p.
- NETO, Mario Flores. *MERCADO Transformação digital e o crescimento das plataformas digitais: criando valor de forma exponencial*. Florianópolis/SC, 26 set. 2017. Disponível em: <https://transformacaodigital.com/crescimento-das-plataformas-digitais/>. Acesso em: 7 jun. 2019.
- O QUE é Plataforma Digital e quais suas funcionalidades?. Rio de Janeiro/RJ, 19 abr. 2018. Disponível em: <https://vertigo.com.br/plataforma-digital-portal-intranet-mobile/>. Acesso em: 7 jun. 2019.]
- SILVA, Wallace Antonio Dias. Entregadores de aplicativos estão em um limbo do Direito do Trabalho?. *Justificando*, São Paulo/SP, p. 1-1, 24 maio 2019. <http://www.justificando.com/2019/05/24/entregadores-de-aplicativos-estao-em-um-limbo-do-direito-do-trabalho/>.
- SOUZA, Jessé. *A ELITE DO ATRASO – Da escravidão à Lava Jato*. Rio de Janeiro/RJ. Ed.Leya. 2017.

The image is a blue-tinted graphic design. At the top, there is a faint world map. Below it, the word "ANEXOS" is written in a bold, black, sans-serif font. In the lower half, there are two silhouettes: a man on the left and a woman on the right, both facing right. The man's silhouette is filled with a dark, textured pattern, and the woman's silhouette is filled with a lighter, textured pattern. In the bottom left corner, there is a detailed illustration of a large, classical-style building with a prominent dome and columns, likely a government or institutional building. The overall composition is layered and modern.

## ANEXO I

# Ata interinstitucional constitutiva do pacto cooperativo de instâncias conjuntas de estudo, pesquisa e atividades acadêmicas correlatas

Na cidade de Belo Horizonte, Estado de Minas Gerais – Brasil, aos 04 de setembro de 2019, reunidos os professores representantes das instituições acadêmicas abaixo identificadas e associadas ao Convênio Marco celebrado entre a Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) e a Red de Cátedras, Instituciones y Personalidades sobre el Estudio de la Deuda Pública (RICDP) decidem instituir, sob a coordenação do Prof. Coordenador Geral do Programa Universitário de Apoio às Relações de Trabalho e à Administração da Justiça da UFMG (PRUNART-UFMG) e do Prof. Coordenador Geral da RICDP, as seguintes instâncias realizadoras das atividades acadêmicas pertinentes ao presente pacto cooperativo:

I-CENTRO DE ESTUDOS INTERNACIONAL INTERINSTITUCIONAL INTERDISCIPLINAR EM DIREITO, ECONOMIA E FINANÇAS PÚBLICAS (*CEDEF-UFMG/RICDP*);

II-GRUPO INTERNACIONAL, INTERINSTITUCIONAL E INTERDISCIPLINAR DE ESTUDOS E PESQUISA EM DIREITO, ECONOMIA E FINANÇAS PÚBLICAS (*GIDEF UFMG/RICDP*);

III-CONGRESSO INTERNACIONAL INTERDISCIPLINAR “DIREITO E ECONOMIA” (*CIDE-UFMG/RICDP*);

IV-CONGRESSO INTERNACIONAL INTERDISCIPLINAR DE ESTUDIOSOS E PESQUISADORES EM DIREITO E ECONOMIA (*CIPEDE PRUNART-UFMG*);

V-COLÉGIO DE INSTITUIÇÕES ACADÊMICAS ASSOCIADAS PARA ESTUDO E PESQUISA EM DIREITO E ECONOMIA E PARA A REALIZAÇÃO PERMANENTE DO CONGRESSO INTERNACIONAL INTERDISCIPLINAR “DIREITO E ECONOMIA” e DO CONGRESSO INTERDISCIPLINAR DE ESTUDIOSOS E PESQUISADORES EM DIREITO E ECONOMIA-CIPEDE PRUNART-UFMG (**CIAA**);

VI-COMITÊ INTERINSTITUCIONAL PERMANENTE ORGANIZADOR DO CONGRESSO INTERNACIONAL INTERDISCIPLINAR “DIREITO E ECONOMIA” – CIDE-UFMG/RICDP e DO CONGRESSO INTERDISCIPLINAR DE ESTUDIOSOS E PESQUISADORES EM DIREITO E ECONOMIA-CIPEDE PRUNART-UFMG (**CI**);

VII-REGULAMENTO DO CEDEF-UFMG/RICDP e DO GRUPO INTERNACIONAL INTERDISCIPLINAR DE ESTUDOS E PESQUISA EM DIREITO, ECONOMIA E FINANÇAS PÚBLICAS –GIDEF.

As instâncias acima constituídas destinam-se a dar continuidade aos Congressos referidos nos itens III e IV, bem como às respectivas atividades correlatas nos termos do projeto registrado nas instâncias competentes da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), da Faculdade de Direito da UFMG, do PRUNART-UFMG e da Red de Cátedras, Instituciones y Personalidades sobre el Estudio de la Deuda Pública (RICDP).

Integram o presente documento:

- o Regulamento do CEDE-UFMGRICP e do GIDEF;
- a Ata Constitutiva do Comitê Interinstitucional Permanente Organizador do Congresso Internacional Interdisciplinar "Direito e Economia" e do Congresso Internacional Interdisciplinar de Estudiosos e Pesquisadores em Direito e Economia-CIPEDE PRUNART-UFMG (CIO).

UFMG:

Prof. Antônio Gomes de Vasconcelos

- *Prof. Dr. da Faculdade de Direito da UFMG*
- *Coordenador Interinstitucional Paritário do I Congresso Internacional Interdisciplinar Direito e Economia UFMG/ RICDP*
- *Co-Coordenador do Comitê Interinstitucional para realização do I Congresso Internacional Interdisciplinar "Direito e Economia" UFMG/ RICDP*
- *Coordenador do Programa Universitário de Apoio às Relações de Trabalho e à Administração da Justiça da UFMG – PRUNART-UFMG*
- *Coord. do Comitê Interinstitucional do PRUNART-UFMG*

RICDP:

Prof. Ramiro Jacinto Chimuris Sosa

- *Prof. Dr. Universidad de la República (Uruguay)*
- *Prof. Visitante: Universidad Nacional (Colombia)*
- *Prof. Visitante: Universidad Federal de Alagoas (Brasil)*
- *Coordenador Interinstitucional Paritário do I Congresso Internacional Interdisciplinar Direito e Economia UFMG/ RICDP*
- *Co-fundador y Coordinador general de la Red Internacional de Cátedras Instituciones y Personalidades sobre el Estudio de la Deuda Pública (RICDP).*



## ANEXO II

# Ata constitutiva do comitê interinstitucional permanente organizador do congresso internacional interdisciplinar “direito e economia” e do congresso interdisciplinar de estudiosos e pesquisadores em direito e economia-CIPEDE PRUNART-UFMG (CIO)

Na cidade de Belo Horizonte, Estado de Minas Gerais – Brasil, aos 04 de setembro de 2019, reunidos os professores representantes das instituições abaixo identificadas e associadas ao Convênio Marco celebrado entre a Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) e a Red de Cátedras, Instituciones y Personalidades sobre el Estudio de la Deuda Pública (RICDP) decidem constituir, sob coordenação de um representante das instituições de representação profissional, um representante das instituições de representação econômica e dois representantes das instituições públicas, do Prof. Coordenador Geral do Programa Universitário de Apoio às Relações de Trabalho e à Administração da Justiça da UFMG (PRUNART-UFMG) e do Prof. Coordenador Geral da RICDP, o COMITÊ INTERINSTITUCIONAL PERMANENTE ORGANIZADOR DO CONGRESSO INTERNACIONAL INTERDISCIPLINAR “DIREITO E ECONOMIA” E DO CONGRESSO INTERDISCIPLINAR DE ESTUDIOSOS E PESQUISADORES EM DIREITO E ECONOMIA-CIPEDE PRUNART-UFMG (CIO).

### UFMG:

Prof. Antônio Gomes de Vasconcelos

- Prof. Dr. da Faculdade de Direito da UFMG
- Coordenador Interinstitucional Paritário do I Congresso Internacional Interdisciplinar Direito e Economia UFMG/ RICDP
- Co-Coordenador do Comitê Interinstitucional para realização do I Congresso Internacional Interdisciplinar “Direito e Economia” UFMG/ RICDP
- Coordenador do Programa Universitário de Apoio às Relações de Trabalho e à Administração da Justiça da UFMG – PRUNART-UFMG
- Coord. do Comitê Interinstitucional do PRUNART-UFMG

RICDP:

Prof. Ramiro Jacinto Chimuris Sosa

- Prof. Dr. Universidad de la República (Uruguay)
- Prof. Visitante: Universidad Nacional ( Colombia)
- *Prof. Visitante: Universidad Federal de Alagoas (Brasil)*
- *Coordinador Interinstitucional Paritário do I Congresso Internacional Interdisciplinar Direito e Eocnomia UFMG/ RICDP*
- *Co-fundador y Coordinador general de la Red Internacional de Cátedras Instituciones y Personalidades sobre el Rstudio de la Deuda Pública (RICDP).*

## ANEXO III

# Regulamento do Centro de Estudos Internacional Interinstitucional Interdisciplinar em Direito, Economia e Finanças Públicas (CEDEF-UFGM/RICDP) & Grupo Internacional Interinstitucional Interdisciplinar de Estudos e Pesquisa em Direito, Economia e Finanças Públicas (GIDEF)

Fica instituído o Centro de Estudos Internacional Interinstitucional Interdisciplinar em Direito, Economia e Finanças Públicas (CEDEF-UFGM/RICDP) da Universidade Federal de Minas Gerais (UFGM), da Red de Cátedras, Instituciones y Personalidades sobre el Estudio de la Deuda Pública (RICDP)” e instituições associadas, tendo duplo domicílio: 1) Av. João Pinheiro, 100, sala 405, do Edifício Vilas Boas, Faculdade de Direito da UFGM, Centro, Belo Horizonte, Minas Gerais Brasil, e, 2) Calle Colonia, 1801, Escuela de Posgrado, Facultad de Derecho, Universidad de la República, Montevideo, Uruguai.

As atividades acadêmicas e científicas do CEDE-UFGM/RICDP serão realizadas pelo Grupo Internacional Interinstitucional Interdisciplinar de Estudos e Pesquisa em Direito, Economia e Finanças Públicas (GIDEF), constituído com fundamento no Convênio Marco celebrado entre Universidade Federal de Minas Gerais (UFGM) e a Red Internacional de Cátedras Instituciones y Personalidades sobre el Estudio de la Deuda Pública (RICDP) (COMA UFGM-RICDP), no Termo de Cooperação Acadêmica celebrado entre a Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais (UFGM) e no Termo de Cooperação Acadêmica Celebrado entre o Programa Universitário de Apoio às Relações de Trabalho e à Administração de Justiça da Universidade Federal de Minas Gerais (PRUNART-UFGM) e nos termos de adesão ao CEDEF-UFGM/RICDP firmado pelas universidades associadas em regime de “cooperação acadêmica”.

A coordenação do CEDEF e o do GIDEF será pelo Prof. Coordenador Geral do Programa Universitário de Apoio às Relações de Trabalho e à Administração da Justiça da Universidade Federal de Minas Gerais (PRUNART-UFGM) e pelo Prof. Coordenador da Red Internacional de Cátedras Instituciones y Personalidades sobre el Estudio de la Deuda Pública (RICDP).

## São objetivos do CEDEF:

1. Promover a pesquisa e a produção do conhecimento científico interdisciplinares nos campos de interseção entre o Direito e a Economia tendo por premissa o direito internacional dos povos à autodeterminação política, econômica e cultural, ao desenvolvimento sustentável , a dignidade e o desenvolvimento humanos como fim último da ordem econômica, tendo por marco teórico os princípios e valores Estado Constitucional Democrático de Direito (ECDD);
2. Contribuir para a consolidação do ECDD também no plano socioeconômico tendo por premissa a incindibilidade e a sujeição da 'constituição econômica' às premissas da constituição política;
3. Constituir um fórum permanente de intercâmbio, diálogo, produção e divulgação do conhecimento entre estudiosos e pesquisadores comprometidos com as premissas anunciadas (1.1);
4. Consolidar parcerias acadêmica pela reunião de pesquisadores e grupos de pesquisa das Universidades e instituições de pesquisa agregadas ao Colégio de Instituições Acadêmicas (2.1.5);
5. Contribuir para a consolidação do CONGRESSO INTERNACIONAL INTERDISCIPLINAR "DIREITO E ECONOMIA (CIDE-UFMG/RICDP) e do I CONGRESSO INTERNACIONAL INTERINSTITUCIONAL INTERDISCIPLINAR DE ESTUDIOSOS E PESQUISADORES EM DIREITO E ECONOMIA (CIPEDE-UFMG/RICDP), como fóruns oficiais de diálogo social entre pesquisadores e atores os sociais interessados e/ou envolvidos com a presente temática, de intercâmbio, debates, cooperação e de divulgação científica.

## Integram o CEDEF as seguintes instâncias interinstitucionais:

1. Coordenação Interinstitucional Paritária instituída no item 1.2;
2. Grupo Internacional Interdisciplinar de Estudos e Pesquisa em
3. Direito, Economia e Finanças Públicas (GIDEF);
4. Comitê Científico Internacional Interinstitucional Interdisciplinar Permanente do Congresso Internacional Interdisciplinar Direito e Economia (CIP- CIDE/UFMG-RICDP) e do Congresso Internacional Interdisciplinar de Estudiosos e Pesquisadores em Direito e Economia (CIPEDE/UFMG-RICDP);
5. Comitê Interinstitucional Organizador Permanente do Congresso Internacional Interdisciplinar Direito e Economia -CIP- CIDE/UFMG-RICDP e do Congresso Internacional Interdisciplinar de Estudiosos e Pesquisadores em Direito e Economia - CIPEDE/UFMG-RICDP (CIODE);
6. Colégio de Instituições Acadêmicas Associadas para Estudo e Pesquisa em Direito e Economia e para a Realização Permanente do Congresso

Internacional Interdisciplinar Direito e Economia - CIP- CIDE/UFMG-RICDP e do Congresso Internacional Interdisciplinar de Estudiosos e Pesquisadores em Direito e Economia - CIPEDE/UFMG-RICDP (CIAA);

O GIDEF versará sobre a seguinte temática:

1. Tema: “Direito e Economia no paradigma do Estado Democrático de Direito”
2. Subtema: “Direito e Economia no contexto econômico-financeiro global contemporâneo. Direito dos países não desenvolvidos à autodeterminação política, econômica, social e cultural. ‘Constituição Econômica’ e política econômica: livre iniciativa, trabalho, endividamento público e desenvolvimento. Direitos sociais fundamentais e administração da justiça econômica”
3. Ementa: “A dignidade humana, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa, a cidadania, o pluralismo política e a soberania como fundamentos do Estado Constitucional Democrático de Direito. Sistema econômico-financeiro global, endividamento público e desenvolvimento econômico. O direito ao desenvolvimento como direito humano fundamental. O projeto de sociedade inscrito na Constituição do Estado Democrático de Direito. Economia, direitos humanos e mercado. O sistema financeiro e desenvolvimento. Formuladores de políticas econômicas globais e nos estados nacionais. Limites e objetivos do endividamento público dos países não desenvolvidos e seus impactos políticos, sociais e econômicos. Análise crítica do sistema econômico e financeiro global, do papel das instituições globais de coordenação da economia mundial e da relação de dependência ou alinhamento das políticas nacionais aos parâmetros internacionais sob a ótica das teorias jurídicas e econômicas que compõem os discursos de sustentação de tais políticas e dos valores e princípios do constitucionalismo subjacente ao paradigma do Estado Democrático de Direito. Globalização, desregulação e financeirização dos mercados globais e as consequências políticas, econômicas, sociais e culturais. Construção inter e transdisciplinar de teorias jurídico-econômicas coerentes com a realização dos valores éticos que fundamentam o projeto de sociedade inscrito nas Constituições do Estado Democrático de Direito, a partir da interação das experiências nacionais dos pesquisadores do GIDEF.”

São áreas de estudo do GIDEF:

1. Consequências políticas, jurídicas, econômicas, sociais e culturais da desregulação e da liberalização do sistema financeiro e da



transnacionalização da produção e dos mercados no processo de desenvolvimento dos países emergentes.

2. Estado Democrático de Direito: Constituição, Democracia e Economia.
3. O direito fundamental ao desenvolvimento humano no Direito Internacional Econômico e na Constituição de 1988: dimensões jurídica e econômica.
4. As instituições internacionais de governança econômico-financeira e as instituições internacionais de defesa dos direitos humanos fundamentais: caminhos antagônicos?
5. Finanças Públicas, dívida pública, políticas públicas e desenvolvimento.
6. Desenvolvimento e meio ambiente.
7. Neocolonialismo jurídico: o papel da cultura jurídica e das instituições na conformação política e socioeconômica dos estados nacionais ao modelo econômico global hegemônico.
8. Administração da justiça econômica: o papel do Poder Judiciário.
9. O futuro do trabalho na economia globalizada: impactos da financeirização da economia e das tecnologias 4.0 no direito ao trabalho e no Direito do Trabalho.
10. Mídia (mass media), big data e (in)visibilidade no sistema econômico global.
11. O movimento para o redesenho das instituições, do sistema jurídico e reforma do Estado capitaneado pelo FMI.
12. Direitos humanos e desenvolvimento no sistema econômico global.
13. Trabalho, globalização e economia;
14. A mulher, o trabalho e a economia.

Os enfoques inter e/ou transdisciplinares do GIDEF se darão, prioritariamente, nos campos das ciências sociais, exemplificativamente:

1. Direito
2. Economia
3. Ciência Política
4. Sociologia
5. Comunicação Social
6. Filosofia

São instâncias institucionais do GIDEF:

1. Coordenação Interinstitucional Paritária CEDEF-GIDEF;
2. Conselho Gestor
3. Corpo de Pesquisadores

4. Compõem o corpo de pesquisadores do GIDEF: os pesquisadores de convergência científica, assim denominados aqueles que mantêm vínculo direto com o GIDEF; os pesquisadores vinculados às universidades parceiras, além de outros pesquisadores docentes vinculados a outras Universidade, bem como experts de notório ou reconhecido saber em áreas de interesse do GIDEF integrantes de grupos de estudos e pesquisa coordenador por pesquisador de convergência científica.

O corpo de pesquisadores de convergência do GIDEF será composto pela Coordenação Interinstitucional Paritária do CEDEF-UFMG/RICDP e GIDEF, segundo os seguintes critérios:

1. professores universitários, nacionais ou estrangeiros, oriundos das Universidades participantes do Projeto GIDEF, portadores do título de Doutor ou equivalente nos respectivos países, vinculados a projetos de pesquisa em nível de pós-graduação ou equivalente;
2. professores universitários, nacionais ou estrangeiros, vinculados a Programas de Pós-Graduação ou dedicados à pesquisa em nível de pós-graduação, em tema afeto às áreas de abrangência do GIDEF, independentemente da titulação;
3. manifestação de convergência com os objetivos fundamentais, justificativa, temáticas e objetivos GIDEF.

Os pesquisadores de convergência científica, vinculados diretamente ao GIDEF, poderão, mediante proposta ratificada por uma ou mais instituições associadas ao CEDEF-UFMG/RICDP e aprovação da Coordenação Interinstitucional Paritária do CEDEF-UFMG/RICDP-GIDEF (CPCG), criar, sob sua responsabilidade e coordenação, um ou mais Grupos de Estudos em temáticas específicas, definidas por desdobramento da temática geral ou dos subtemas do GIDEF.

11 Os Grupos de Estudo atenderão ao seguintes critérios:

1. Número mínimo de cinco e máximo de sete pesquisadores
2. Pertinência temática aos subtemas definidos no item 3
3. Coordenação pelo pesquisador de convergência científica proponente, sem prejuízo de co-coordenação(ões) a ser(em, por ele, indicada(s).

12. São objetivos do GIDEF e GEs Vinculados:

1. Promover e realizar pesquisa científica nos termos do conceito e proposta do CIDE (Folder Geral) com observância do Plano Periódico de Trabalho do GIDEF (PTG);

2. Produzir trabalhos científicos a serem comunicados no CIDE e publicados em obra coletiva internacional coordenada pelo Centro de Estudos Direito e Economia UFMG-RICDP (CEDE-UFMG/RICDP);
3. Dar suporte científico ao CIDE.
13. A Coordenação Interinstitucional Paritária do CEDEF-UFMG/RICDP-GIDEF (CPCG) poderá instituir um Comitê Gestor do CEDEF- UFMG/RICDP.
14. Os pesquisadores de convergência serão indicados pela coordenação paritária do GIDEF-UFMG/RICDP.

Belo Horizonte, 04 de setembro de 2019.

UFMG:

Prof. Antônio Gomes de Vasconcelos

- Prof. Dr. da Faculdade de Direito da UFMG
- Coordenador Interinstitucional Paritário do I Congresso Internacional Interdisciplinar Direito e Economia UFMG/ RICDP
- Co-Coordenador do Comitê Interinstitucional para realização do I Congresso Internacional Interdisciplinar "Direito e Economia" UFMG/ RICDP
- Coordenador do Programa Universitário de Apoio às Relações de Trabalho e à Administração da Justiça da UFMG – PRUNART-UFMG
- Coord. do Comitê Interinstitucional do PRUNART-UFMG

RICDP:

Prof. Ramiro Jacinto Chimuris Sosa

- Prof. Dr. Universidad de la República (Uruguay)
- Prof. Visitante: Universidad Nacional (Colombia)
- *Prof. Visitante: Universidad Federal de Alagoas (Brasil)*
- *Coordenador Interinstitucional Paritário do I Congresso Internacional Interdisciplinar Direito e Economia UFMG/ RICDP*
- *Co-fundador y Coordinador general de la Red Internacional de Cátedras Instituciones y Personalidades sobre el Estudio de la Deuda Pública (RICDP).*

## ANEXO IV

# Ato de fundação do Sistema Nacional dos Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista Vinculado ao Programa Universitário de Apoio às Relações de Trabalho e à Administração da Justiça da Universidade Federal de Minas Gerais (SISNNINTER-UFMG)

Na cidade de Belo Horizonte, Estado de Minas Gerais – Brasil, aos 04 de setembro de 2019, reunidos os representantes das instituições abaixo identificadas junto ao Comitê Interinstitucional de Gestão de Atividades Acadêmicas (CGA) e ao Fórum Interinstitucional decidem constituir, sob coordenação científica do Programa Universitário de Apoio às Relações de Trabalho e à Administração da Justiça da UFMG (PRUNART-UFMG) e operacional do Comitê Gestor Tripartite (CGT), o Sistema Nacional dos Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista Vinculado ao PRUNART-UFMG SISNNINTER-UFMG. O SISNNINTER-UFMG terá as seguintes atribuições institucionais:

- I – organizar, em âmbito nacional, os Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista mediante emissão de atestado de reconhecimento de autenticidade jurídica, institucional e operacional dos Ninter's associados ao Sistema, em conformidade com o documento editado pelo Ministério do Trabalho e Emprego (BRASIL. MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO. *Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista – NINTER. Manual Básico*. Brasília: Secretaria de Relações do Trabalho – SRT, 2000) e com a teoria e prática destas instituições desenvolvidas pelo PRUNART-UFMG;
- II – promover o desenvolvimento científico, normativo e institucional do Ninter enquanto instituição jurídica e social sob coordenação científica e mediante assessoramento técnico e científico do Programa Universitário de Apoio às Relações de Trabalho e à Administração da Justiça da UFMG (PRUNART-UFMG);
- III – promover o estudo e a pesquisa das relações socioeconômico-laborais mediante termos de cooperação acadêmica com instituições de pesquisa e ensino superior, visando à melhoria da organização do trabalho e da administração da justiça;

- IV - promover o tripartismo local, o diálogo e a concertação sociais com vistas ao desenvolvimento econômico e social;
- V – contribuir para o desenvolvimento econômico e social do Brasil;
- VI – institucionalizar e realizar periodicamente o Congresso Nacional do SISNNINTER-UFMG;
- VII – criar e gerir o Sistema Nacional de Registro dos Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista – SNR-NINTER.;
- VIII – elaborar e submeter à Assembleia Nacional de Núcleos Intersindicais o Estatuto do SISNNINTER-UFMG.

Belo Horizonte, 04 de setembro de 2019.

## PROGRAMA UNIVERSITÁRIO DE APOIO ÀS RELAÇÕES DE TRABALHO E À ADMINISTRAÇÃO DA JUSTIÇA DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS (PRUNART-UFMG)

Prof. Antônio Gomes de Vasconcelos

- Prof. Dr. da Faculdade de Direito da UFMG
- Coordenador Interinstitucional Paritário do I Congresso Internacional Interdisciplinar Direito e Economia UFMG/ RICDP
- Co-Coordenador do Comitê Interinstitucional para realização do I Congresso Internacional Interdisciplinar “Direito e Economia” UFMG/ RICDP
- Coordenador do Programa Universitário de Apoio às Relações de Trabalho e à Administração da Justiça da UFMG – PRUNART-UFMG
- Coord. do Comitê Interinstitucional do PRUNART-UFMG



# AUTORES



### **Adriana Goulart de Sena Orsini**

Pós-doutoranda - Área de Concentração: Direito das Relações Sociais e Trabalhistas - UDF - Brasília/DF - Orientador Prof. Doutor Maurício Godinho Delgado Professora Doutora ASSOCIADA 2 da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais. Membro do Corpo Permanente do Programa de Pós-graduação da FDUFG. Desembargadora do Tribunal Regional do Trabalho da 3a Região. Gestora do Programa "Trabalho Infantil" no TRT3. Coordenadora do PROGRAMA RECAJ UFGM - ENSINO, PESQUISA E EXTENSÃO em Acesso a Justiça e Solução de Conflitos. Pesquisadora CAPES e CNPQ em Acesso a Justiça e Solução de Conflitos. Coordenadora do Projeto Estruturante do PPGD/UFMG - Linha 2: "GOVERNANÇA PÚBLICA, ACESSO À JUSTIÇA, EFETIVIDADE, CONSENSUALIDADE E DIMENSÃO PROCESSUAL DOS DIREITOS HUMANOS". Professora da ENAMAT/TST em Cursos de Formação Inicial e Formação de Formadores, bem como em diversas EJDs (desde 2007). Mestre (1999) e Doutora (2006) em Direito pelo Programa de Pós-graduação da Faculdade de Direito da UFGM. Integra o Núcleo Permanente de Conciliação do TRT da 3a Região.

### **Alessandra Marchioni**

Doutora em Direito pela UFSC; professora da Faculdade de Direito da UFAL; coordenadora do Núcleo de Estudos NEDIMA. Professora associada na Università degli Studi della Campania (Itália). Professora visitante de la República UDELAR (Uruguai). Membro da Rede Internacional de Catedras sobre el estudio de la Deuda Pública (RICDP).

### **Ana Clara Matias Brasileiro**

Doutoranda em Direitos Humanos: Antropologia do Direito, Interlegalidade e Sensibilidades Jurídicas pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da UFGM. Mestre em Direito: Trabalho e Democracia pela UFGM (2019). Pesquisadora do PURNART/UFMG, pelo Grupo de Estudos Trabalho, Globalização e economia. Advogada.

### **Ana de Castro Continentino**

Graduanda em Direito/UFJF

### **Ana Flávia França Faria**

Mestranda pela Faculdade de Direito da UFGM; especialista em Direito Constitucional pela Universidade Cândido Mendes; pesquisadora do Prunart; advogada licenciada; estagiária no Ministério Público do Estado de Minas Gerais.

### **Ana Flávia Paulinelli Rodrigues Nunes**

Mestre em Direito do Trabalho pela PUC Minas. Graduada em Direito pela Faculdade Milton Campos. Pós Graduada e Especialista em Direito do Trabalho. Advogada e Professora de Direito do Trabalho do Centro Universitário de Formiga UNIFOR-MG. E-mail: anaflaviapaulinelli@gmail.com

### **Angela Colman**

Estudante de la licenciatura en Sociología, Udelar. Integrante de la Red Internacional de Cátedras, Instituciones y Personalidades sobre el estudio de la Deuda Pública. Articulista. Estudiante de Sociología, interesada en temáticas de criminología y feminismo.

### **Antônio Gomes de Vasconcelos**

Professor da Universidade Federal de Minas Gerais. Desembargador do Tribunal Regional do Trabalho de Minas Gerais. Coordenador do Programa Universitário de Apoio às Relações de Trabalho e Administração de Justiça (PRUNART-UFMG). Coordenador do Núcleo de Cooperação Judiciária e membro do Núcleo Permanente de Métodos Consensuais de Solução de Disputas do Tribunal Regional do Trabalho de Minas Gerais. Membro do Conselho Consultivo da Escola Judicial do Tribunal Regional do Trabalho de Minas Gerais.

Doutor em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais (2007), mestre em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais (2002), Especialista em Direito Público pela FDMM (1989), graduado em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais (1987), graduado em Filosofia pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (1978).

### **Beatriz Souza Costa**

Pós-doutora em Castilla-La Mancha/Espanha. Doutora e Mestre em Direito Constitucional pela UFMG. Professora na Pós-graduação em Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável da Escola Superior Dom Helder Câmara e Pró-reitora de Pesquisa da Escola Superior Dom Helder Câmara.

### **Brenon Franklin Brandão Silva**

Bacharel em Direito pela UFMG, Pós Graduado em Direito e Processo do Trabalho e Previdenciário pela PUC/MG, Advogado, Pesquisador do PRUNART-UFMG.

### **Camila Figueiredo Alexandre**

Mestranda pela Faculdade de Direito da UFMG; Pesquisadora do Prunart; Bacharela em Direito pelo Centro Universitário Newton Paiva; Advogada.

### **Camila Nicolai Gomes**

Graduação em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais (2011) e especialização em Pós-Graduação Lato Sensu em Direito Administrativo pela Universidade Anhanguera - Uniderp (2014). Mestrado profissional em andamento no Programa de Pós-Graduação em Direito e Políticas Públicas da Universidade Federal de Goiás - UFG.

### **Camilla de Freitas Pereira**

Graduada em Direito pela PUC Minas. Especialista em Direito Público Global em Castilla- La Mancha/Espanha. Especialista em Direito Público pela Universidade Cândido Mendes. Especialista em Docência com Ênfase em Educação Jurídica pela Faculdade Arnaldo. Mestranda em Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável pela Escola Superior Dom Helder Câmara. Advogada.

### **Carla Ferreira Lopes da Silva Queiroz**

Doutoranda em Direito Político e Econômico - Universidade Presbiteriana Mackenzie - São Paulo/BR (doutorado iniciado em março de 2018). Realizou estágio científico avançado no Católica Research Centre for the Future of Law - Centro de Estudos e Investigação em Direito da Universidade Católica Portuguesa - Porto/PT, de março a julho de 2019. Mestre em Direito, Relações Internacionais e Desenvolvimento (PUCGO/2010). Especialista em Direito Processual Civil (UFG/2000) e Filosofia Política (UCG/2005). Graduada em Direito (UCG/1999). Professora convidada da PUC/GO de 2003 a 2011 e da ESUP/FGV de 2010 a 2012. Professora da Escola de Governo Henrique Santillo - Goiás, desde 2011. Advogada Pública do Estado de Goiás, desde 2002. Atua na defesa da autarquia GOIASPREV - Goiás Previdência, desde 2017.

### **Carla Oliveira Cassaro de Souza Farage**

Graduada em Licenciatura de Estudos Sociais pela Faculdade Nair Fortes Abu-Merhy, também graduada em Direito pela Universidade Estácio de Sá, pós-graduada em Direito Eleitoral e Processual Eleitoral pelo Centro Universitário Claretiano. Possui formação e experiência em docência, funcionária do Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais desde 1996. Autora de Projeto premiado no TSE em 2015 e participante do prêmio Inovvare em 2016 no quesito Justiça e Cidadania. Participante do Grupo de Pesquisa da Escola Judiciária do TRE-MG, pertencente ao quadro de Instrutores da Escola Judiciária do TRE-MG, exercendo a Instrutoria EAD no Curso de Logística e Procedimentos Administrativos das Eleições, turma 5D e como facilitadora de oficinas presenciais de treinamento de servidores.

### **Carlos Castillos**

Docente y periodista de Uruguay. Integrante de la Red Internacional de Cátedras, Instituciones y personalidades sobre el Estudio de la Deuda Pública (RICDP).. E-mail: castillo@montevideo.com.uy

### **Carlos Mauricio Domínguez Calleriza**

Doctor en Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad De La República (UDELAR) Del Uruguay. Profesor Ayudante en Derecho Financiero de la UDELAR. Abogado Asesor en la Fiscalía General de la Nación de Uruguay. Integrante de la Red Internacional de Cátedras, Instituciones y personalidades sobre el Estudio de la Deuda Pública (RICDP).

### **Carolina Angelo Montolli**

Pós-doutora em Direitos Sociais e Vulnerabilidades pela Università degli Studi di Messina, Sicília, Itália. Pós-Doutora em Ciências Jurídicas - Direito Penal Internacional Humanitário pela Universidad del Museo Social Argentino, Buenos Aires, Argentina. Pesquisadora e professora do Observatório de Políticas Públicas em Segurança. Pós-Doutora em Direito Penal e Garantias Constitucionais pela Universidad Nacional de La Matanza, Buenos Aires, Argentina. Doutora em Direito Público, com ênfase em Direito Internacional dos Direitos Humanos, pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Professora do Curso em Administração Pública da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Fundação João Pinheiro. Servidora Pública Efetiva do Estado de Minas Gerais na Carreira de Pesquisador em Ciência e Tecnologia Nível IV - Grau B, lotada atualmente na Fundação João Pinheiro Diretoria de Políticas Públicas.

### **Carolina Galvão de Paula**

Especialista em Finanças Públicas pela Escola de Contas e Capacitação Professor Pedro Aleixo (2018). Bacharel em Gestão Pública pela Universidade Federal de Minas Gerais (2016). Atualmente é Assessora Administrativa no Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais.

### **Carolina Pinheiro Batista**

Graduada em Direito. Mestre em Administração. Professora e orientadora da Pós Graduação da Universidade FUMEC. Belo Horizonte/MG.

### **Carolina Sapori Avelar**

Graduada em Arquitetura e Urbanismo pela UFMG e graduanda em Direito pela PUC-MINAS. Já atuou como arquiteta e urbanista. Atualmente, atua na área de Contencioso Tributário e Contencioso Previdenciário em escritório de advocacia. Interessa-se por Direito Tributário, Direito Previdenciário e Direito Financeiro. E-mail: carolsapori@gmail.com

### **Caroline Salgado Magalhães**

Graduada em Ciências Biológicas e Mestranda no Programa de Pós-graduação da ESDHC - Mestrado em Direito Ambiental e Sustentabilidade.

### **Clara Maria Rocha de Almeida**

Graduanda em direito pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, no 9º período. Já participou do programa de estágio da Defensoria Pública de Minas Gerais e do Tribunal de Justiça de Minas Gerais, nas áreas de Direito das Famílias e Direito Privado, respectivamente. E-mail: clararochalmeida@gmail.com



### **Cyro Luiz Faccin de Souza**

Estudante de graduação em Ciências Econômicas na Faculdade de Economia da Universidade Federal da Bahia (FE/UFBA). Bolsista de iniciação científica e integrante do Núcleo de Estudos Conjunturais (NEC/UFBA).

### **Daniela Rodrigues Machado Vilela**

Doutoranda e Mestra em Direito pela UFMG, sob orientação do professor doutor Antônio Álvares da Silva. Coordenadora discente do Grupo de Estudos em Trabalho, Globalização e Economia, do PRUNART/UFMG, em parceria com seu coordenador docente, o professor Doutor Antônio Gomes de Vasconcelos. Especialista em Direito do Trabalho pela UFMG em parceria com a Università Degli Studi di Roma Tor Vergata

### **Diógenes Faria de Carvalho**

Pós-Doutorado em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Doutorado em Psicologia pela Pontifícia Universidade Católica de Goiás (PUC-GOIÁS). Mestrado em Direito Econômico pela Universidade de Franca (UNIFRAN). Professor Permanente do Programa de Pós-Graduação em Direito e Políticas Públicas da Universidade Federal de Goiás - UFG.

### **Émilien Vilas Boas Reis**

Pós-doutor em Filosofia pela Faculdade de Letras da Universidade do Porto (Portugal); Doutor e Mestre em Filosofia pela PUC-RS; Graduado em Filosofia pela UFMG; Professor de Filosofia e Filosofia do Direito da Graduação e Pós-graduação (Mestrado e Doutorado) em Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável da Escola Superior Dom Helder Câmara, Belo Horizonte-MG.

### **Erbert Cárdenas Farfán**

Estudiante de la facultad de sociología de la Universidad de Buenos Aires, Maestría de Estudios sociales de América Latina.

### **Evelyn Fiorella Barboza Sacias**

Estudiante universitaria, Facultad de Derecho de la Universidad De La República (UDELAR), Uruguay. Integrante de la Red Internacional de Cátedras, Instituciones y personalidades sobre el Estudio de la Deuda Pública (RICDP).

### **Fabiane Cristina dos Santos**

Mestranda em Direito pela UFMG. Pós-graduada em Direito do Trabalho pelo Instituto de Educação Continuada (IEC) da PUC Minas. Bacharel em Direito pela PUC Minas. Advogada no escritório

Moraes & Federici Advocacia Associada.

### **Fabício Manoel Oliveira**

Possui LL.M. em Direito pela FGV. Graduado em Direito pela FDMC. Advogado.

### **Fernanda de Ávila Sbampato**

Advogada. Pós-graduada em Direito do Trabalho e Previdenciário pelo Instituto de Educação Continuada (IEC) da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (2019). Graduada em Direito pela Faculdade de Direito Milton Campos (2017).

### **Frederico Cordeiro Martins**

Doutorando em Sistemas de Inf. e Gestão do Conhecimento pela Universidade FUMEC. Graduado em Direito (2003) e mestre em Turismo e Meio Ambiente (2011). Assessor Judiciário, TJMG, de 2006 a 2011. Docente desde 2006. É Coord. de Pesquisa e Extensão na UEMG; e editor do periódico Ciências Gerenciais em Foco.

### **Gabriela Borba Evangelista**

Doutoranda em Direito Político e Econômico na Universidade Presbiteriana Mackenzie. Mestre em Direito pela Universidade Federal de Pernambuco. Graduada em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Advogada.

### **Gabriela Santana Torga**

Advogada. Pós-graduanda em Direito Tributário pelo IEC - PUC Minas. Graduada em Direito pela PUC Minas (2018).

### **Gerlaine Maria do Carmo Tomaz**

Pós graduada em Direito Tributário pela PUC Minas. Graduada em Direito pela PUC Minas. Advogada.

### **Giordana Elizabeth Rogério da Silva**

Graduanda em Direito pela Faculdade de Direito de Alagoas (UFAL/FDA). Pesquisadora em Direito Público. Membro do Núcleo de Estudos em Direito Internacional e Meio Ambiente (NEDIMA), coordenado pela Prof<sup>a</sup>. Dra. Alessandra Marchioni.

### **Gonzalo Federico Ubilla Fernández**

Licenciado en Relaciones Internacionales, Universidad de la República (Uruguay). Investigador en Derecho del Trabajo en Espacio de Trabajo, grupo CSIC de FDER-UDELAR. Integrante del grupo de

trabajo del Dr. Ramiro Chimuris y colaborador con la Red Internacional de Cátedras, Instituciones y Personalidades sobre el Estudio de la Deuda Pública.

### **Graciele Facioli Carneiro**

Bacharel em Economia/UFJF e pós-graduanda de MBA - Finanças Corporativas/UFJF

### **Guilherme Mattos Salles**

Mestrando em Direito Empresarial pela FDMC. Graduado em Direito pela FDMC. Advogado.

### **Ingrid Paz Estevam**

Mestranda em Direito Público na Faculdade de Direito de Alagoas/UFAL. Pesquisador do Núcleo de Estudos em Direito Internacional e Meio Ambiente (NEDIMA/UFAL). Bolsista da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES).

### **Izabela Torres Vicente**

Graduada em Engenharia Civil. Pós graduada em Gestão Estratégica de Pessoas pela Universidade FUMEC. Belo Horizonte/MG.

### **José Claudio Junqueira Ribeiro**

Doutor em Saneamento, Meio Ambiente e Recursos Hídricos pela UFMG. Professor no Programa de Mestrado e Doutorado em Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável na Escola Superior Dom Helder Câmara.

### **José Querino Tavares Neto**

Professor Associado da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Goiás e do Programa de Mestrado em Direito e Políticas Públicas da UFG, Pós-doutor em Direito Constitucional pela Universidade de Coimbra com bolsa da Capes. Bolsista de Produtividade do CNPq.

### **Juliana Correa Rodrigues**

Economista. Advogada. Especialista em Direito Processual Civil (UNIASSELVI). Mestre em Economia Aplicada (UFRGS).

### **Julie Santos Teixeira**

Mestre em Direito do Trabalho pela PUC Minas (2018). Graduada em Direito (2014) e Relações Públicas (2004) pelo Uni-BH. Auditora-Fiscal do Ministério do Trabalho onde atua como Coordenadora de Projetos de Fiscalização. Autora de artigos. E-mail: julie.santos@bol.com.br

### **Landial Moreira Junior**

Mestre em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (2018). Possui graduação em Direito pela Faculdade Novos Horizontes (2015). Atualmente é pesquisador do Programa de Apoio às Relações de Trabalho e à Administração da Justiça (PRUNART) na UFMG.

### **Lavínia Gonçalves Santos**

Possui graduação em Tecnologia em Gestão Pública pela Universidade Estadual de Montes Claros, conclusão em fevereiro de 2019. Atualmente cursa a graduação de Ciências Econômicas pela Universidade Estadual de Montes Claros.

### **Leles de Paula Candido e Silva**

Economista Bel. pela PUC/GO, pós graduado em Controladoria e Finanças pela UFG e em Gestão de Negócios pela UEG. Perito membro do Núcleo de Avaliações e Perícias Econômico Financeira, inscrito sob o nº 0002 (CORECON/GO), e do COFECON CNPEF - Cadastro Nacional de Peritos sob o nº 357. A trajetória profissional poderá ser conferida no endereço: <http://lattes.cnpq.br/8438507720841517>

### **Leonardo Alves Corrêa**

Professor de Direito Econômico e Metodologia de Pesquisa (graduação e mestrado) da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Juiz de Fora. Mestre (2010) e Doutor (2015) em Direito Público pela Puc-Minas, tendo realizado estágio de doutoramento no Centro de Estudos Sociais (CES) da Universidade de Coimbra.

### **Lorena Ribeiro de Carvalho Sousa**

Advogada. Mestre em Direito pela PUC Minas (2018). Graduada em Direito pela PUC Minas (2014).

### **Luana Tatiane Lima Rodrigues**

Pós graduanda em Direito das Famílias e Sucessões pela Faculdade IBMEC São Paulo e Instituto Damásio de Direito. Bacharel em Direito pela Puc Minas. Advogada. Membro discente do PRUNART/UFMG. Integrante dos grupos de estudo Sistema NINTER e O Futuro do Trabalho: a reforma trabalhista brasileira e a efetividade do direito Internacional do trabalho no sistema de proteção trabalhista. E-mail: [luanatatianelrs@gmail.com](mailto:luanatatianelrs@gmail.com)

### **Lucas Narciso Pimenta Ricardo**

Lucas Narciso é graduando em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Tem como foco de pesquisa Direito Econômico, com desenvolvimento no grupo “Finanças Públicas, Igualdade e Democracia”, da Faculdade Mineira de Direito.

### **Luciane Cardoso Barzotto**

Pós-doutora, Professora de Direito do Trabalho na Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

### **Ludmilla Gonçalves Santos Hyodo**

Pós-graduada em Direito Público Material pela Universidade Gama Filho, com ênfase em Direito Penal, conclusão em dezembro 2010. Graduada em Direito pela Universidade Estadual de Montes Claros, conclusão em dezembro 2008. Atualmente é advogada Atuação na área Jurídica, com ênfase na área Criminal e Execução Penal. Atuação também na área Cível e Administrativa. Realização de audiências, elaboração de petições iniciais, defesas, pareceres, recursos. Elaboração de notificações judiciais e extrajudiciais, realização acordos. Experiência no zelo pelos objetivos do cliente e na manutenção e integridade dos seus bens, preservando interesses individuais e coletivos, conforme princípios éticos.

### **Luena Abigail Pimenta Ricardo**

É bacharel em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais e mestranda na Hochschule Furtwangen (Alemanha). Tem como área de pesquisa Diplomacia Cultural e Economia Internacional.

### **Luíza Guimarães Bezerra Barbosa**

Graduanda do curso de Direito da Faculdade de Direito de Alagoas (UFAL); membro do Núcleo de Estudos de Direito Internacional e Meio Ambiente (NEDIMA). Bolsista PIBIC.

### **Magno Federici Gomes**

Pós-doutor em Direito Público pela Universidade Nova de Lisboa (Bolsa CAPES/ BEX:3642/07-0). Professor do Doutorado e Mestrado Acadêmico em Direito Ambiental e Sustentabilidade na Escola Superior Dom Helder Câmara e na PUC Minas. Advogado Sócio do Escritório Moraes & Federici Advocacia Associada. Currículo: <http://lattes.cnpq.br/1638327245727283>. ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-4711-5310>

### **Maíra Brecht Lanner**

Mestre em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

### **Maité Romina González Alvez**

Estudiante universitaria, Facultad de Derecho de la Universidad De La República (UDELAR), Uruguay. Integrante de la Red Internacional de Cátedras, Instituciones y personalidades sobre el Estudio de la Deuda Pública (RICDP).



### **Maraluce Maria Custódio**

Mestre em Direito Constitucional pela UFMG. Mestre em Direito Ambiental pela Universidad Internacional de Andalucía (Espanha). Doutora em Geografia pela UFMG em cotutela com a Université D'Avignon (França). Professora da graduação e professora permanente do programa de pós-graduação em Direito da Escola Superior Dom Helder Câmara - Mestrado em Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável.

### **Marcelo Cristóvão Coelho de Castilho**

Graduado em Sistemas para Internet pelo Centro Universitário de Belo Horizonte (Uni-BH) e graduando em Direito pela Universidade Salgado de Oliveira (Universo)

### **Marcelo Santoro Drummond**

Mestre em Direito do Trabalho e Doutorando em Direito Ambiental. Professor da Escola Superior Dom Helder Câmara.

### **Marcelo Soares Bandeira de Mello Filho**

Doutor em Economia pelo Cedeplar/UFMG. Professor Adjunto A do Departamento de Ciências Econômicas (DCECO) da Universidade Federal de São João del-Rei (UFSJ).

### **Marciano Seabra de Godoi**

Pós-doutorado em Direito Tributário na Universidade Autônoma de Madrid; Doutor em Direito Financeiro e Tributário pela Universidade Complutense de Madrid; Mestre em Direito Tributário pela UFMG; Graduado em Direito pela UFMG; Graduado em Economia pela PUC-MG; Professor na PUCMG; Coordenador do LLM Direito Tributário do IEC-PUC-MG. E-mail: m.godoi@rolimvlc.com

### **Marcos Paulo da Silva Oliveira**

Doutorando em Direito do Trabalho pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da PUC/MG, com bolsa CAPES. Mestre em Direito do Trabalho pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da PUC/MG, com bolsa CAPES. Graduado em Direito pela PUC/MG. Professor universitário. Pesquisador em Direito e autor de artigos jurídicos. Membro do Grupo de Pesquisa RED (Retrabalhando o Direito) da PUC Minas. Advogado.

### **Marcos Vinicius Rodrigues**

Advogado. Analista de Sistemas. Especialista em Direito Empresarial (FGV). Mestre em Direito Ambiental e Sustentabilidade pela Escola Superior Dom Helder Câmara (ESDHC).

**Maria Elvira Mendez Pinedo**

Professor of European Law. University of Iceland.

**Maribel Segura Echegaray**

Estudiante egresada de la facultad de administración de la Universidad Garcilaso de la Vega.

**Marília Carvalho de Oliveira**

Mestre em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais. Especialista em Direito Público pela Universidade FUMEC. Especialista em Direito Processual pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Coordenadora discente do PRUNART-UFMG. Conselheira Fiscal do Instituto Prunart. Pesquisadora pelo instituto e programa Prunart – UFMG em Direito Constitucional. Coordenadora do grupo de estudos e pesquisa em Direito Constitucional do Prunart – UFMG.

**Matheus Rodrigues Oliveira**

Graduado em Direito pela Universidade Presbiteriana Mackenzie. Mestrando do Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Direito Político e Econômico da Universidade Presbiteriana Mackenzie. Pós-graduado em Direito Constitucional e Administrativo pela Escola Paulista de Direito. Professor colaborador na Escola Superior do Ministério Público da União. Servidor do Ministério Público Federal.

**Melody Araújo Pinto Furman**

Graduada em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais PUC Minas. Conselheira Científica do Instituto de Estudos Fiscais- IEFi (Belo Horizonte). Participante do Grupo de Estudos Finanças Públicas Igualdade e Democracia, coordenado pelo Professor Marciano Seabra de Godoi. Advogada.

**Nancy Vidal Meneghini**

Mestranda em Direito pela UFMG - Linha: Direitos Humanos e Estado Democrático de Direito: Fundamentação, participação e efetividade. Acesso à Justiça e Direitos Humanos. Orientadora: Profa. Dra. Adriana Goulart de Sena Orsini. Bacharel em Direito pela UFMG (2019).

**Nicolás Centurión**

Licenciado en Psicología, Universidad De La República (UDELAR), Uruguay. Analista en el Centro Latinoamericano de Análisis Estratégico (CLAE). Integrante de la Red Internacional de Cátedras, Instituciones y personalidades sobre el Estudio de la Deuda Pública (RICDP). Colaborador en el curso: Psicología, Feminismo, Racismo. Una Deuda Colonial, a cargo del Dr. Ramiro Chimuris.

### **Nilson Elias de Carvalho Junior**

Mestrando em Direito e Políticas Públicas da UFG (Goiânia-GO, Brasil). Bacharel em Direito pela UFG. Analista de Controle Externo – Área Jurídica no Tribunal de Contas do Estado de Goiás (TCE-GO).

### **Nuno Jorge Rodrigues Teles Sampaio**

Doutor em economia pela School of Oriental and African Studies (SOAS University of London) e Professor Adjunto da Faculdade de Economia da Universidade Federal da Bahia (FE/UFBA). Integrante do Núcleo de Estudos Conjunturais (NEC/UFBA).

### **Patrícia Antunes Rossi**

Patrícia Antunes Rossi, graduada em Fundamentos jurídicos, pela Fundação Universidade do Tocantins, graduanda no 8o período em Ciências do Estado UFMG, pesquisadora PRUNART desde 2016.

### **Paula Iasmim Santos Pontes**

Graduanda em Direito pela Universidade Federal de Alagoas. Pesquisadora em Direito Público. Membro do Núcleo de Estudos de Direito Internacional e Meio Ambiente (NEDIMA), coordenado pela profa. Dra. Alessandra Marchioni. Membro da Red Internacional de Catedras sobre el estudio de la Deuda Pública (RICDP).

### **Pilar de Souza e Paula Coutinho Elói**

Consultora e professora. Doutoranda pela PUC Minas com período de investigação no Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas-ISCSP na Universidade de Lisboa. Mestre em Direito Público. Pós Graduada em Direito Empresarial. Graduação em Direito. Pesquisadora do N.E.T.E.- Núcleo de Estudos em Tributação e Empreendedorismo.

### **Priscila Reis dos Santos**

Graduada (2006) e pós-graduada (2007) pela Escola de Ciência da Informação da Universidade Federal de Minas Gerais. Mestre em Administração (2012) e doutoranda em Sistemas da Inf. e Gestão do Conhecimento pela Universidade Fumec. Coordena a BU, integra o Conselho Editorial da FUMEC e possui experiência em pesquisa, inovação e gestão.

### **Rafaela Ferreira Gaia Lima Feitosa**

Graduanda do curso de Direito da Faculdade de Direito de Alagoas (UFAL); membro do Núcleo de Estudos de Direito Internacional e Meio Ambiente (NEDIMA). Bolsista PIBIC.

### **Rafaela Silveira Deus**

Especialista em Finanças Públicas pela Escola de Contas e Capacitação Professor Pedro Aleixo (2018) e em Direito Público pelas Faculdades Arnaldo (2018). Bacharel em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais (2017). Atualmente é Advogada-Orientadora da Divisão de Assistência Judiciária da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais.

### **Rebeca Oliveira Santana**

Economista, graduada pela Universidade Estadual de Feira de Santana-Ba (UEFS), mestranda em História Econômica pelo programa de Pós-Graduação da Facultad de Ciencias Sociales (UDELAR) Uruguai, integrante de la Red Internacional de Catedras- (RICDP).

### **Rogério Márcio Fonseca Vieira**

Mestre em Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável pela Escola Superior Dom Helder Câmara. Psicólogo licenciado pela UFMG. Especialista em Direitos Humanos pelo Instituto Santo Inácio de Loyola/BH-MG. Coordenador do Núcleo de Ensino Personalizado da Escola Superior Dom Helder Câmara (ESDHC). Professor da Graduação da ESDHC. Funcionário Público.

### **Rômulo Soares Valentini**

Doutor em Direito pela FDUFG. Professor convidado do programa de Pós Graduação em Direito da UFMG e professor de Direito do Trabalho na FPL/MG

### **Samuel Alvarenga**

Promotor de Justiça do Ministério Público do Estado de Rondônia. Mestre em Direito pela PUC/MG. Doutorando em Direito pela UFMG. Pesquisador do PRUNART.

### **Stephanie Linhares Sales de Carvalho**

Mestranda em Direito (UFMG). Advogada, graduada em Direito (PUC/MG) e especialista em direito privado (UCAM). Coordenadora discente e pesquisadora do Grupo de Estudos sobre Constituição Econômica e Direito Fundamental ao Desenvolvimento no PRUNART - UFMG.

### **Tereza Cristina Sorice Baracho Thibau**

Graduada em Pedagogia e Direito; Mestrado em Direito Constitucional e Doutorado em Direito e Processo Coletivo, ambos pela Faculdade de Direito da UFMG. Foi Vice-Diretora da DAJ e Subcoordenadora do Programa de Pós-Graduação ambos da Faculdade de Direito da UFMG. Membro do Corpo Permanente de Docentes do PPGD da Faculdade de Direito da UFMG. Membro Refundadora do Instituto de Direito Processual (IDPro). Pesquisadora no PRUNART e na Clínica de Direitos Humanos da FDUFG. Mediadora Judicial Voluntária no CEJUSC/BH. Diretora-Editora da Revista da Faculdade de Direito da UFMG.

Professora Associada da FDUFMG lecionando Direito Processual Civil, Direito e Processo Coletivo na graduação e pós-graduação, respectivamente.

### **Thaís Cláudia D'Afonseca**

Doutoranda e Mestre em Direito do Trabalho pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da PUC/MG. Professora de Direito do Trabalho da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais e Escola Superior Dom Helder Câmara. Pesquisadora, autora de artigos jurídicos. Membro do Grupo de Pesquisa RED (Retrabalhando o Direito) da PUC Minas Advogada.

### **Thaís Costa Teixeira Viana**

Doutoranda e Mestre em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), desenvolvendo pesquisas na área do Direito e Processo Coletivo. Professora Universitária nos cursos de Graduação em Direito da Faculdade de Direito Milton Campos e do Centro Universitário Estácio de Belo Horizonte. Advogada. Pesquisadora do Programa Universitário de Apoio às Relações de Trabalho e à Administração da Justiça (PRUNART-UFMG), onde realiza a coordenação discente do Grupo de Estudos Litigiosidade Repetitiva, Ações Coletivas e Administração da Justiça. Membro do Instituto de Direito Processual (IDPro).

### **Thaís Freitas de Oliveira**

Bacharela em Direito (2018) pela Universidade Federal de Minas Gerais. Pós-graduanda (Stricto sensu - Mestrado) em Direito pela UFMG. Pesquisadora do Programa Universitário de Apoio às Relações de Trabalho e à Administração da Justiça- PRUNART/UFMG desde 2014. Coordenadora discente do Grupo de Estudos de Administração da Justiça (PRUNART-UFMG).

### **Thiago Teixeira da Cunha Coelho**

Graduado em Geografia pela USP e Mestre em Geografia pelo IGC/UFMG. Doutorando em Geografia pelo IGC/UFMG

### **Valéria Cássia Dell'Isola**

Doutora e Mestre em Direito pela UFMG, Professora Universitária e Advogada.

### **Vania Bogado de Souza Di Raimo**

Doutoranda e Mestre (2017) em Direito Político e Econômico pela Universidade Presbiteriana Mackenzie. Especialista em Gestão Empresarial pela Fundação Getúlio Vargas (2014) e extensão universitária em Direito Societário Aplicado, pelo IBMEC (2011). Graduada em Direito pela Universidade Estadual do Mato Grosso do Sul (2005). Docente com prática em metodologias participativas/ativas e projetos integradores (desde 2015). Docente Convidada da Pós-Graduação



Lato Sensu em Direito Tributário da UNIANCHIETA, Centro Universitário Padre Anchieta em Jundiá; Docente Convidada da Pós-Graduação Lato Sensu em Direito Tributário da Universidade Presbiteriana Mackenzie, em São Paulo. Membro da ASAP - Academics Stand Against Poverty, Capítulo Brasil. Advogada no Mercosul (desde 2009).

### **Viviane Kelly Silva Sá**

Mestranda em Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável na Escola Superior Dom Helder Câmara. Integrante do grupo de pesquisa Regulação Ambiental da Atividade Econômica Sustentável (REGA)/CNPQ. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3009975251182145>.

### **Wallace Douglas da Silva Pinto**

Graduado em Ciências Econômicas pela PUC Minas. Pós-Graduado em Finanças e Controladoria pelo IEC - Instituto de Educação Continuada da PUC Minas. Graduado em Direito pela PUC Minas. Pós-Graduado em Resolución de Conflictos - UCLM - Toledo - Espanha Advogado Sócio do Escritório Ferreira e Silva Advogados Associados. Currículo: <http://lattes.cnpq.br/8568413189384161>

### **William Zenon Nogueira Conrado**

Graduado em Direito pela Instituição Faculdade Pitágoras - Divinópolis/MG - Pós Graduado em Ciência Política pela Faculdade UniBF Pós -Graduado em Direito Administrativo e Gestão Pública pela Faculdade UniBF- Ouvinte no Mestrado UFGM (1º Semestre 2019) - Disciplina "O Futuro do Trabalho" – Acadêmico em Disciplina Isolada no Mestrado UFGM (2º Semestre 2019) - Disciplina "O Futuro do Trabalho" - Acadêmico em Disciplina Transversal UFGM (2º Semestre 2019) - Disciplina "Tópicos em Direitos Humanos – Perspectivas Contemporâneas A – Experiências de (in)justiça e o diálogo: construindo pontes por meio da justiça restaurativa".

