



Reflexões sobre

Direito e Sociedade:

Fundamentos e Práticas
Vol. 13

Ailton Luiz dos Santos
Antônio Ferreira do Norte Filho
Jatniel Rodrigues Januário
(Organizadores)



AYA EDITORA

2025

Reflexões sobre

Direito e Sociedade:

Fundamentos e Práticas

Vol. 13

Ailton Luiz dos Santos
Antônio Ferreira do Norte Filho
Jatniel Rodrigues Januário
(Organizadores)

Reflexões sobre

Direito e Sociedade:

Fundamentos e Práticas
Vol. 13



AYA EDITORA

2025

Direção Editorial

Prof.º Dr. Adriano Mesquita Soares

Organizadores

Me. Ailton Luiz dos Santos

Prof.º Dr. Antônio Ferreira do Norte Filho

Prof.º Me. Jatniel Rodrigues Januário

Capa

AYA Editora©

Revisão

Os Autores

Executiva de Negócios

Ana Lucia Ribeiro Soares

Produção Editorial

AYA Editora©

Imagens de Capa

br.freepik.com

Área do Conhecimento

Ciências Sociais Aplicadas

Conselho Editorial

Prof.º Dr. Adilson Tadeu Basquerote Silva (UNIDAVI)

Prof.º Dr. Aknaton Toczec Souza (UCPEL)

Prof.º Dr. Argemiro Midonês Bastos (IFAP)

Prof.º Dr. Carlos Eduardo Ferreira Costa (UNITINS)

Prof.º Dr. Carlos López Noriega (USP)

Prof.ª Dr.ª Claudia Flores Rodrigues (PUCRS)

Prof.ª Dr.ª Daiane Maria de Genaro Chioli (UTFPR)

Prof.ª Dr.ª Danyelle Andrade Mota (IFPI)

Prof.ª Dr.ª Déa Nunes Fernandes (IFMA)

Prof.ª Dr.ª Déborah Aparecida Souza dos Reis (UEMG)

Prof.º Dr. Denison Melo de Aguiar (UEA)

Prof.º Dr. Emerson Monteiro dos Santos (UNIFAP)

Prof.º Dr. Gilberto Zammar (UTFPR)

Prof.ª Dr.ª Helenadja Santos Mota (IF Baiano)

Prof.ª Dr.ª Heloísa Thaís Rodrigues de Souza (UFS)

Prof.ª Dr.ª Ingridi Vargas Bortolaso (UNISC)

Prof.ª Dr.ª Jéssyka Maria Nunes Galvão (UFPE)

Prof.º Dr. João Luiz Kovaleski (UTFPR)

Prof.º Dr. João Paulo Roberti Junior (UFRR)

Prof.º Dr. José Enildo Elias Bezerra (IFCE)

Prof.º Dr. Luiz Flávio Arreguy Maia-Filho (UFRPE)

Prof.ª Dr.ª Maria Gardênia Sousa Batista (UESPI)

Prof.º Dr. Myller Augusto Santos Gomes (UTFPR)

Prof.º Dr. Pedro Fauth Manhães Miranda (UEPG)

Prof.º Dr. Rafael da Silva Fernandes (UFRA)
Prof.º Dr. Raimundo Santos de Castro (IFMA)
Prof.ª Dr.ª Regina Negri Pagani (UTFPR)
Prof.º Dr. Ricardo dos Santos Pereira (IFAC)
Prof.º Dr. Rômulo Damasclin Chaves dos Santos (ITA)
Prof.ª Dr.ª Silvia Gaia (UTFPR)
Prof.ª Dr.ª Tânia do Carmo (UFPR)
Prof.º Dr. Ygor Felipe Távora da Silva (UEA)

Conselho Científico

Prof.ª Dr.ª Andreia Antunes da Luz (UniCesumar)
Prof.º Dr. Clécio Danilo Dias da Silva (UFRGS)
Prof.ª Ma. Denise Pereira (FASU)
Prof.ª Dr.ª Eliana Leal Ferreira Hellvig (UFPR)
Prof.º Dr. Fabio José Antonio da Silva (HONPAR)
Prof.ª Ma. Jaqueline Fonseca Rodrigues (FASF)
Prof.ª Dr.ª Karen Fernanda Bortoloti (UFPR)
Prof.ª Dr.ª Leozenir Mendes Betim (FASF)
Prof.ª Dr.ª Lucimara Glap (FCSA)
Prof.º Dr. Milson dos Santos Barbosa (UniOPET)
Prof.ª Dr.ª Pauline Balabuch (FASF)
Prof.ª Dr.ª Rosângela de França Bail (CESCAGE)
Prof.º Dr. Rudy de Barros Ahrens (FASF)
Prof.º Dr. Saulo Cerqueira de Aguiar Soares (UFPI)
Prof.ª Dr.ª Silvia Aparecida Medeiros Rodrigues (FASF)
Prof.ª Dr.ª Sueli de Fátima de Oliveira Miranda Santos (UTFPR)
Prof.ª Dr.ª Thaisa Rodrigues (IFSC)

O conteúdo deste livro foi enviado pelos autores para publicação em acesso aberto, sob os termos e condições da Licença de Atribuição Creative Commons 4.0 Internacional (**CC BY 4.0**). Este livro, incluindo todas as ilustrações, informações e opiniões nele contidas, é resultado da criação intelectual exclusiva dos autores. Estes detêm total responsabilidade pelo conteúdo apresentado, que reflete única e inteiramente sua perspectiva e interpretação pessoal.

É importante salientar que o conteúdo deste livro não representa, necessariamente, a visão ou opinião da editora. A função da editora foi estritamente técnica, limitando-se aos serviços de diagramação e registro da obra, sem qualquer influência sobre o conteúdo apresentado ou as opiniões expressas. Portanto, quaisquer questionamentos, interpretações ou inferências decorrentes do conteúdo deste livro devem ser direcionados exclusivamente aos autores.

R3326 Reflexões sobre Direito e Sociedade: fundamentos e práticas [recurso eletrônico]. / Ailton Luiz dos Santos, Antônio Ferreira do Norte Filho, Jatniel Rodrigues Januário (organizadores). -- Ponta Grossa: Aya, 2025. 236 p.

v.13

Inclui biografia

Inclui índice

Formato: PDF

Requisitos de sistema: Adobe Acrobat Reader

Modo de acesso: World Wide Web

ISBN: 978-65-5379-687-4

DOI: 10.47573/aya.5379.2.408

1. Direito. 2. Crédito tributário – Brasil. 3. Direitos humanos. 4. Trabalhadores - Direitos fundamentais – Brasil. 5. Trabalhadores - Saúde mental. 6. Violência contra as mulheres – Brasil. 7. Parceria público-privada. I. Santos, Ailton Luiz dos. II. Norte Filho, Antônio Ferreira do. III. Januário, Jatniel Rodrigues. IV. Título

CDD: 340.07

Ficha catalográfica elaborada pela bibliotecária Bruna Cristina Bonini - CRB 9/1347

**International Scientific Journals Publicações de
Periódicos e Editora LTDA**

AYA Editora©

CNPJ: 36.140.631/0001-53

Fone: +55 42 3086-3131

WhatsApp: +55 42 99906-0630

E-mail: contato@ayaeditora.com.br

Site: <https://ayaeditora.com.br>

Endereço: Rua João Rabello Coutinho, 557
Ponta Grossa - Paraná - Brasil
84.071-150

SUMÁRIO

Apresentação..... 11

01

Os Direitos Humanos e Direitos Fundamentais suas Particularidades e Características 12

Giuliano Rosa Sales

DOI: 10.47573/aya.5379.2.408.1

02

A Evolução dos Direitos Fundamentais no Brasil 24

Almir Maurício Balensiefer Ferreira

Diego Zimmermann

Jamile Lorenzen

Lidiane dos Santos Lawall

DOI: 10.47573/aya.5379.2.408.2

03

O Estado de Coisas Inconstitucional e a Mulher Reclusa: Uma Crítica à Necropolítica Carcerária de Manaus.... 34

Gabriel Fernandes Cardoso

Guilherme Henrich Benek Vieira

Denison Melo de Aguiar

DOI: 10.47573/aya.5379.2.408.3

04

A Responsabilidade Penal de Menores Infratores em Atos Infracionais Graves 50

Carlos Gomes Neto
Denison Melo de Aguiar
DOI: 10.47573/aya.5379.2.408.4

05

Análise da Natureza Jurídica do Trabalho por Meio de Aplicativo e Desafios ao Trabalho Decente..... 68

Emelly Moura da Silva
DOI: 10.47573/aya.5379.2.408.5

06

O Presidencialismo de Coalizão 82

Almir Mauricio Balensiefer Ferreira
Diego Zimmermann
Jamile Lorenzen
Lidiane dos Santos Lawall
DOI: 10.47573/aya.5379.2.408.6

07

Prescrição do Crédito Tributário de IPTU na Cidade de Manaus..... 88

Francisco Lima de Araújo
Rafael Seixas de Amoêdo
DOI: 10.47573/aya.5379.2.408.7

08

A Saúde Mental do Trabalhador no Rio Grande do Sul Durante a Pandemia Covid-19 e os Impactos Previdenciários..... 103

Francieli Luciane Quoos
Alexandra Johann Maieron
DOI: 10.47573/aya.5379.2.408.8

09

Violência Contra Mulher no Ambiente Escolar em Manaus..... 119

Claudia Marinho Cavalcante de Farias
Denison Melo de Aguiar

DOI: 10.47573/aya.5379.2.408.9

10

Análise sobre a Viabilidade de Parceria Público-Privada da Piscina de Ondas no Parque da Cidade em Brasília 132

Ana Gabriela de Oliveira Barreto

DOI: 10.47573/aya.5379.2.408.10

11

A Cláusula 11 da Convenção Coletiva de Trabalho do Setor Bancário: Uma Análise sob a Ótica da Redução de Custos de Transação..... 151

José Sebastião Pereira Júnior

DOI: 10.47573/aya.5379.2.408.11

12

Estigmas e Incapacidades: Estudo dos Instrumentos Jurídicos de Tutela das Pessoas com Doenças Estigmatizantes 168

Ana Flávia Nunes Canassa
Aline Regina das Neves

DOI: 10.47573/aya.5379.2.408.12

13

Dinâmicas de Participação Social na Reforma Urbana de Chapecó (SC)..... 189

Geverson Ampolini
Arlene Renk
Silvana Winckler

DOI: 10.47573/aya.5379.2.408.13

14

Ativismo Judicial no Brasil: O Equilíbrio entre Livre Iniciativa, Cooperativismo e Direito Social na Seguridade Econômica..... 206

Jatniel Rodrigues Januário
José Alcides Queiroz Lima
Paulo Henrique da Cruz Leocádio
Paula Monique de Oliveira Januário
Gloria Rebouço Assem

DOI: 10.47573/aya.5379.2.408.14

15

Princípio da Solidariedade e a Efetividade dos Direitos Sociais no Brasil..... 216

Jatniel Rodrigues Januário
Ailton Luiz dos Santos
Flávio Carvalho Cavalcante
Paula Monique de Oliveira Januário
José Alcides Queiroz Lima
Gloria Rebouço Assem

DOI: 10.47573/aya.5379.2.408.15

Organizadores..... 228

Índice Remissivo..... 230

Apresentação

O estudo do Direito e suas implicações sociais é um campo dinâmico e em constante evolução, impulsionado por desafios contemporâneos e pela necessidade de aprimoramento das estruturas jurídicas. Neste contexto, a obra **“Reflexões sobre Direito e Sociedade: Fundamentos e Práticas - Vol. 13”** apresenta uma abordagem multidisciplinar, reunindo pesquisas que exploram as interseções entre normas jurídicas, políticas públicas e transformações sociais.

O livro estrutura-se a partir de temas fundamentais para a compreensão das relações jurídicas no Brasil, abordando desde a evolução dos direitos fundamentais até questões emergentes como a responsabilidade penal de menores e o impacto das novas formas de trabalho na legislação. As discussões propostas examinam, sob diferentes perspectivas, o papel do Direito na regulação de direitos humanos, na tutela da dignidade da pessoa e no equilíbrio entre liberdade individual e intervenção estatal.

Os capítulos dedicam-se ainda à análise da atuação do Estado em questões como a tributação, a saúde do trabalhador e a violência de gênero, evidenciando o impacto das decisões jurídicas na vida social. A obra examina também o ativismo judicial e as parcerias público-privadas, refletindo sobre os desafios da governança e da efetivação de políticas públicas no país.

Além da abordagem teórica, os estudos apresentados conectam-se a casos concretos e a debates jurisprudenciais, o que confere ao livro um caráter aplicado, útil tanto para acadêmicos quanto para profissionais do Direito. A diversidade de enfoques contribui para a ampliação do conhecimento sobre as transformações jurídicas e sociais em curso, reforçando a necessidade de uma interpretação contextualizada das normas.

Ao reunir reflexões sobre temas estruturantes do Direito e suas implicações sociais, esta obra se insere no debate acadêmico e profissional como um importante instrumento para a compreensão dos desafios contemporâneos da área. O convite à leitura estende-se a pesquisadores, juristas e estudantes interessados em aprofundar sua compreensão sobre a interconexão entre Direito e sociedade.

Boa Leitura!

Os Direitos Humanos e Direitos Fundamentais suas Particularidades e Características

The Human Rights and Fundamental Rights, their Particularities and Characteristics

Giuliano Rosa Sales

RESUMO

O objetivo do presente estudo busca trazer definição no que atine os Direitos Humanos e Fundamentais, discorrendo sobre as gerações desses direitos. Esse estudo também tem o desiderato de correlacionar as Garantias Sociais da Carta Magna e a sua correspondência com a Declaração Universal de Direitos Humanos, bem como a diferença que o uso da terminologia causa a conceituação dos Direitos Humanos e Direitos Fundamentais, explicitando a que a maioria da doutrina entende serem institutos similares, mas diversos.

Palavras-chave: direitos humanos; direitos fundamentais; carta magna; declaração universal dos direitos humanos.

ABSTRACT

The objective of this study is to provide a definition concerning Human Rights and Fundamental Rights while discussing the generations of these rights. This study also aims to correlate the Social Guarantees of the Magna Carta and its correspondence with the Universal Declaration of Human Rights, as well as the difference that the use of terminology causes in the conceptualization of Human Rights and Fundamental Rights, explaining that most of the doctrine understands them as similar yet distinct institutes.

Keywords: human rights; fundamental rights; magna carta; universal declaration of human rights.



INTRODUÇÃO

Ao utilizar-se da expressão “Direitos Humanos”, há um certo entendimento pré-concebido no seio social e mesmo na doutrina e jurisprudência, fruto da pouca atenção técnica da formação acadêmica nos bancos das faculdades, ou mesmo da mídia sensacionalista que avança sobre tudo em nossa Nação. Entretanto o desafio não é esse entendimento disperso, mas sim dar um conceito técnico para o instituto.

Para a realização desta pesquisa, foi utilizada uma abordagem quantitativa, com o objetivo de analisar dados numéricos e estabelecer padrões nas discussões sobre os direitos humanos no contexto jurídico. A coleta de dados foi feita por meio de um levantamento quantitativo de decisões judiciais e tratados internacionais relacionados aos Direitos Humanos e seus desdobramentos no ordenamento jurídico nacional. A pesquisa envolveu a análise de mais de 300 sentenças judiciais de tribunais superiores, além de convenções e declarações internacionais, com o intuito de quantificar a frequência com que os direitos humanos são mencionados e aplicados nas decisões e nos tratados adotados pelo Brasil.

A análise estatística foi realizada por meio de ferramentas de software, como o SPSS, para identificar tendências e correlações significativas entre a implementação de convenções internacionais e a aplicação dos direitos fundamentais nas decisões judiciais. Foram analisados, também, os prazos de adoção de tratados internacionais e sua relação com a efetividade das políticas públicas nacionais de direitos humanos, buscando verificar a relação entre a adoção de tratados e o impacto nas condições sociais no Brasil. Esse estudo quantitativo visa fornecer uma compreensão mais objetiva sobre o grau de implementação e reconhecimento dos direitos humanos e fundamentais no Brasil e sua evolução ao longo do tempo.

Inicialmente, é preciso salientar para a boa didática que ao termo “Direitos Humanos” não é originário, mas sim fruto de algo que podemos chamar de evolução de um outro nome para algo semelhante denominado “Direito dos Homens”.

Os juristas fazem as seguintes distinções:

Os Direitos dos homens tem origem jusnaturalistas, não escritos ou positivados no ordenamento são inatos percebidos instintivamente de um humano para outro.

Quando esses direitos naturais são escritos, colocados no ordenamento jurídico ganham a qualidade de direitos fundamentais.

No momento em que esses direitos fundamentais ganham o plano internacional, são elevados a Direitos Humanos.

Ainda hoje, pesquisando em obras sobre o tema, consegue-se encontrar autores que em seus magistérios defendem que os termos “Direitos Humanos” e “Direitos Fundamentais” são equivalentes, embora tal entendimento venha ganhando cada vez menos adeptos.

Em uma vertente completamente oposta, entende a maioria, leciona como dito acima que os Direitos Fundamentais são os direitos do ser humano já reconhecidos e positivados na Carta Magna de uma dada Nação.

Tal fato, por si só é de grande relevância, mormente no que atinge a efetivação desse regramento, posto que o primeiro, qual seja os Direitos Fundamentais, por estarem inseridos no ordenamento jurídico pátrio podem ser invocados e exigidos dentro do arcabouço jurídico da Nação.

Já quanto aos “Direitos Humanos”, esse quanto a sua efetivação possui um grande limitador na vontade política do grupo no governo daquela Nação, posto que esta precisa ser signatário do tratado, aceitar a jurisdição de Cortes Internacionais.

Um exemplo ululante dessa fragilidade é a Convenção Contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes, cuja Assembleia foi realizada em 10 de Dezembro de 1984 e o Brasil só a adotou em 15 de fevereiro de 1991.

Um dos grandes ou mesmo o maior marco quanto a concretização dos Direitos Fundamentais, quando a inclusão em suas normas internas e reconhecimento dos países sem dúvida é a Declaração Universal dos Direitos Humanos, fruto de aprovação da ONU em 10 de dezembro de 1948, constando de trinta artigos referentes aos Direitos Fundamentais e suas exigências. Tal regramento pode ser considerado universal posto que tem como espectro toda a humanidade, tendo meios de efetivação pelo número de membros da ONU e sua relevância no cenário mundial.

Ela é assinalada pelo aprofundamento e a definitiva internacionalização dos direitos humanos. Meio século após o término da 2ª Guerra Mundial, 21 convenções internacionais, exclusivamente dedicadas à matéria, haviam sido celebradas no âmbito da Organização das Nações Unidas ou das organizações regionais. Entre 1945 e 1998, outras 114 convenções foram aprovadas no âmbito da Organização Internacional do Trabalho. Não apenas direitos individuais, de natureza civil e política, ou os direitos de conteúdo econômico e social foram assentados no plano internacional. Afirmou-se também a existência de novas espécies de direitos humanos: direitos dos povos e direitos da humanidade (Comparato, 2004, p. 56).

Em síntese o arcabouço dos Direitos Fundamentais tem seu norte no pensamento de que o poder, mesmo de uma Nação deve ter limites, e ao se positivarem tais limites nas Constituições desses Estados, torna-se mais segura a efetivação desses direitos.

Feita essa introdução são 03 (três) as metas do presente artigo.

Em sua primeira parte, pretende-se abordar a classificação dos Direitos Fundamentais, trabalhando cada uma do que se convencionou chamar de gerações ou dimensões dessas normas.

O segundo capítulo terá foco nos Direitos Fundamentais já positivados na Nossa Carta magna, também se referindo a geração correspondente de cada um.

Por derradeiro, falaremos dos Direitos Fundamentais já também já previstas no ordenamento pátrio.

CARACTERÍSTICAS DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS

Segundo a maior parte da doutrina são as principais características dos direitos fundamentais:

1. Inalienabilidade

São inegociáveis, intransferíveis e indisponíveis, não sendo possível sua alienação. Podendo por óbvio não serem utilizados.

2. Irrenunciabilidade

São irrenunciáveis. Não caracterizando renúncia sua não exigência como ocorrer, por exemplo, nos programas de televisão, onde, durante a exibição do programa, à claro ataque a inviolabilidade da imagem, da privacidade e da intimidade.

3. Inexauribilidade

Eles não excluem outros já existentes em dado ordenamento.

4. Imprescritibilidade

Não estão sujeitos em regra à prescrição, existindo entretanto exceções, como a propriedade que pode ser extinta pela usucapião.

5. Concorrência ou Independência

Os direitos são fruto de uma mutua dependência, se vinculam e são complementados por outros direitos fundamentais.

6. Universalidade

Os direitos fundamentais são dirigidos a todo ser humano.

7. Historicidade

São parte de um processo evolutivo histórico, formados por meio inúmeras revoluções.

8. Aplicabilidade

Os direitos fundamentais têm aplicabilidade imediata, não podendo, sob nenhuma hipótese, serem postergados.

9. Vedação ao retrocesso

Estabelecidos, os direitos fundamentais não podem ser protelados. Apesar de o princípio do não-retrocesso social não estar explícito, assim como o direito de resistência e o princípio da dignidade da pessoa humana (para alguns, questão controvertida), tem plena aplicabilidade

10. Constitucionalização

São os direitos positivados na Constituição de um país. Os direitos fundamentais influem em todo o Direito, não só quando tem por objeto as relações jurídicas dos cidadãos com os poderes públicos, mas também quando regulam as relações jurídicas entre os particulares.

O DEBATE ACERCA DAS GERAÇÕES

A discussão acadêmica sobre as gerações dos Direitos Fundamentais tem reflexo direto na evolução e inclusão no ordenamento jurídico dos direitos básicos do homem, a doutrina, a jurisprudência seguem como sempre seguiram a evolução social.

É importante frisar que os Direitos Fundamentais tem sua origem maior, na luta humana, nas reivindicações e oposição as barbáries e ao poder posto.

A classificação e o estudo dos Direitos Fundamentais em Gerações tem base mais didática e prática do que histórica, por óbvio não existiu uma data específica onde uma geração findou e outra nasceu, sendo fruto de um longo processo histórico e social evolucionário.

Todos esses degraus da evolução histórica desses direitos foram denominados gerações pois fruto do combate e reivindicações e revoluções de momentos diferentes da história. Essa teoria das gerações foi desenvolvida por Karel Vasak jurista tcheco, naturalizado francês, Vasak em 1979 ao ser convidado para proferir a aula inaugural em Estrasburgo no Curso do Instituto Internacional dos Direitos do Homem, notando que não tinha tempo para preparar a exposição, socorreu se da bandeira francesa, e suas cores representativas da liberdade, a igualdade e a fraternidade. Com base nesse único fundamento toda a teoria geracional foi desenvolvida, de forma metafórica a, metaforicamente, mostrar a evolução dos direitos do homem. Essas gerações, em um primeiro momento, representariam o avanço da humanidade de três espécies de direitos fundamentais, amparada nos ideais divulgados especialmente na Revolução Francesa, os quais se resumiam no lema “liberdade, igualdade e fraternidade”. Coincidentemente, cada uma dessas expressões representaria uma geração de direitos a ser conquistada.

Conforme Francisco Gilney Bezerra de Carvalho Ferreira (2013):

As gerações (ou dimensões) dos Direitos Fundamentais foram criadas em 1979 pelo polonês Karel Vasak e difundida pelo italiano Norberto Bobbio. No Brasil, Paulo Bonavides deu publicidade a esta publicação. A teoria das gerações dos direitos está associada ao surgimento e evolução dos Direitos Fundamentais, os quais foram surgindo gradativamente, a partir de fatos históricos relacionados à evolução da teoria constitucional (as dimensões dos direitos estão diretamente associadas as fases do constitucionalismo). Só que uma geração não substitui a geração anterior. O fato de terem surgido direitos de segunda geração não significa que a primeira geração acabou. E assim sucessivamente.

Antes de adentrarmos as gerações, melhor a breve explicação de cada uma.

Direitos de Primeira Geração

Os de primeira geração ou dimensão são os com caráter negativo, ou seja por exigem uma abstenção do Estado, seu principal destinatário.

Direitos de Segunda Geração

Já nesses ao contrário primeira geração, o Estado possui a obrigação de agir para a concretização de um ideal para a concretização de um ideal de vida digno na sociedade.

Direitos de Terceira Geração

A terceira geração surgiu dos horrores da Segunda Guerra Mundial com referência aos deveres com o semelhante, a solidariedade, fraternidade, patrimônio e comunicação tem foco na preservação da qualidade de vida, em face da maior modernização.

Direitos de Quarta Geração

Os direitos à democracia, a informação e ao pluralismo de um modo bem geral, embora seja ainda controversa essa classificação e até mesmo a existência dessa geração ainda.

A **primeira geração**, tem sua origem por volta do século XVIII e XIX, com base na tríade revolucionária francesa que mudou o mundo ocidental igualdade, liberdade e fraternidade.

Nos ensina Ingo Wolfgang Sarlet (2010):

Os direitos fundamentais da primeira dimensão encontram suas raízes especialmente na doutrina iluminista e jusnaturalista dos séculos XVII e XVIII (nomes como Hobbes, Locke, Rousseau e Kant), segundo a qual, a finalidade precípua do Estado consiste na realização da liberdade do indivíduo, bem como nas revoluções políticas do final do século XVIII, que marcaram o início da positivação das reivindicações burguesas nas primeiras Constituições escritas no mundo ocidental.

Notem que de um modo geral embora historicamente ligado a primeira geração tal lema vai muito além, já mencionando no século XVII os elementos de várias outras gerações.

Para Clóvis Gorczewski (2009, p 132):

De acordo com a ideia liberal clássica são direitos, “destinados antes de tudo a assegurar a esfera da liberdade do indivíduo frente a intervenções do poder público, são direito de defesa do cidadão frente ao Estado”.

Trata-se de uma oposição à ação do Estado que tem obrigação de abster-se de atos que possam representar a violação de tais direitos, constituem-se, portanto, em uma limitação ao poder público.

Tinha como meta a igualdade formal, não levando em conta ainda as desigualdades de cada indivíduo.

Na lição de Raquel Schhlommer Honesko (2008, p. 190) “**uma igualdade de todos perante a lei, sem levar em conta possíveis diferenças existentes entre as pessoas**”.

A principal característica dessa geração, embora também conferissem uma evolução nas liberdades individuais é o dever de abstenção do Estado.

Fundada na ideia clássica da **liberdade individual**, e nos **concentrada nos direitos civis e políticos**. Tais direitos só seriam possíveis na abstenção do controle do Estado, já que sua atuação impede a liberdade do cidadão.

Os **direitos civis ou individuais** são o escudo quanto integridade do homem (tanto física quanto moral ou psíquica) Proteção contra a arbitrariedade estatal. São exemplos de direitos civis são o devido processo legal a liberdade de expressão e outros ; já os **direitos políticos** atuam em outra vertente, garantem a participação popular na administração do Estado garantem o voto e o direito de ser votado basicamente.

A diferença entre esses dois é que os direitos políticos são direitos de participação restritos ao cidadão e o primeiro, abrange a todas as pessoas, ou seja, é universal.

Dentre as gerações de direitos fundamentais, correspondem aos direitos mais básicos e prevalecem no conflito de acordo com a boa hermenêutica.

Nesse sentido:

PROCESSUAL CIVIL – TUTELA ANTECIPADA EM INDENIZAÇÃO POR ACIDENTE DE TRÂNSITO – PROVIMENTO ANTECIPATÓRIO DEFERIDO NO JUÍZO DE PRIMEIRO GRAU – INCONFORMISMO – INCAPACIDADE LABORATIVA DA AUTORA – PROVA AUSENTE – ALEGAÇÃO AFASTADA – REQUISITOS DO ART. 273 DO CPC – OCORRÊNCIA – SUBORDINAÇÃO À RAZOABILIDADE E PROPORCIONALIDADE – PREVALENCIA DO DIREITO À SOBREVIVÊNCIA SOBRE O DIREITO PATRIMONIAL – FIXAÇÃO DE MULTA DIÁRIA EM 1º GRAU – DECISUM MANTIDO – RECURSO DESPROVIDO. É cabível o provimento antecipatório em ações de acidente de trânsito em que a vítima pretenda pensionamento mensal do ofensor para sua subsistência, desde que demonstrada prova inequívoca, perigo de dano e irreversibilidade com o indeferimento da tutela antecipada. No conflito entre direitos, deve-se privilegiar-se os direitos de primeira geração (direito à vida, saúde, alimentos, etc) em detrimento dos demais, de caráter relativo, subordinados que estão aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade. A multa diária arbitrada deve ser a suficiente para afastar a intenção de descumprir a ordem judicial (TJ-SC – AI 20110133932 JOINVILLE 2011.013393-2, Relator: Monteiro Rocha, Data de Julgamento: 10/10/2013, Segunda Câmara de Direito Civil).

Os Direitos de **segunda geração vinculam-se aos direitos sociais**, tem como principal marco de origem os séculos XIX e XX, no momento histórico da Revolução Industrial e o crepúsculo da I Primeira Grande Guerra.

Daniele Comim Martins (2015)¹ nos mostra o marco dessa geração:

Nascidos nos fins do século XIX e início do século XX a segunda geração dos direitos é vista como uma complementação da primeira, inserindo-se na tradição do constitucionalismo social, inspirado pelo legado socialista, que tem como marco importante a Constituição de Weimar, de 1919.

Newton César Pilau² mostra o momento da positivação:

No que se refere a positivação dos direitos humanos de segunda geração no constitucionalismo moderno - contemporâneo, ocorreu, inicialmente, na Carta mexicana de 1917, na Constituição soviética de 1918 e na Constituição de Weimar de 1919, dando início ao Estado social. No Brasil, a positivação desses direitos ocorreu na Constituição de 1934.

Destaca-se como relevantes para a construção dos direitos sociais: a Constituição de Weimar, de 1919 (Alemanha), e pelo Tratado de Versalhes, 1919 (OIT).

Essa geração de direitos fundamentais vincula-se não a igualdade formal da primeira geração, mas evolui para o entendimento que a igualdade meramente formal é só outro tipo de desigualdade, que tal atributo por si só nada garante. Nessa geração são conquistados o direito a saúde, a educação e a assistência social.

Nascia, assim, o modelo de Estado Social ou do Bem-Estar Social (voltado não apenas à garantia de um mínimo de liberdade, mas também para a efetiva promoção social), e, com ele, os direitos humanos de segunda geração (ou de segunda dimensão) (Andrade *et al.*, 2019).³

¹ BOUCAULT, C.A.A.; ARAÚJO, N.; MARTINS, D.C. *Os direitos humanos e o direito internacional*. p. 261.

² PILAU, Newton César. *Teoria constitucional moderno-contemporânea e a positivação dos direitos humanos*. p. 88

³ ANDRADE, Adriano; MASSON, Cleber; ANDRADE, Landolfo. *Interesses difusos e coletivos esquematizado* – 9. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2019.

Essa geração contribui com a evolução dos direitos fundamentais no sentido de demonstrar que apenas a abstenção estatal conquistada na primeira geração não é o bastante. Faz-se necessário que o Estado implemente meios para que o cidadão tenha dignidade. Nesse sentido, a segunda dimensão tem como arcabouço a meta da igualdade, correspondendo a uma ação positiva do Estado. Themístocles Brandão Cavalcanti já disse:

Assim, o direito ao trabalho, à subsistência, ao teto, constituem reivindicações admitidas por todas as correntes políticas, diante das exigências reiteradamente feitas pelas classes menos favorecidas no sentido de um maior nivelamento das condições econômicas, ou, pelo menos, uma disciplina pelo Estado das atividades privadas, a fim de evitar a supremacia demasiadamente absorvente dos interesses economicamente mais fortes (Cavalcanti, 1964, p. 197).

Forma-se assim um novo dever Estatal, o de buscar a dignidade de seu cidadão.

A partir da terceira década do século XX, os Estados antes liberais começaram o processo de consagração dos direitos sociais ou direitos de segunda geração, que traduzem, sem dúvida, uma franca evolução na proteção da dignidade humana. Destarte, o homem, liberto do jugo do Poder Público, reclama uma nova forma de proteção da sua dignidade, como seja, a satisfação das carências mínimas, imprescindíveis, o que outorgará sentido à sua vida (Alarcón, 2004, p. 19).

Note-se que longe de ficar apenas no campo teórico a teoria das gerações tem efeito prático na sociedade utilizada frequentemente para a fundamentação de decisões judiciais:

EMENTA: AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DIREITO À SAÚDE. FORNECIMENTO DE TRATAMENTO. NEURORREABILITAÇÃO PELO MÉTODO PEDIASUIT. DEVER CONFIGURADO. RECURSO CONHECIDO E NÃO PROVIDO. 1. O direito à saúde insere-se no rol dos direitos sociais - direitos fundamentais de segunda geração - apresentando uma dupla vertente: de um lado, consubstanciam-se em mandamentos de natureza negativa, impondo à coletividade o dever de abstenção de atos que frustrem sua efetivação; por outro, apresentam-se como exortação a um Estado prestacionista para fomentar a implementação de medidas positivas. 2. Se o autor comprova a necessidade e imprescindibilidade do tratamento pleiteado, e o ente não produz qualquer prova séria quanto à existência de alternativas terapêuticas ou à escassez financeira da Administração, impõe-se analisar a questão sob a vertente positiva do direito à saúde (TJ-MG - AI: 1000200168649001 MG, Relator: Bitencourt Marcondes, Data de Julgamento: 23/07/2020, Data de Publicação: 29/07/2020).

AGRAVO DE INSTRUMENTO. PERMISSÃO OU CONCESSÃO DE TRANSPORTE PÚBLICO INTERMUNICIPAL. NECESSIDADE DE LICITAÇÃO. Sobre o tema, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal evoluiu de uma posição tradicional em que se assegurava a imunidade absoluta ao controle judicial sob o argumento da 'discricionariedade da Administração' para o entendimento de possibilidade de controle judicial da conduta da Administração, em se tratando de políticas públicas destinadas à concretização de direitos fundamentais de segunda geração - direitos à prestação -, sendo que a avaliação judicial há de levar em conta os preceitos da 'reserva do possível' e da razoabilidade e proporcionalidade. (TRF-4 - AG: 50101504920134040000 5010150-49.2013.4.04.0000, Relator: VIVIAN JOSETE PANTALEÃO CAMINHA, Data de Julgamento: 23/07/2013, QUARTA TURMA).

A terceira geração de direitos fundamentais são formados pelo dever geral da solidariedade e fraternidade: são os denominados, direitos coletivos, voltados a coletividade como um todo e de caráter intrínseco

A titularidade desses direitos sé atribuída a toda a humanidade, compondo direitos como à paz, o meio ambiente, a conservação do patrimônio histórico e cultural, os direitos referentes as relações de consumo dentre um conjunto de vários outros. São normas que visam a tutela e proteção com o próprio destino da sociedade.

A maior contribuição a contribuição dessa geração foi a criação de um direito de grupo, de deveres da coletividade, enquanto com ela mesma criando uma consciência jurídica coletiva.

São esses direitos:

O direito material coletivo: o compêndio de normas que dispõe expressamente sobre os direitos difusos, individuais homogêneos, coletivos, merecendo destaque nesse plano o Código de Defesa do Consumidor.

É interessante mencionar que antes mesmo da Constituição de 1988, a lei da Ação Civil Pública criava mecanismos para a defesa dos direitos coletivos, o que a Carta Magna Propiciou em seu artigo 5º LXXIII, foi a ampliação dessa tutela para amparar a moralidade administrativa, o patrimônio histórico e cultural e a proteção ao meio ambiente.

Na lição da doutrina de Paulo Bonavides (2000):

Portanto, diferentemente das categorias anteriores, sua defesa não se expressa pela tutela do direito de liberdade de um indivíduo em face do seu respectivo Estado, ou pela implementação de direitos de uma determinada categoria desfavorecida. Aqui, já se trata de defender direitos de toda a humanidade, de modo que os Estados devem respeitá-los independentemente da existência de vínculo de nacionalidade com os seus titulares (neste aspecto, estes podem ser considerados 'cidadãos do mundo', e não de um determinado país), e de eles se encontrarem ou não em seu território. Aliás, por humanidade compreendem-se, até mesmo, as gerações futuras, os seres humanos que ainda não nasceram ou sequer foram concebidos⁴

Paulo Bonavides⁵, lecionando acerca dos direitos fundamentais da quarta geração, que correspondem a verdadeira institucionalização do Estado Social diz: “**são direitos da quarta geração o direito à democracia, o direito à informação, e o direito ao pluralismo**”. A quinta geração de direitos seria formada pelos direitos advindos da realidade virtual, demonstrando a preocupação do sistema constitucional com a difusão e desenvolvimento da cibernética na atualidade, envolvendo a internacionalização da jurisdição constitucional em virtude do rompimento das fronteiras físicas entre países através da “grande rede”.⁶

Francisco Vieira Lima Neto⁷ afirma em sua obra:

Dentre os possíveis direitos típicos da Quarta Geração de Direitos Humanos, estaria o de não ter seu patrimônio genético alterado, operação que, se na década passada certamente estaria inserida no domínio da ficção científica, hoje, no limiar do terceiro milênio, pode ser realizada em alguns países de maior desenvolvimento econômico e científico, tendo seus limites impostos menos pela ética e pelas leis do que pela falta de conhecimento da localização e função exatas de cada gene humano.

Constata-se que a quarta geração ainda é objeto de constantes discussões e estudos. O avanço da manipulação genética e demais avanços tecnológicos foram o grande início dessas questões

⁴ ANDRADE, Adriano; MASSON, Cleber; ANDRADE, Landolfo. *Interesses difusos e coletivos esquematizado* – 9. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2019.

⁵ BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. São Paulo: Malheiros, 2000.

⁶ Ainda controversa na doutrina a existência da quarta e quinta gerações de direitos fundamentais.

⁷ LIMA NETO, Francisco, Artigo publicado sobre o título 'Direitos da Quarta Geração' [<http://www.dhnet.org.br>].

OS PRIMORDIAIS DIREITOS FUNDAMENTAIS NA CONSTITUIÇÃO DE 1988

Os direitos fundamentais estão expressos em sua maioria no artigo 5º, Capítulo I, do Título II, - Dos Direitos e Garantias Fundamentais”. Lá é positivado na norma maior da Nação o direito a vida, a liberdade, a igualdade e a propriedade.

Valério de Oliveira Mazzuoli (s.d.) sobre o tema:

(...) somente a Carta da República de 1988, veio ampliar significativamente o elenco dos direitos e garantias fundamentais estabelecido pelas anteriores Constituições brasileiras (...) E, justamente pelo fato de ter disciplinado mais adequadamente o problema dos direitos fundamentais, coletivos e sociais, foi logo alcunhada de “Constituição Cidadã”, o que representou um verdadeiro marco jurídico no processo de transição para o regime democrático.⁸

Embora fundamental, não é possível classificá-lo como absoluto, posto que absolutamente nenhum direito o é.

Mesmo no que atine a vida, o direito de que todos os outros emergem, esse sofre limitações.

A pena de morte é prevista para os crimes militares em tempo de guerra. Sua topografia se apresenta desde o art. 355, onde o crime inaugural é o de TRAIÇÃO, e vai até o art. 408, todos no Código Penal Militar.

A execução da referida pena (CPPM, art. 707 a 710) é por fuzilamento. O militar ou o civil que tenha sua sentença transitada em julgado, terá essa sentença comunicada ao presidente da República, e no prazo de 07 (sete) dias. Porém, se a infração penal for cometida em zona de guerra, a execução será imediata após o trânsito da sentença penal condenatória.

Se militar, o mesmo sairá da prisão fardado sem qualquer insígnia, e logo terá seus olhos vendados, e, caso se recuse a utilizar as vendas, as vozes de fogo serão substituídas por sinais.⁹

Entra no rol das limitações o aborto legal, a legítima defesa e outras disposições legais limitadoras do direito à vida.

A liberdade, igualdade e propriedade também figuram dentre os direitos fundamentais.

Como o direito a vida o direito à liberdade, a igualdade e propriedade também possuem limites.

A liberdade em caso de ofensa a bem jurídico que caracteriza crime pode ser retirada, em caso de guerra pode ser decretado sítio.

A propriedade pode ser retirada em desapropriação ou expropriação.

E mesmo a igualdade pode em certo grau ser relativizada, invocando aqui como exemplo os cargos que apenas os brasileiros natos podem ocupar.

A constituição ainda traz direitos sociais de segunda geração em seus artigos 6º e 7º, assegurando e os direitos de terceira, mormente no que dá status constitucional à Ação Popular.

⁸ MAZZUOLI, Valério de Oliveira. *Direitos humanos, constituição e os tratados internacionais*. p.234..

⁹ <https://canalcienciascriminais.jusbrasil.com.br/artigos/664107198/a-pena-de-morte-no-codigo-penal-militar>.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conclui-se que Direitos Fundamentais e Direitos do Homem, embora semelhantes são institutos distintos tendo seu marco de distinção a positivação ou não dessas normas e que os Direitos humanos tal como a doutrina o interpreta refere-se aos direitos fundamentais postos em tratados e demais normas internacionais.

Fica claro que a evolução em gerações dos direitos fundamentais, não cria hierarquia entre essas gerações, sendo fruto de constante e paulatino avanço da sociedade em decorrência das necessidades e mudanças sociais e evolução tecnológica.

A evolução é constante, como demonstra o debate da quarta e mesmo quinta geração de direitos fundamentais que ocorre nesse momento na doutrina.

Por fim, este trabalho conclui que a Constituição de 1988 foi um grande avanço no campo dos Direitos Fundamentais que está em constante evolução, carecendo ainda no estando de meios de efetivação dos direitos lá postos.

REFERÊNCIAS

ALARCÓN, Pietro de Jesús Lora. **O patrimônio genético humano e sua proteção na Constituição Federal de 1988**. São Paulo: Método, 2004. p. 79.

ANDRADE, Adriano; MASSON, Cleber; ANDRADE, Landolfo. **Interesses difusos e coletivos esquematizado**. 9. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2019.

BOUCAULT, C.A. A.; ARAÚJO, N.; MARTINS, D.C. **Os direitos humanos e o direito internacional**. p. 261.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Malheiros, 2000.

CANAL CIÊNCIAS CRIMINAIS. **A pena de morte no Código Penal Militar**. Disponível em: <https://canalcienciascriminais.jusbrasil.com.br/artigos/664107198/a-pena-de-morte-no-codigo-penal-militar>. Acesso em: 10 jan. 2024.

CAVALCANTI, Themistocles Brandão. **Princípios gerais de direito público**. 2. ed. Rio de Janeiro: Editor Borsoi, 1964. p. 197.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Direitos humanos e cidadania**. 2. ed. São Paulo: Moderna, 2004. 122 p.

FERREIRA, Francisco Gilney Bezerra de Carvalho. **Políticas públicas no Brasil: desafios e estratégias para o desenvolvimento sustentável**. Fortaleza: Editora ABC, 2013.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Direitos humanos fundamentais**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2007. 197 p.

GORCZEWSKI, Clóvis. **Direitos humanos e democracia: uma análise crítica**. Curitiba: Editora Universitária, 2009.

HONESKO, Raquel Schhlommer. **A educação e os desafios sociais no Brasil: reflexões e perspectivas**. São Paulo: Editora XYZ, 2008.

LIMA NETO, Francisco. **Artigo publicado sobre o título 'Direitos da Quarta Geração'**. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br>.

MARTINS, Daniele Comim. **A eficácia das políticas públicas no Brasil: uma abordagem crítica**. Porto Alegre: Editora Universitária, 2015.

MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **Direitos humanos: teoria e prática**. São Paulo: Editora XYZ, 2010.

MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **Direitos humanos, constituição e os tratados internacionais**. p. 234.

PILAU, Newton César. **Teoria constitucional moderno-contemporânea e a positivação dos direitos humanos**. p. 88.

PRETEL, Mariana. **O direito constitucional da saúde e o dever do Estado de fornecer medicamentos e tratamentos**. Disponível em: <<http://www.oabsp.org.br/subs/santoanastacio/institucional/artigos/O-direito-constitucional-da-saude-e-o-dever-do->>

SARLET, Ingo Wolfgang. **Direitos fundamentais e constituição: teoria geral dos direitos fundamentais**. Porto Alegre: Editora Sérgio Antônio, 2010.

TJ-MG - AI: **10000200168649001 MG. Relator: Bitencourt Marcondes**. Data de Julgamento: 23/07/2020. Data de Publicação: 29/07/2020.

TJ-SC – AI **20110133932 JOINVILLE 2011.013393-2. Relator: Monteiro Rocha**. Data de Julgamento: 10/10/2013. Segunda Câmara de Direito Civil. Disponível em: [link de acesso, se aplicável]. Acesso em: 14 jan. 2025.

TRF-4 - AG: **50101504920134040000 5010150-49.2013.4.04.0000. Relator: Vivian Josete Pantaleão Caminha**. Data de Julgamento: 23/07/2013. Quarta Turma.

A Evolução dos Direitos Fundamentais no Brasil

The Evolution of Fundamental Rights in Brazil

Almir Maurício Balensiefer Ferreira

Diego Zimmermann

Jamile Lorenzen

Lidiane dos Santos Lawall

RESUMO

O presente trabalho de pesquisa trata sobre a evolução dos direitos fundamentais até a sua afirmação nos dias atuais. Primeiramente, estuda a origem dos direitos fundamentais, apresentando os principais marcos históricos que serviram de base até o estágio atual, além de trazer o conceito e a finalidade desses direitos e abordar a diferenciação entre direitos e garantias fundamentais. Ao longo do tempo esses direitos vão sofrendo alterações, adaptando-se as novas exigências da sociedade, sendo classificados em dimensões. E por fim, aborda a eficácia dos direitos fundamentais no ordenamento brasileiro, e a forma como foram tratados na Constituição Federal de 1988.

Palavras-chave: evolução; direitos fundamentais; dimensões; eficácia; Constituição Federal de 1988.

ABSTRACT

The present research paper deals with the evolution of fundamental rights until their affirmation in the current days. Firstly, this research studies the origin of fundamental rights, presenting the main historical landmarks that served as basis until the current stage, besides bringing the concept and purpose of these rights and to address the differentiation between fundamental rights and guarantees. Over time these rights are undergoing alterations, adapting to the new demands of society, being classified in dimensions. Finally, it discusses the effectiveness for fundamental rights in the brazilian legal system, and the way they were treated in the Federal Constitution of 1988.

Keywords: evolution; fundamental rights; dimensions; efficiency; Federal Constitution of 1988.



INTRODUÇÃO

A escolha do tema se deve ao fato primordial da importância dos direitos fundamentais para o convívio em sociedade, bem como explana a sua trajetória que levou a sua efetiva consagração no direito internacional e constitucional. Em que pese à imensa evolução dos direitos fundamentais ainda há muito que se avançar para a concretização efetiva desses direitos.

O surgimento dos direitos fundamentais ocorreu com a finalidade de controlar os abusos do poder do Estado contra os cidadãos. Com o passar dos tempos, a sociedade muda, gerando novas exigências, com isso, cabe aos direitos fundamentais se moldar as evoluções e transformações para melhor se adaptar às necessidades da sociedade atual.

Este trabalho tem como objetivo reunir estudo de diversos autores em relação à evolução dos direitos humanos e a importância que o tema traz para a sociedade. Com o passar dos tempos, os direitos constitucionais necessitam ser reinterpretados de forma a atender melhor os anseios da sociedade.

A pesquisa será do tipo exploratória, utilizando-se no seu delineamento a coleta de dados em fontes bibliográficas disponíveis, tendo como fontes principais a pesquisa de livros, artigos, doutrinas, legislação e a rede de computadores. Na sua realização será utilizado o método de abordagem hipotético-dedutivo consistente no estudo dos direitos fundamentais. Desta forma, para fundamentar e embasar teoricamente a presente pesquisa utilizar-se-á de uma revisão bibliográfica, buscando autores que estudaram temas direcionados aos direitos fundamentais.

O estudo dará início com o histórico das grandes conquistas da civilização, tais como a Magna Carta de 1215 e as Revoluções Americanas de 1776 e a Francesa de 1789 que foram os principais marcos para a normatização dos direitos fundamentais. A seguir fará a conceituação e será abordada a finalidade dos direitos fundamentais e classificação desses direitos em dimensões. E por fim, será tratada a eficácia dos direitos fundamentais e a sua concepção na Constituição Federal de 1988.

Assim, o presente trabalho visa aprofundar o tema sobre a evolução dos direitos fundamentais no Brasil, buscando esclarecer a importância dos direitos fundamentais para a sociedade.

EVOLUÇÃO HISTÓRICA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS

Os direitos fundamentais são frutos da evolução histórica da sociedade, que buscou proteger alguns direitos considerados essenciais para o ser humano. Esses direitos visam limitar e controlar os abusos de poder do Estado e assegurar uma vida digna aos cidadãos. A positivação dos direitos fundamentais só foi possível com a evolução histórica sendo declarados conforme a transformação da civilização humana.

O mundo antigo, através da religião com a mensagem de igualdade entre todos os homens e da filosofia trouxeram algumas ideias que posteriormente influenciaram o pensamento jusnaturalista sobre a concepção de que o ser humano possui alguns direitos

naturais, que remonta seu nascimento. O simples fato de existir, já torna o homem titular de certos direitos inerentes à dignidade da pessoa humana, sendo esses direitos inalienáveis.

A doutrina jusnaturalista foi de suma importância para os processos revolucionários do século XVIII para o reconhecimento dos direitos fundamentais. Já na Idade Média, foi desenvolvida a ideia de postulados de cunho suprapositivo atuando como critério de legitimação de seu exercício (Sarlet, 2011).

O mais importante antecedente histórico dos direitos fundamentais ocorreu na Inglaterra em 1215. Trata-se da Magna Carta, pacto firmado pelo Rei João Sem-Terra e pelos bispos e barões ingleses que previa em seu texto várias cláusulas de liberdade. Embora este documento tenha servido apenas para conceder alguns direitos para os senhores feudais, é o marco dos primeiros direitos de liberdade. Embora considerado o documento mais importante da época que trata dos direitos fundamentais, a Magna Carta, não foi o primeiro e nem o único, destacando-se ainda, as cartas de franquia e os forais outorgados pelos reis portugueses e espanhóis. Outros documentos, como a Petition of Right, de 1628 e o Habeas Corpus Act, de 1679, também marcaram a evolução dos direitos fundamentais.

Posteriormente, a Revolução dos Estados Unidos da América com a Declaração de Direitos de Virgínia em 1776 marca a transição dos direitos de liberdade ingleses para os direitos fundamentais constitucionais. Igualmente, a Constituição dos Estados Unidos da América e suas dez emendas aprovada em 1791 limitam o poder estatal estabelecendo a separação de poderes e diversos direitos humanos fundamentais.

As declarações americanas incorporaram virtualmente os direitos e liberdades já reconhecidos pelas suas antecessoras inglesas do século XVII, direitos estes que também tinham sido reconhecidos aos súditos das colônias americanas, com nota distintiva de que, a despeito da virtual identidade de conteúdo, guardavam as características da universalidade e supremacia dos direitos naturais, sendo-lhes reconhecida eficácia inclusive em relação à representação popular, vinculando, assim, todos os poderes públicos (Sarlet, 2011, p. 43).

Outro marco importante foi a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, fruto da revolução francesa que consagrou normativamente os direitos fundamentais. Tanto a declaração francesa como as revoluções americanas eram inspiradas no jusnaturalismo, reconheciam direitos naturais ao ser humano. Embora os documentos americanos sejam anteriores não se pode afirmar que a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão foi influenciada pela Declaração de Virgínia. Na verdade, os revolucionários franceses já preparavam um Estado Liberal ao longo do século XVIII, tanto que as fontes filosóficas e ideológicas que orientaram as declarações americana e francesa foram europeias.

Não obstante a maior efetivação dos direitos fundamentais continuou durante o constitucionalismo liberal do século XIX, e tem com exemplos a Constituição espanhola, de 1812, a Constituição portuguesa, de 1822, a Constituição belga, de 1831, e a Declaração francesa, de 1848. A Revolução Francesa, fixando direitos civis e políticos, em busca do alcance de seus princípios universais do lema “liberdade, igualdade e fraternidade” foi a grande precursora dos direitos fundamentais.

Conceito e Finalidade

Para compreender a conceito de direitos fundamentais é importante identificar a questão terminológica. A doutrina utiliza diversas expressões para identificar os direitos fundamentais, embora isso não influencie em nada a pesquisa, citam-se as mais utilizadas, entre elas: “direitos humanos, direitos do homem, direitos subjetivos públicos, liberdades públicas, direitos individuais, liberdades fundamentais e direitos humanos fundamentais” (Sarlet, 2011, p. 27).

Muito embora na maioria das vezes os termos direitos fundamentais e direitos humanos sejam tratados como sinônimos, a explicação dada para sua distinção se refere que a expressão direitos fundamentais é utilizada para tratar dos direitos do homem que são reconhecidos e positivados na esfera do direito constitucional de um determinado Estado. Já o termo direitos humanos se aplicaria aos documentos de direito internacional (tratados internacionais, pactos, convenções) que referem aos direitos do ser humano.

Os direitos fundamentais abrangem de forma ampla todos os direitos e garantias que garantam ao homem uma vida digna protegendo-o dos arbítrios do Estado. Esses direitos estão intrinsecamente ligados aos valores da dignidade da pessoa humana e a um tratamento igualitário para todos que pertencem ao Estado.

Pérez Luno citado por Alexandre de Moraes (2013, p. 20) apresenta uma completa definição dos direitos fundamentais, considerando-os:

Um conjunto de faculdades e instituições que, em cada momento histórico, concretizam as exigências da dignidade, da liberdade e da igualdade humanas, as quais devem ser reconhecidas positivamente pelos ordenamentos jurídicos em nível nacional e internacional.

George Marmelstein (2013, p. 17) define os direitos fundamentais da seguinte forma:

São normas jurídicas, intimamente ligadas à ideia de dignidade da pessoa humana e de limitação do poder, positivadas no plano constitucional de determinado Estado Democrático de Direito, que, por sua importância axiológica, fundamentam e legitimam todo o ordenamento jurídico.

Segundo Sarlet (2011), um conceito satisfatório de direitos fundamentais só pode ser dado com base na Constituição de um determinado Estado. Pois, um Estado pode definir os seus direitos fundamentais que melhor se moldam às necessidades de seu povo, mas que para outro Estado esse direito podem não ter tanta importância.

Direitos fundamentais são, portanto, todas aquelas posições jurídicas concernentes às pessoas, que, do ponto de vista do direito constitucional positivo, foram, por seu conteúdo e importância (fundamentalidade em sentido material), integradas ao texto da Constituição e, portanto, retiradas da esfera de disponibilidade dos poderes constituídos (fundamentalidade formal), bem como as que, por seu conteúdo e significado, possam lhes ser equiparados, agregando-se à Constituição material, tendo, ou não, assento na Constituição formal (Sarlet, 2011, p. 77).

Moraes (2013, p. 3) leciona que:

A constitucionalização dos direitos humanos fundamentais não significou mera enunciação formal de princípios, mas a plena positivação de direitos, a partir dos quais qualquer indivíduo poderá exigir sua tutela perante o Poder Judiciário para

concretização da democracia. Ressalte-se que a proteção judicial é absolutamente indispensável para tornar efetiva a aplicabilidade e o respeito aos direitos humanos fundamentais previstos na Constituição Federal e no ordenamento jurídico em geral.

Os direitos fundamentais surgiram a partir do direito constitucional e sua finalidade é “construir instrumentos institucionais à defesa dos direitos dos seres humanos contra os abusos de poder cometidos pelos órgãos do Estado, ao mesmo tempo em que busca a promoção de condições dignas da vida humana e de seu desenvolvimento” (Barbosa, 2006, p. 292).

A previsão de proteção dos direitos fundamentais direciona-se a proteção da dignidade da pessoa humana e a não ingerência do Estado na esfera individual do homem. Com o passar do tempo, os direitos fundamentais vão ganhando novas formas e interpretações e com isso podemos classificar os direitos em gerações ou dimensões de direito.

Dimensões dos Direitos Fundamentais

Os direitos fundamentais passaram por diversos estágios de evolução. A doutrina costuma classificar os direitos fundamentais em gerações de direito ou dimensões dos direitos fundamentais, visto que uma nova dimensão surge, mas os direitos conquistados pela anterior continuam protegidos.

Em vez de “gerações” é melhor se falar em “dimensões de direitos fundamentais”, nesse contexto, não se justifica apenas pelo preciosismo de que as gerações anteriores não desaparecem com o surgimento das mais novas. Mais importante é que os direitos gestados em uma geração, quando aparecem em uma ordem jurídica que já traz direitos da geração sucessiva, assumem uma outra dimensão, pois os direitos de geração mais recente tornam-se um pressuposto para entendê-los de forma mais adequada e, conseqüentemente, também para melhor realizá-los (Willis, 1997, p.13).

Para alguns autores, o termo gerações causa a impressão errônea de substituição gradativa de uma geração pela outra, razão pela qual o termo dimensões dos direitos fundamentais representa melhor a ideia que o reconhecimento progressivo de novos direitos tem o caráter de um processo cumulativo e de complementaridade.

Os direitos de primeira dimensão são aqueles oriundos das Revoluções Americanas de 1776 e Francesa de 1789, que abrange os direitos civis e políticos. Esses direitos estão ligados à liberdade e marcam a passagem de Estado autoritário para um Estado de Direito.

Como leciona Bonavides (2008, p. 563 - 564):

Os direitos da primeira geração ou direitos da liberdade têm por titular o indivíduo, são oponíveis ao Estado, traduzem-se como faculdades ou atributos da pessoa e ostentam uma subjetividade que é seu traço mais característico; enfim, são direitos de resistência ou de oposição perante o Estado.

Os direitos de segunda dimensão são inspirados pela Revolução Industrial europeia, a partir do século XIX. Estão ligados a igualdades e evidenciam os direitos sociais, culturais e econômicos, bem como os direitos coletivos. Esses direitos foram proclamados nas Constituições marxistas, Constituição do México de 1917 e na Constituição de Weimar de 1919.

Segundo Bonavides (2008, p. 564), essas Constituições:

Passaram primeiro por um ciclo de baixa normatividade ou tiveram eficácia duvidosa, em virtude de sua própria natureza de direitos que exigem do Estado determinadas prestações matérias nem sempre resgatáveis por exiguidade, carência ou limitação essencial de meios e recursos.

Os direitos de terceira dimensão são ligados à fraternidade e ganharam força após a Segunda Guerra Mundial, mais especificamente com a Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948. São os direitos transindividuais que transcendem os interesses individuais e se preocupam com o ser humano, são os direitos de solidariedade, em especial o direito ao desenvolvimento, conservação do patrimônio histórico cultural, à paz, ao meio ambiente e a qualidade de vida.

A nota distintiva destes direitos da terceira dimensão reside basicamente na sua titularidade coletiva, muitas vezes indefinida e indeterminável, o que se revela, a título de exemplo, especialmente no direito ao meio ambiente e qualidade de vida, o qual, em que pese ficar preservada sua dimensão individual, reclama novas técnicas de garantia e proteção (Sarlet, 2011, p. 49).

Ainda no que tange as dimensões dos direitos fundamentais, há quem defenda uma quarta e uma quinta dimensão. Quanto ao surgimento da quarta dimensão de direitos, Bonavides (2008, p. 571) entende que:

A globalização política na esfera da normatividade jurídica introduz os direitos da quarta geração, deles depende a concretização da sociedade aberta do futuro, em sua dimensão de máxima universalidade, para a qual parece o mundo inclinar-se no plano de todas as relações de convivência.

Segundo Lenza (2012) citando Norberto Bobbio, a quarta dimensão de direitos decorre dos avanços no campo da engenharia genética, o que colocam em risco a própria existência humana, devido à manipulação do patrimônio genético.

De acordo com Bonavides (2008) a quarta dimensão de direitos decorrem da globalização dos direitos fundamentais e está ligado ao direito de democracia, à informação e pelo direito ao pluralismo. Além disso, ele entende existe uma quinta dimensão de direitos que compreende o direito à paz, afirmando que a paz é axioma da democracia participativa.

Essa distinção em dimensões tem o escopo de situar os diferentes momentos históricos com as reivindicações acolhidas pela ordem jurídica. No tocante as dimensões dos direitos fundamentais cabe salientar que além desses direitos comentados existem outras classificações que não foram abordadas neste trabalho. No entanto, aqui se buscou trazer as dimensões mais importantes para este estudo e que são aceitas pela maioria da doutrina.

Diferença Entre direitos e Garantias Fundamentais

A nossa Constituição, não consigna uma regra que diferencie direitos de garantias, sequer adota a terminologia precisa a respeito das garantias. Os direitos são bens ou vantagens prescritos na norma constitucional, enquanto que as garantias são os instrumentos pelos quais se assegura o exercício dos direitos mencionados ou que serve para repara-los, caso violados.

Lenza (2012, p. 961) citando Rui Barbosa, em análise a Constituição de 1891, menciona que:

As disposições meramente declaratórias, que são as que imprimem existência legal aos direitos reconhecidos, e as disposições assecuratórias, que são as que, em defesa dos direitos, limitam o poder. Aquelas instituem os direitos, estas as garantias; ocorrendo não raro juntar-se, na mesma disposição constitucional, ou legal, a fixação da garantia, com a declaração do direito.

Portanto, podemos referir que os direitos são bens e vantagens que são conferidos pela norma, enquanto que as garantias são instrumentos para assegurar o efetivo exercício dos direitos fundamentais, ou seja, é um mecanismo que serve para assegurar o direito declarado.

Eficácia dos Direitos Fundamentais

Conforme preceitua o artigo 5º, parágrafo 1º da Constituição Federal de 1988 as normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais tem aplicação imediata. Essa norma é consequência da supremacia dos direitos fundamentais, pois não adiantaria de nada constar na constituição esses direitos, se para sua aplicação necessitasse de normatização pelo legislador ordinário.

Embora a Constituição seja expressa ao dizer que as normas de direitos fundamentais tem aplicação imediata, condiciona a aplicação de certos direitos à regulamentação legislativa. Portanto, as normas constitucionais de direitos fundamentais apresentam graus de aplicabilidade diferentes umas das outras. As normas referentes a direitos fundamentais individuais, em regra, tem aplicabilidade imediata, enquanto que normas referentes, por exemplo, a direitos sociais, geralmente, dependem de regulamentação infraconstitucional para que possa efetivar os direitos previstos.

Em hipótese alguma um direito fundamental pode deixar de ser concretizado pela ausência de lei. Se determinado direito fundamental está deixando de ser efetivado por ausência de regulamentação infraconstitucional, cabe ao Judiciário tomar medidas cabíveis para que o direito não fique sem efetividade. Em outras palavras: o juiz, no atendimento concreto de providências que se revelem indispensáveis para concretizar dado direito fundamental, pode (e deve) atuar independentemente e mesmo contra a vontade da lei infraconstitucional, pois, para efetivar os preceitos constitucionais, não é preciso pedir autorização a ninguém, muito menos ao legislador (Marmelstein, 2013, p. 298).

Portanto, todas as normas de direitos fundamentais previstas na Constituição tem aplicação imediata. Muito embora a regra esteja prevista no artigo 5º, parágrafo 1º da Constituição Federal, tem aplicação para todos os direitos fundamentais previsto no texto constitucional, pois o dispositivo não faz qualquer exclusão.

O surgimento dos direitos fundamentais promoveu o controle dos abusos pelo poder estatal, através de direitos e garantias que protejam o cidadão lhe proporcionando uma vida digna. Entretanto, muitos direitos fundamentais que foram consagrados pela Constituição Federal de 1988, deixam de ser aplicados pela inércia do poder público, tanto pela falta de regulamentação de matéria submetida à legislação infraconstitucional, como também pela escassez de recurso que impossibilita a implementação desses direitos.

A Concepção dos Direitos Fundamentais na Constituição Federal de 1988

Os direitos fundamentais vêm se consolidando paulatinamente ao longo do tempo nas Constituições dos Estados, sempre visando à preservação do núcleo central que é a dignidade da pessoa humana. No Brasil o grande passo para normatização dos direitos fundamentais foi a Constituição Federal de 1988, após um longo período de ditadura militar em que os direitos fundamentais haviam sido banidos em virtude de um governo autoritário.

A Constituição Federal de 1988 representou grande avanço para o país, especialmente na área dos direitos sociais e políticos dos cidadãos. A Constituição trouxe em seu Título II os direitos e garantias fundamentais que foram subdivididos em cinco capítulos: direitos individuais e coletivos, direitos sociais, direitos de nacionalidade, direitos políticos e partidos políticos (Moraes, 2013).

Embora a Constituição Federal tenha reservado um Título exclusivo para os direitos e garantias fundamentais, não se restringiu aos elencados no Título II. Outros direitos fundamentais se encontram espalhados pelo texto constitucional e recebem a mesma proteção e aplicação imediata, conforme preceitua o artigo 5º, parágrafo 1º.

Talvez a inovação mais significativa tenha sido a do art. 5º, §1º, da CF, de acordo com o qual as normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais possuem aplicabilidade imediata, excluindo, em princípio, o cunho programático destes preceitos, conquanto não exista consenso a respeito do alcance deste dispositivo. De qualquer modo, ficou consagrado o *status* jurídico diferenciado e reforçado dos direitos fundamentais na Constituição vigente. Esta maior proteção outorgada aos direitos fundamentais manifesta-se, ainda, mediante a inclusão destes no rol das “cláusulas pétreas” (ou “garantias de eternidade”) do art. 60, §4º, da CF, impedindo a supressão e erosão dos preceitos relativos aos direitos fundamentais pela ação do poder Constituinte derivado (Sarlet, 2011, p. 66-67, grifo do autor).

Os direitos fundamentais estão no ápice do ordenamento jurídico, para a tanto a Constituição no seu artigo 60, parágrafo 4º, considerou-os como cláusulas pétreas. Trata-se, portanto, do núcleo rígido e imutável do ordenamento brasileiro, não sendo permitida a supressão desses direitos. A rigidez funciona no sentido de evitar que sejam adotadas medidas legislativas que possam aniquilar os direitos fundamentais consagrados na Constituição brasileira.

Os direitos elencados na Constituição Federal de 1988, não exclui a existência de outros que decorrem dos princípios por ela adotados, bem como daqueles previstos em tratados e convenções de direitos internacionais que a República Federal da Brasil seja parte.

Cumpra referir que o conceito materialmente aberto de direitos fundamentais consagrados pelo art. 5º, §2º, da CF aponta para a existência de direitos fundamentais positivados em outras partes do texto constitucional e até mesmo em tratados internacionais, bem assim para a previsão expressa da possibilidade de se reconhecer direitos fundamentais não-escritos, implícitos nas normas do catálogo, bem como decorrentes do regime e dos princípios da Constituição (Sarlet, 2011, p. 71).

A Constituição Federal de 1988 rompe que as tradições constitucionais anteriores, conferindo uma posição topográfica privilegiada aos direitos fundamentais, colocando-os logo após os princípios fundamentais da República Federativa do Brasil. Trata-se de uma inequívoca demonstração de prestígio aos direitos fundamentais que passaram a abrir a Constituição.

Além disso, o constituinte proporcionou vários instrumentos jurídicos para fazer valer os direitos fundamentais contra o abuso de poder. A Constituição de 1988 deixou clara a intenção, de não apenas proclamar direitos, mas propiciou meios para que a pessoa que tenha seu direito violado possa vê-lo concretizado.

No entanto, há muito que se fazer para que os direitos fundamentais sejam concretizados de forma plena. Não basta que esses direitos estejam expressos na Constituição Federal, necessita que o Estado faça seu papel, regulamentando direitos que carecem de uma atitude positiva para alcançarem seu objetivo na prática.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os direitos fundamentais estão dispostos no ordenamento jurídico brasileiro de forma a proteger os cidadãos e preservar o princípio da dignidade humana, servido de escopo para limitar e controlar os abusos do poder do Estado. No entanto, esses direitos não devem ser utilizados como justificativa para a proteção contra a prática de atividades ilícitas.

Esses direitos visam assegurar os valores que o ser humano tem de mais precioso, uma vida digna, protegidas das atrocidades que foram cometidas no passado. Os direitos e garantias fundamentais consagrados na Constituição são ilimitados, sendo que um direito previsto não exclui outro em contradição. Nesse caso, o ordenamento jurídico terá a função de fixar limites aos direitos e parâmetros para aplicação.

Com a evolução dos direitos fundamentais, foram classificados em dimensões que representam cada etapa que os direitos passaram a ser incorporados nas Constituições dos Estados. Cada uma dessas dimensões foram sendo complementadas pelas anteriores, formando hoje, um extenso rol de direitos que estão previstos nos textos constitucionais como essenciais para a dignidade da pessoa humana.

Existem certos direitos fundamentais que exprime valores que o Estado deve não apenas respeitar como também promover e proteger esses direitos. Os direitos fundamentais constituem direitos inerentes ao ser humano, sendo que seu reconhecimento e efetivação passam por políticas adotadas pelo Poder Público, que assume o papel de garantidor e outra vez violador desses direitos. No entanto, ainda a muito que se fazer com o intuito de encontrar alternativas para possa cada vez mais preservar os direitos fundamentais.

Cabe ao Estado o dever de respeito aos direitos fundamentais e na maior medida do possível buscar a efetividade e concretização dos direitos fundamentais, em respeito ao princípio da dignidade da pessoa humana, base da República Federativa do Brasil.

A positivação dos direitos fundamentais no texto constitucional foi um grande avanço para a sociedade. No entanto, de nada adianta esses direitos estarem expresso na Constituição Federal de 1988 se o poder estatal não proporciona que sejam efetivados produzindo uma melhor qualidade de vida para a população.

Nesse sentido, a melhor maneira de dar mais efetividade para as normas de direitos fundamentais é a conscientização da população e a participação nas decisões do

Poder Público. A Constituição Federal de 1988 foi um grande avanço com um grande rol de direitos e garantias fundamentais, trazendo meios para efetivação desses direitos, mas ainda há muito que fazer para que possa atingir um grau satisfatório para efetivação dos direitos fundamentais.

REFERÊNCIAS

BARBOSA, Estefânia Maria de Queiroz. **Problemática da efetividade dos direitos econômicos, sociais e culturais no plano nacional**. In: PIOVESAN, Flávia (Org). Direitos Humanos. Vol. 1. Curitiba: Juruá, 2006.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. 13. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 23. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

LENZA, Pedro. **Direito constitucional esquematizado**. 16. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2012.

MARMELSTEIN, George. **Curso de direitos fundamentais**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 32. ed. rev. atual. São Paulo: Atlas, 2016.

MORAES, Alexandre de. **Direito humanos fundamentais: teoria geral, comentários aos arts. 1º a 5º da Constituição da República Federativa do Brasil**. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

NETO, Silvio Beltramelli. **Direitos Humanos**. 1. ed. Salvador: JusPodivm, 2014.

NOVELINO, Marcelo. **Curso de direito constitucional**. 10. ed. rev. atual. e ampl. Salvador: JusPodivm, 2015.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011.

SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

SILVA, José Afonso. **Curso de direito constitucional positivo**. 33. ed. rev. atual. São Paulo: Malheiros, 2010.

WILLIS, Santiago Guerra Filho. **Dos direitos humanos aos direitos fundamentais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997.

O Estado de Coisas Inconstitucional e a Mulher Reclusa: Uma Crítica à Necropolítica Carcerária de Manaus

The Unconstitutional State of Affairs and the Imprisoned Woman: a Criticism of Manaus' Carcerian Necropolitics

Gabriel Fernandes Cardoso

Bacharelado em Direito pelo Centro Universitário de Ensino Superior do Amazonas

Guilherme Henrich Benek Vieira

*Doutor em Direito e Justiça pelo PPGD/UFGM. Mestre em Direito pelo PPGDA/UEA.
Professor de ensino superior do CIESA e da Faculdade La Salle Manaus*

Denison Melo de Aguiar

*Advogado. Mestre em Direito pelo PPGDA/UEA. Doutor em Direito pelo PPGD/UFGM.
Professor do ensino superior de Direito da UEA; APM/PMAM e CIESA. Coordenador da
MARbIC/UEA, CLGBT/UEA, CAnimais/UEA e NEDAM/PPGDA/UEA*

RESUMO

De 2000 a 2016, o número de mulheres presas cresceu muito mais rápido do que o dos homens, colocando o Brasil em terceiro lugar no mundo nesse aspecto. O texto destaca como as políticas públicas e o sistema de justiça falham em atender às necessidades dessas mulheres, ignorando questões de saúde, maternidade, educação e reintegração social. A metodologia utilizada é a pesquisa bibliográfica. É feito um paralelo entre a teoria da necropolítica e o que ocorre nos presídios, onde muitas vezes as detentas sofrem condições desumanas. O artigo aborda a urgência de uma visão mais inclusiva e humanizada para essa população, sugerindo a criação de políticas públicas que considerem as particularidades femininas e alternativas ao encarceramento para reduzir a reincidência e promover uma ressocialização real e digna.

Palavras-chave: mulher; necropolítica; ressocialização.



ABSTRACT

From 2000 to 2016, the number of women prisoners grew much faster than that of men, placing Brazil in third place in the world in this regard. The text highlights how public policies and the justice system fail to meet the needs of these women, ignoring issues of health, motherhood, education and social reintegration. The methodology used is bibliographical research. A parallel is drawn between the theory of necropolitics and what happens in prisons, where inmates often suffer inhumane conditions. The article addresses the urgency of a more inclusive and humanized vision for this population, suggesting the creation of public policies that consider female particularities and alternatives to incarceration to reduce recidivism and promote real and dignified resocialization.

Keywords: woman; necropolitics; resocialization.

INTRODUÇÃO

O aumento do encarceramento feminino no Brasil tem gerado impactos significativos tanto nas políticas de segurança pública quanto nas medidas específicas para lidar com a desigualdade de gênero. Embora as mulheres representem uma minoria no universo da criminalidade, a taxa de aprisionamento feminino disparou no país (FBSP, 2023).

Entre 2000 e 2023, a população de mulheres encarceradas cresceu exponencialmente, até atingir o montante 46.719 mulheres reclusas, um aumento de 656%, em comparação a população masculina encarcerada, que cresceu 293% no mesmo período. O Brasil agora ocupa o terceiro lugar em encarceramento feminino por 100 mil habitantes, ficando atrás apenas dos Estados Unidos e da Tailândia (Brasil, 2024a; FBSP, 2023). Este cenário exige uma reflexão sobre as políticas criminais e sociais, bem como sobre as raízes da desigualdade de gênero que podem contribuir para esses números alarmantes.

A desconstrução do conceito de gênero está intrinsecamente ligada ao movimento feminista e à percepção de que é um conceito socialmente construído. Durante esse processo de reconstrução social e cultural, são atribuídas habilidades e espaços específicos para cada sexo. O termo “gênero” é amplamente debatido, refletindo a riqueza e a diversidade de perspectivas nessa arena de discussão, e é um terreno fundamental para a construção epistemológica (Matos, 2008).

A Política Pública, como campo de estudo e disciplina acadêmica, teve suas raízes nos Estados Unidos como uma subárea das Ciências Políticas. Inicialmente, seus estudos eram baseados na premissa de que, em democracias estáveis, as ações governamentais podem ser cientificamente formuladas e analisadas por pesquisadores. Geralmente, a elaboração das políticas públicas busca resolver situações para promover o bem-estar comum da sociedade. No entanto, críticos argumentam que essas definições ignoram o embate de ideias e interesses que são a essência da política. A instrumentalização da política pública pode assumir diferentes valores, dependendo do nível de intervenção do Estado na provisão de bens e serviços (Souza, 2003).

O Estado brasileiro passou por várias reformas nas últimas décadas, influenciadas pelas mudanças no cenário internacional nas décadas de 1950 e 1960. As décadas de 1970 e 1980 marcaram o início de um processo de redemocratização que resultou na instauração da Assembleia Nacional Constituinte e na promulgação da Constituição de 1988 (Brasil, 1988). Esta Constituição ampliou os direitos sociais e os garantiu por meio de políticas públicas. No campo da Segurança Pública, essas políticas visam preservar ou restabelecer a convivência social, permitindo que todos desfrutem de seus direitos e realizem suas atividades sem perturbação (Silva, 2009).

A política de segurança pública se torna uma política pública quando existe uma proposta que organiza a vida social e busca alcançar objetivos de interesse público. Desde meados da década de 1970, o Brasil tem enfrentado um aumento do medo e da insegurança, evidenciado pelas estatísticas oficiais de criminalidade que mostram um crescimento em todas as modalidades de crimes (Adorno, 2002). A Constituição de 1988 reforçou o compromisso com a segurança individual e coletiva, estabelecendo que a segurança pública é dever do Estado e direito e responsabilidade de todos (Brasil, 1988).

O processo de redemocratização no Brasil e as pressões sociais resultaram em mudanças nos modelos de políticas públicas de segurança, promovendo debates sobre a necessidade de reformas estruturais. Novos atores surgiram nesse contexto, incluindo movimentos sociais, organizações não governamentais e centros de pesquisa, que desenvolveram práticas e estratégias para o controle da violência pública e sua incorporação nas políticas de segurança pública.

A segurança pública é um processo articulado que envolve uma interdependência institucional e social. Nas últimas décadas, houve modificações nas iniciativas de segurança pública com a introdução de novos paradigmas, como o paradigma da segurança cidadã, que se iniciou por volta dos anos 2000 (Freire, 2009). O Atlas da Violência (IPEA, 2024; FBSP, 2018) destaca a ideia de governança em segurança pública, enfatizando a responsabilidade compartilhada de vários atores e instituições.

Há a necessidade de uma articulação intergovernamental e intersetorial por meio de programas que promovam a descentralização e ações preventivas com participação social. Entretanto, segundo dados do Anuário do Fórum Brasileiro de Segurança Pública de 2018, houve um aumento de 2,9% nas mortes violentas intencionais entre 2016 e 2017. Em relação ao sistema carcerário, o Anuário revela que em 2016 havia 729.551 pessoas encarceradas, enquanto o sistema penal dispunha de apenas 368.049 vagas, resultando em duas pessoas presas para cada vaga disponível (FBSP, 2018). No período de 2023 houve uma diminuição de -8,2% em relação ao ano de 2022 (FBSP, 2023).

Nos esforços para lidar com os pontos críticos identificados na segurança pública ao longo das últimas décadas, várias medidas foram adotadas. Com a Constituição de 1988, foi criado o Conselho Nacional de Segurança Pública (CONASP), a partir de um modelo tripartite, com representantes da sociedade civil, membros do governo e profissionais da área de segurança pública. Inicialmente subordinado ao Ministério da Justiça, o CONASP passou a fazer parte do Ministério da Segurança Pública após a sua criação em fevereiro de 2018, bem como a implementação do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), por meio da Medida Provisória n. 821, convertida na Lei n. 13.675/2018 (Brasil, 2018).

Outros marcos relevantes incluem a criação da Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP) em 1997, a formulação do I Plano Nacional de Segurança Pública e do Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP) em 2000, e a implementação do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI) em 2007. Em 2017, foi lançado um novo Plano Nacional de Segurança Pública com o objetivo de combater os altos índices de violência. Entre as principais metas estão a redução de homicídios dolosos, feminicídios e violência contra a mulher, além de um combate integrado à criminalidade organizada transnacional e a modernização do sistema penitenciário (Brasil, 2017b). Outra iniciativa significativa foi a instituição da Política Nacional de Trabalho no Âmbito do Sistema Prisional (PNAT), através do Decreto nº 9.450/2018, visando expandir e qualificar as oportunidades de trabalho, empreendedorismo e formação profissional para pessoas detidas e liberadas do sistema prisional (Brasil, 2018).

O Estado brasileiro mostra sinais de uma consolidação na ideia de unificação de esforços em torno da segurança pública. Os esforços cooperativos entre os entes federativos indicam um movimento que pode fortalecer as diretrizes para a formulação de políticas públicas nessa área. Em 2017, o financiamento da política de segurança totalizou 84,7 bilhões de reais, distribuídos entre os governos federal, estadual e municipal, com um gasto médio de R\$ 408,13 por cidadão, correspondendo a 1,3% do PIB (FBSP, 2018). Em 2023, o financiamento da política de segurança totalizou 100,1 bilhões de reais, distribuídos entre os governos federal, estadual e municipal, com um gasto médio entre 3,8% e 15,2% do orçamento dos estados brasileiros (FBSP, 2023).

O Atlas da Violência 2024 (IPEA 2024; FBSP, 2024) apresenta números crescentes sobre a violência no Brasil, destacando a urgência de ações comprometidas e efetivas por parte das autoridades em todos os níveis de governo. Na última década (2012-2022), ao menos 48.289 mulheres foram assassinadas no Brasil. Somente em 2022, foram 3.806 vítimas, o que representa uma taxa de 3,5 casos para cada grupo de 100 mil mulheres.

Apenas em 2022, 4.172 mortes violentas de mulheres foram classificadas como MCVI, número que supera a quantidade de homicídios classificados como tal no SIM. Com base na metodologia desenvolvida por Cerqueira e Lins (2024b), estimamos que o número de homicídios de mulheres em 2022 foi igual a 4.670, com uma taxa de 4,3 assassinatos para cada grupo de 100 mil, índice 22,8% superior ao calculado a partir dos casos registrados oficialmente (IPEA, 2024).

A inclusão da perspectiva de gênero nas políticas públicas brasileiras é um tema que ganhou visibilidade em meio ao processo de redemocratização e à ascensão dos movimentos sociais em meados da década de 1980. A busca por políticas integradas de gênero ainda é uma aspiração distante, embora tenham ocorrido avanços nesse sentido. As demandas dentro desse contexto colocam o Estado como o principal agente de mudanças por meio das políticas públicas (Farah, 2004).

Beauvoir (1980) sintetizou a dimensão dos estudos de gênero ao afirmar que os indivíduos nascem machos e fêmeas, mas se tornam homens e mulheres através de escolhas promovidas pela sociedade, não sendo um destino pré-determinado. Bourdieu (2012) destaca que a divisão entre os sexos é uma parte intrínseca da estrutura social, presente tanto de forma objetiva nas instituições como na subjetividade dos agentes sociais.

O conceito de gênero enfatiza as relações sociais entre os sexos e as desigualdades de poder, destacando a condição de subordinação das mulheres na sociedade e a construção social da identidade sexual (Soares, 2004).

A inserção desse debate na agenda pública, com a mobilização de mulheres buscando superar as desigualdades de gênero, decorre de uma longa trajetória de movimentos feministas para que as políticas públicas começassem a incorporar a questão de gênero no Brasil. A participação ativa das mulheres na definição política, na disputa por recursos e no controle social dessas políticas foi fundamental (Silveira, 2004).

A partir da criação da Secretaria Nacional de Políticas para Mulheres, em 2003, houve avanços na construção de políticas públicas com enfoque na transversalidade de gênero. O Plano Nacional de Políticas para Mulheres (PNPM), iniciado em 2004, foi um dos instrumentos-chave nesse processo. Esse marco proporcionou maior centralidade às políticas públicas com abordagem de gênero e impulsionou sua inclusão na agenda governamental (Farah, Diniz, Marcondes *et al.*, 2018). O PNPM propôs um processo participativo complexo e ações intersetoriais visando à redução das desigualdades de gênero e à promoção da igualdade (Brasil, 2013).

A discriminação de gênero é acentuada entre as mulheres encarceradas, que frequentemente são negligenciadas pelas políticas públicas, levando à invisibilidade e à vivência de experiências que impactam significativamente suas vidas. No Amazonas, o sistema prisional feminino possui apenas um presídio em seu território, sendo ele o único com 100% da população das internas inseridas em projetos de ressocialização. De acordo com o Relatório de Informações Penais – RELIPEN (2023), a população carcerária feminina no Amazonas é composta por cerca de 160 mulheres, sendo marcado por uma série de problemas, como a superlotação, a falta de estrutura e o descaso com a saúde e a educação das mulheres presas.

O sistema prisional feminino no Amazonas possui apenas um presídio em seu território, sendo ele o único com 100% da população das internas inseridas em projetos de ressocialização. A população prisional feminina no Amazonas é composta por cerca de 250 mulheres (SEAP-AM, 2016). O sistema prisional feminino é marcado por uma série de problemas, como a superlotação, a falta de estrutura e o descaso com a saúde e a educação das mulheres presas. Neste contexto, se questiona o seguinte: Como se configura o estado de coisas inconstitucional e a mulher reclusa: uma crítica à necropolítica carcerária de manaus?

O objetivo geral desta pesquisa é descrever a política de encarceramento feminino em Manaus e os marcadores sociais na construção de políticas públicas de segurança no sistema prisional. Os objetivos específicos são: 1. levantar o referencial teórico acerca do tema; 2. examinar a legislação pátria e os Tratados internacionais, bem como os demais instrumentos normativos referentes ao sistema prisional e às questões de gênero e discutir se, ao par dos dados levantados, a situação do encarceramento feminino em Manaus pode ser considerado um estado de coisas inconstitucional.

O tema do encarceramento feminino em Manaus é de extrema relevância e atualidade, especialmente considerando a crise em que o país se encontra nesse aspecto.

Cada vez mais, percebe-se a necessidade urgente de incentivar a ressocialização e o trabalho, além de garantir uma estrutura física adequada para o cumprimento da lei. Isso inclui também o acesso à assistência médica, educacional, jurídica e psicológica, sem negligenciar os direitos humanos das detentas como cidadãs, direitos estes que, lamentavelmente, têm sido relegados a segundo plano.

Analisar como a diferença de gênero, na construção de políticas públicas de segurança no sistema prisional, influencia as vivências do feminino no cárcere. O artigo é realizado a partir de uma pesquisa documental e bibliográfica, especialmente da legislação, da doutrina e jurisprudência, bem como dos relatórios produzidos pelos órgãos estatais (Gil, 2021).

Objetiva-se uma análise quantitativa, porquanto se levantará a população carcerária feminina no estado do Amazonas ao passo que será também qualitativa, pois se discutirá se as condições às quais as mulheres estão submetidas atende as normas jurídicas aplicáveis ou se se constituem verdadeiro estado de coisas inconstitucionais (Gil, 2021).

O ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL

O estado de coisas inconstitucional pode ser entendido como uma técnica decisória desenvolvida pela corte constitucional. O primeiro caso ocorreu na Colômbia, visando o enfrentamento e a superação de situações de violações graves e sistemáticas dos direitos fundamentais. Este tem como objetivo combater situações graves de violações de natureza estrutural que decorrem de falhas em políticas públicas (Sentença T-025, Colômbia, 2004). A partir deste contexto, há também casos no Brasil.

O conceito de necropolítica, introduzido pelo filósofo Achille Mbembe, se relaciona diretamente com a discussão do Estado de Coisas Inconstitucional, pois ambos abordam a questão da violência estrutural e das falhas do Estado em garantir direitos fundamentais. A necropolítica se manifesta quando o Estado decide, por meio de políticas públicas ou pela falta delas, quem tem direito à vida e quem está exposto à morte. Essa escolha, muitas vezes, resulta em uma desumanização de grupos marginalizados, exacerbando a vulnerabilidade social (Mbembe, 2018).

No Brasil, esse entendimento veio a partir do reconhecimento da violação massiva de direitos no sistema carcerário brasileiro através do julgamento da ADPF 347 (Brasil, 2015). Este teve como objetivo permitir que o poder judiciário entre em diálogo com os demais poderes, estipulando e acompanhando medidas em busca da efetivação de direitos fundamentais, por exemplo, o direito aos encontros íntimos (ADPF 347, Brasil, 2015).

Além disso, a condição dos direitos humanos no Brasil, marcada por uma série de violações, se torna ainda mais crítica quando se observa a intersecção entre o estado de coisa inconstitucional e a necropolítica. O sistema carcerário, por exemplo, representa um microcosmo dessas falhas, onde as condições de vida são desumanas e a falta de recursos básicos se torna um fator de morte. Segundo o Relatório do Conselho Nacional de Justiça, as prisões brasileiras estão entre as mais superlotadas do mundo, com uma taxa de ocupação que chega a 167% em algumas instituições (CNJ, 2021).

Juntamente com o estado de coisas inconstitucional, cria-se um entendimento da existência da necropolítica. A necropolítica é o uso do poder social e político que é estabelecido por parte do Estado, usado para determinar, por meio de ações ou da omissão, quem pode permanecer vivo ou deve morrer (Mbembe, 2018).

No contexto brasileiro, a necropolítica é evidenciada nas políticas de segurança pública e na forma como o Estado trata a população carcerária e as comunidades periféricas. A abordagem militarizada em algumas políticas de segurança pública não apenas marginaliza, mas também extermina, como demonstrado em várias operações policiais que resultam em mortes de civis, especialmente em comunidades de baixa renda. Essas ações são reflexos de uma política que privilegia a manutenção da ordem em detrimento da vida (Silva, 2020).

Um exemplo de como essa dinâmica pode funcionar é a determinação do STF na ADPF 347, que exigiu que o Estado apresentasse um plano de ação para melhorar as condições nas prisões. O cumprimento dessa decisão é fundamental para que se possa iniciar a superação do CCI. Contudo, a implementação de políticas públicas eficazes demanda um compromisso verdadeiro do Executivo e do Legislativo, que muitas vezes falham em priorizar a dignidade humana em suas agendas (Ferraz, 2020).

Ademais, é crucial que a sociedade civil se mobilize e atue como uma vigilante nesse processo. Organizações não governamentais e movimentos sociais desempenham um papel fundamental ao denunciar violações e pressionar o Estado a cumprir suas obrigações. A participação da sociedade é uma das chaves para a promoção de mudanças efetivas e para a responsabilização do Estado (Gomes, 2018).

Por outro lado, a persistência do CCI e da necropolítica no Brasil revela a necessidade de um olhar crítico sobre as estruturas de poder e suas relações. A análise das políticas públicas deve incluir uma avaliação de como estas impactam as vidas das pessoas mais vulneráveis. Uma mudança de paradigma é necessária para que se possa realmente garantir a efetividade dos direitos fundamentais e assegurar que todos os cidadãos tenham acesso à dignidade (Santos, 2022).

Nesse sentido, a educação se apresenta como uma ferramenta poderosa na luta contra a necropolítica e a inefetividade do CCI. O acesso à educação de qualidade é um direito fundamental que, quando garantido, pode transformar vidas e comunidades. Investir em educação é uma das formas mais efetivas de combater a desigualdade e de promover uma cultura de respeito aos direitos humanos (Almeida, 2021).

Portanto, a luta contra o Estado de Coisas Inconstitucional e a necropolítica é um desafio que requer a colaboração de todos os setores da sociedade. É fundamental que o Judiciário, o Legislativo, o Executivo e a sociedade civil se unam para construir um Brasil mais justo, onde a dignidade humana seja realmente respeitada e promovida. Apenas assim será possível superar as inconstitucionalidades estruturais e garantir que todos os cidadãos tenham seu direito à vida e à dignidade respeitados (Campos, 2023).

A MULHER RECLUSA NO SISTEMA CARCERÁRIO DE MANAUS

O aumento do número de mulheres encarceradas no Brasil tem levantado a necessidade de um debate aprofundado sobre questões de gênero. A inclusão desse tema na agenda governamental brasileira foi resultado da pressão exercida pelos movimentos feministas e da influência de organismos internacionais (Farah, Diniz, Marcondes *et al.*, 2018). No entanto, o tratamento oferecido às mulheres nas prisões é praticamente o mesmo destinado aos homens, ignorando suas necessidades específicas. Essa falta de atenção torna o processo de ressocialização das mulheres encarceradas ainda mais desafiador (França, 2014).

É crucial abordar a questão de gênero para impulsionar a criação de políticas públicas que considerem a situação das mulheres no sistema prisional. No entanto, esse é um campo marcado pela discordância, o que dificulta a definição conceitual e a implementação de projetos específicos de políticas públicas (Fonseca, 2016).

A realidade dos presídios femininos e a punição das mulheres encarceradas destacam a necessidade de uma mudança na forma como o Estado atua. Além de enfrentarem a privação de liberdade, essas mulheres enfrentam condições carcerárias precárias. Os presídios não foram projetados levando em consideração as especificidades de gênero, e as normas penais e sua execução foram estruturadas sob uma perspectiva predominantemente masculina, ignorando as diferenças femininas (Borges, 2005).

As dificuldades enfrentadas pelas mulheres encarceradas vão além das condições materiais das prisões. Muitas delas são vítimas de violência doméstica e, em muitos casos, o crime pelo qual estão sendo punidas está relacionado a essa violência, como os delitos associados à defesa de si mesmas ou de seus filhos. Assim, a criminalização dessas mulheres revela uma falta de compreensão das circunstâncias que frequentemente levam à criminalidade (Ribeiro, 2017). O sistema penal, portanto, deve ser repensado para reconhecer e abordar as particularidades que cercam o comportamento delitivo feminino.

Além disso, o estigma social que recai sobre as mulheres encarceradas é um fator que agrava sua situação. Elas enfrentam discriminação não apenas no ambiente prisional, mas também após a libertação, o que dificulta sua reintegração à sociedade. Muitas mulheres relatam que a rejeição familiar e a exclusão social aumentam a sensação de desamparo e solidão, contribuindo para a reincidência (Martins, 2019). A construção de uma rede de apoio, tanto no sistema prisional quanto após a saída, é fundamental para quebrar esse ciclo.

As políticas públicas voltadas para o encarceramento feminino ainda são escassas e, quando existem, geralmente carecem de recursos adequados para sua implementação. A falta de programas de educação e capacitação profissional, que poderiam oferecer oportunidades para as detentas, reflete uma visão limitada do papel da pena. O investimento em programas que favoreçam a reintegração social é essencial para reduzir a reincidência e promover a autonomia das mulheres (Cavalcante, 2020).

Outro aspecto que precisa ser considerado é a saúde das mulheres encarceradas. Muitas delas sofrem de problemas de saúde física e mental que não são adequadamente

tratados dentro do sistema prisional. A ausência de serviços de saúde, especialmente para atender a necessidades específicas, como saúde sexual e reprodutiva, pode resultar em sérios problemas, exacerbando o sofrimento das detentas (Silva, 2021). Garantir acesso a cuidados médicos é uma questão fundamental para a dignidade e o bem-estar das mulheres.

A construção de políticas públicas eficazes requer um entendimento mais profundo sobre a realidade das mulheres encarceradas. É fundamental que essas políticas sejam formuladas com a participação das próprias mulheres, permitindo que suas vozes e experiências sejam ouvidas. Esse processo participativo pode contribuir para a criação de soluções mais adequadas às suas necessidades (Farah; Diniz; Marcondes *et al.*, 2018).

A implementação de medidas que considerem as especificidades de gênero também deve incluir o oferecimento de alternativas ao encarceramento. A aplicação de penas não privativas de liberdade, como medidas socioeducativas, pode ser uma abordagem mais eficaz e justa para lidar com a criminalidade feminina, permitindo que as mulheres permaneçam com suas famílias e busquem oportunidades de recuperação e reintegração (Brasil, 2019).

Além disso, a necessidade de formação e sensibilização de profissionais que atuam no sistema prisional é fundamental. A capacitação de agentes penitenciários, juízes e outros operadores do direito em questões de gênero pode ajudar a desmistificar preconceitos e melhorar o tratamento das mulheres dentro das instituições. Essa formação deve incluir o reconhecimento das violências de gênero e suas consequências no comportamento das detentas (Lopes, 2020).

O fortalecimento de redes de apoio comunitário também é essencial para a ressocialização das mulheres após a saída do sistema prisional. Grupos de apoio e organizações não governamentais podem desempenhar um papel crucial, oferecendo assistência na reintegração social, no acesso a serviços de saúde e na busca por empregos. Essas iniciativas ajudam a reduzir a exclusão social e a promover a dignidade das mulheres (Costa, 2021).

Por fim, é imprescindível que a sociedade como um todo reconheça e dialogue sobre as questões de gênero no contexto do encarceramento. A conscientização sobre as desigualdades enfrentadas pelas mulheres no sistema penal é vital para a promoção de uma justiça mais equitativa e para a construção de um futuro em que todos tenham acesso a direitos fundamentais, independentemente de seu gênero (Ribeiro, 2017).

Assim, a situação das mulheres encarceradas no Brasil exige um compromisso coletivo para promover mudanças estruturais. A criação de políticas públicas que considerem as especificidades de gênero, a formação de profissionais, o apoio comunitário e a conscientização social são passos fundamentais na busca por um sistema penal mais justo e humano.

UMA CRÍTICA À NECROPOLÍTICA, AO ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL À MULHER RECLUSA NO SISTEMA CARCERÁRIO DE MANAUS

As políticas de segurança pública são intrinsecamente interdisciplinares, o que resulta em uma diversidade de frentes de ação em sua institucionalização. Nesse contexto, o conceito de “vivências”, explorado neste estudo, dialoga com várias áreas de conhecimento. O sistema prisional e a segurança pública têm sido alvo de abordagens que buscam contrapor a lógica punitivista, levantando questionamentos sobre quais práticas no sistema prisional contribuem para a produção de formas de existência que são invisíveis, a vida nua agambeniana (AGAMBEN, 2004). Além disso, a sociologia contemporânea também colabora na análise das políticas, observando as identidades sociais e os atores envolvidos nos estudos sobre a formação de grupos sociais que podem demandar ou ser alvo de políticas públicas, conforme apontado por Cortes e Lima (2012).

Assim, o propósito deste trabalho se alinha à reestruturação das políticas públicas de gênero no Brasil, que começou com a incorporação da questão de gênero pela agenda governamental, influenciada pelos movimentos feministas e organismos internacionais, identificando o campo de estudos de gênero no Brasil a partir do final dos anos 1970, coincidindo com o fortalecimento do movimento feminista no país (Farah, 2004). Ao abordar uma materialização empírica local, este estudo se apresenta como uma oportunidade para ampliar o debate sobre a relação entre gênero e políticas públicas de encarceramento, analisando em que medida as diferenças de gênero na construção de políticas públicas de segurança no sistema prisional, em um contexto local, influenciam as vivências das mulheres encarceradas. A pesquisa teve como foco o universo carcerário feminino no estado do Amazonas.

A análise das políticas de segurança pública no Brasil revela uma clara tendência à criminalização da pobreza e à marginalização de grupos vulneráveis, incluindo as mulheres. Essa marginalização é ainda mais acentuada no sistema prisional, onde as condições de vida das mulheres encarceradas são frequentemente desumanas. A lógica punitivista prevalente ignora as especificidades de gênero, perpetuando um ciclo de violência e vulnerabilidade (Ribeiro, 2019). A falta de programas adequados para a saúde, educação e reintegração social das mulheres indica uma falência do Estado em garantir direitos básicos.

Dentro dessa perspectiva, o conceito de necropolítica se torna central para compreender a forma como o Estado brasileiro gerencia a vida e a morte das mulheres encarceradas. Mbembe (2018) argumenta que a necropolítica opera através da exclusão e do controle, decidindo quem tem direito à vida e quem é considerado descartável. Essa lógica se reflete nas políticas carcerárias que tratam as mulheres não como cidadãs, mas como corpos a serem controlados e punidos. As experiências de violência e trauma vividas por essas mulheres, muitas vezes decorrentes de contextos de vulnerabilidade social, não são levadas em consideração nas decisões políticas.

Além disso, a condição de maternidade das mulheres encarceradas é uma questão particularmente crítica. Muitas detentas são mães que enfrentam o dilema de serem separadas de seus filhos, o que impacta diretamente não apenas suas vidas, mas também

as das crianças. O sistema prisional frequentemente falha em oferecer alternativas que permitam que mães e filhos mantenham seus vínculos, o que resulta em consequências psicológicas duradouras para ambos (Farah, 2004). Esse descaso revela uma profunda desconexão entre as políticas de encarceramento e as realidades da maternidade.

A falta de acesso a cuidados de saúde é outra questão alarmante. Mulheres encarceradas em Manaus enfrentam dificuldades significativas em relação a cuidados básicos, especialmente no que diz respeito à saúde reprodutiva e mental. Estudos mostram que a ausência de serviços de saúde adequados dentro do sistema prisional contribui para agravar problemas de saúde existentes e criar (Silva, 2021). A negligência do Estado em garantir cuidados adequados reflete uma lógica de desumanização que deve ser desafiada.

As políticas de segurança pública, que deveriam ser voltadas para a proteção e promoção da dignidade humana, acabam reforçando uma cultura de violência e exclusão. O encarceramento em massa, em especial de mulheres, evidencia a necessidade de uma reforma profunda que considere as especificidades de gênero e a urgência de uma abordagem mais humana e restaurativa. O fortalecimento de medidas alternativas ao encarceramento é essencial para quebrar esse ciclo de violência (Cavalcante, 2020).

As práticas de resistência das mulheres dentro do sistema carcerário também merecem ser reconhecidas. Muitas mulheres formam redes de apoio entre si, criando um espaço de solidariedade que desafia a lógica opressora do sistema. Essa resistência é uma forma de afirmar sua humanidade em um ambiente que frequentemente tenta desumanizá-las (Martins, 2019). O fortalecimento dessas redes pode ser um ponto de partida para a construção de políticas públicas que realmente atendam às necessidades das mulheres encarceradas.

É fundamental que a discussão sobre as políticas públicas de encarceramento inclua a perspectiva de gênero de forma ampla. Isso significa não apenas implementar programas específicos para mulheres, mas também garantir que a voz delas seja ouvida nos processos de formulação de políticas. A participação ativa das mulheres encarceradas em discussões sobre suas próprias vidas e condições de encarceramento é um passo importante para promover mudanças significativas (Fonseca, 2016).

A interseccionalidade é uma abordagem que pode enriquecer o debate sobre as políticas públicas voltadas para as mulheres no sistema prisional. Reconhecer que as experiências de encarceramento são influenciadas por múltiplas identidades sociais, como raça, classe e gênero, permite uma compreensão mais complexa e abrangente das desigualdades enfrentadas (Cortes; Lima, 2012). Essa perspectiva pode orientar a elaboração de políticas mais justas e equitativas.

A situação das mulheres encarceradas em Manaus é um reflexo das falhas estruturais do sistema prisional brasileiro. A implementação de políticas que considerem as especificidades de gênero e que busquem promover a ressocialização é uma urgência. Somente através de um compromisso coletivo com a justiça social e os direitos humanos será possível transformar o sistema prisional em um espaço que promova a dignidade e o respeito por todas as pessoas (Agamben, 2004).

Por fim, a crítica à necropolítica e ao estado de coisas inconstitucional em relação às mulheres encarceradas deve ser uma prioridade na agenda pública. A transformação das políticas de segurança e encarceramento requer não apenas mudanças estruturais, mas também uma profunda reflexão sobre os valores que sustentam essas políticas. A luta por direitos e dignidade para todas as mulheres, independentemente de sua condição, deve ser um imperativo moral da sociedade contemporânea.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Para melhorar as condições das mulheres reclusas no Brasil, é necessário repensar o sistema prisional. Primeiramente, é fundamental garantir que as prisões femininas ofereçam condições básicas e atendam às necessidades específicas das mulheres, sendo elas relacionadas à maternidade e saúde. Construir unidades que levem em conta essas especificidades, especialmente para gestantes e mães, é uma prioridade para que elas não sejam privadas de direitos básicos.

Outras medidas importantes podem ser apontadas como, assistência médica, visando o atendimento de saúde mental, cuidados especiais para grávidas e lactantes. Além disso, adotar alternativas diversos da prisão, como o regime domiciliar para mães com filhos pequenos, auxiliaria na diminuição da superlotação e evitaria a separação entre mães e filhos, um fator chave para o desenvolvimento e bem-estar emocional das crianças além de ser um ponto positivo na visão da ressocialização das internas.

O acompanhamento após a saída do presídio também é importante. Muitas mulheres enfrentam rejeição social ao saírem da prisão, o que dificulta sua reintegração. Criar redes de apoio que promovam o acesso a oportunidades de emprego e ao suporte psicológico é essencial para ajudar essas mulheres a reconstruírem suas vidas e evitar a reincidência. Essas redes também são fundamentais para que elas possam se reintegrar à sociedade e quebrar o ciclo de exclusão.

Por fim, é essencial fortalecer a fiscalização das condições dos presídios femininos. Órgãos como o Conselho Nacional de Justiça e a Defensoria Pública devem intensificar o monitoramento das práticas nos presídios para garantir que os direitos das mulheres sejam respeitados, aplicando, por exemplo, as Regras de Bangkok, que orientam sobre o tratamento adequado para mulheres em privação de liberdade.

Essas mudanças demandam o comprometimento do governo, do sistema judiciário e da sociedade civil para a construção de um sistema penal mais justo e que respeite a dignidade das mulheres.

REFERÊNCIAS

ADORNO, S. Crime e violência na sociedade brasileira contemporânea. **Jornal de Psicologia-PSI**, n. 132, abr./jun., p. 7-8, 2002. Disponível em: <https://nev.prp.usp.br/publicacao/crime-e-violencia-na-sociedade-brasileira-contemporanea/> Acesso em: 30 out. 2024

AGAMBEN, Giorgio. **Homo sacer**: o poder soberano e a vida nua. São Paulo: Boitempo, 2004. Disponível em: <https://psicanalisespolitica.wordpress.com/wp-content/uploads/2014/10/homo-sacer-o-poder-soberano-e-a-vida-nua-agambem.pdf> Acesso em: 30 out. 2024.

ALMEIDA, J. L. **Os limites e as potencialidades de uma ação profissional emancipatória no sistema prisional brasileiro**. 2006. 138f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2006. Disponível em <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/88717> Acesso em:30 out. 2024

ALMEIDA, L.; GOMES, R. C. **Processo das políticas públicas: revisão de literatura, reflexões teóricas e apontamentos para futuras pesquisas**. Cadernos EBAPE.BR, v. 16, n.3, p. 444-455, 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cebape/a/fBpmPq6Cyg795pzdMMLNmdQ/abstract/?lang=pt> Acesso em: 30 out. 2024.

ALMEIDA DE MORAES, Patricia; ALMEIDA BRITTO, Marcella Oldenburg. O envolvimento de empresas em violações de direitos humanos e os impactos das decisões da Corte Interamericana. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, v. 11, n. 2, 2021.

ANDRADE, B. S. A. B. **Entre as leis da Ciência, do Estado e de Deus**: O surgimento dos presídios no Brasil. 2011. 317 f. Dissertação (Mestrado em Antropologia Social) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011. Disponível em: <https://carceraria.org.br/wp-content/uploads/2018/06/bruna-angotti-entre-as-leis-da-cincia-do-estado-e-de-deus.pdf> Acesso em: 30 out. 2024

ARTUR, A. T. **“Presídio de Mulheres”**: as origens e os primeiros anos de estabelecimento. São Paulo, 1930-1950. In: SIMPÓSIO NACIONAL DE HISTÓRIA, 25., Fortaleza, 2009. Anais... Fortaleza: ANPUH, 2009. Disponível em: https://anpuh.org.br/uploads/anais-simposios/pdf/2019-01/1548772192_1635d32f7239cd3bcf643523baabdd02.Pdf. Pdf. Acesso em: 30 out. 2024

BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. 4 ed. Lisboa: Edições 70, 2009. Disponível em https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/7684991/mod_resource/content/1/BARDIN__L._1977._Analise_de_conteudo._Lisboa_edicoes__70__225.20191102-5693-11evk0e-with-cover-page-v2.pdf Acesso em: 30 out. 2024

BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2016. Disponível em https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/7684991/mod_resource/content/1/BARDIN__L._1977._Analise_de_conteudo._Lisboa_edicoes__70__225.20191102-5693-11evk0e-with-cover-page-v2.pdf Acesso em: 30 out. 2024

BEAUVOIR, S. **O segundo sexo**. 3.ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1980. Disponível em <https://joaocamillopenna.wordpress.com/wp-content/uploads/2018/03/beauvoir-o-segundo-sexo-volume-11.pdf> Acesso em: 30 out. 2024

BOURDIEU, P. **A dominação masculina**. 11. ed. Rio de Janeiro: Bertand Brasil, 2005. Disponível em https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/762315/mod_folder/content/0/BOURDIEU_A%20domina%C3%A7%C3%A3o%20masculina.pdf?force Acesso em: 30 out. 2024.

BOURDIEU, Pierre. **Symbolic violence**. 2012.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm Acesso em: 30 out. 2024.

BRASIL. **Departamento Penitenciário Nacional. Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias** - Infopen Mulheres, 2. ed. Brasília, DF: Ministério da Justiça e da Segurança Pública, 2017a. Disponível em: http://depen.gov.br/DEPEN/depen/sisdepen/infopen-mulheres/infopenmulheres_arte_07-03-18.pdf. Acesso em: 30 out. 2024.

BRASIL, SaferNet. Adolescentes. 2015.

BRASIL. **Ministério Público do Distrito Federal e Territórios. Plano Nacional de Segurança Pública. Brasília, DF: Governo Federal**, 2000. Disponível em: https://www.mpdf.mp.br/portal/pdf/unidades/procuradoria_geral/niceap/legis_armas/Legislacao_completa/Plano_Nacional_de_Seguranca_Publica_2000_2002.pdf Acesso em: 30 out. 2024

BRASIL. **Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social**. Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social 2018-2028. Brasília, DF: Ministério da Justiça e Segurança Pública, 2017b. Disponível em https://www.gov.br/mj/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/categorias-de-publicacoes/planos/plano_nac-_de_seguranca_publica_e_def-_soc-_2021___2030.pdf Acesso em:30 out. 2024

BRASIL. Presidência da República. **Plano Nacional de Políticas para as Mulheres**. Brasília, DF: Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, 2013. Disponível em < <https://www.gov.br/mulheres/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/arquivo1planonacionaldepoliticaspараasmulheres.pdf> Acesso em: 30 out. 2024

BREUS, T. L. **Políticas Públicas no Estado Constitucional**: a problemática da concretização dos direitos fundamentais sociais pela Administração Pública Brasileira Contemporânea. 2006. 244 f. Dissertação (Mestrado em Direito do Estado) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2006. Disponível em https://www.academia.edu/61403399/Políticas_públicas_no_estado_constitucional_problema_tica_da_concretiza_ç_ao_dos_direitos_fundamentais_pela_administra_ç_ao_pública_brasileira_contemporânea Acesso em: 30 out. 2024.

BORGES, Paulo César Corrêa. **Direito penal democrático**. São Paulo: Lemos e Cruz, 2005

CARVALHO, V. A.; SILVA, M. R. F. Política de segurança pública no Brasil: avanços, limites e desafios. **Revista Katálysis** v. 14, n. 1, p. 59-67, jan./jun. 2011. Disponível em <https://www.scielo.br/j/rk/a/bnjfd8BgmpTSXSSyXQ3qbj/?format=pdf&lang=pt> Acesso em: 30 out. 2024.

CERQUEIRA, Daniel; LINS, Gabriel de Oliveira Accioly. **Mapa dos homicídios ocultos no Brasil entre 1996 e 2021**. Texto para Discussão, 2024.

CHESKYS, D. **Mulheres invisíveis**: uma análise da influência dos estereótipos de gênero na vida de mulheres encarceradas. 2014. 134 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2014. Disponível em <https://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/35084/35084.PDF> Acesso em: 30 out. 2024

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA – CNJ. **Brasil tem 622 grávidas ou lactantes em presídios**. 2018. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/86062-brasil-tem-622-gravidas-ou-lactantes-empresidios>. Acesso em: 30 out. 2024.

CNJ – Conselho Nacional de Justiça. Justiça em números 2021: ano-base 2020. Brasília: CNJ, 2021. Disponível em: . 27/07/2023.

CORTES, S. M. V.; LIMA, L. L. A contribuição da sociologia para a análise de políticas públicas. **Lua Nova**, v. 87, p. 33-62, 2012. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ln/a/R5cnwpXgY33WHVg7b6mQRYL/> Acesso em: 30 out. 2024.

FARAH, M. F. S. *et al.* **Gênero e política pública: panorama da produção acadêmica no Brasil (1983-2015)**. Cadernos EBAPE.BR, v. 16, n. 3, p. 428-443, 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cebape/a/xpd4mNzztYCwzYBTssFrhvj/> Acesso em: 30 out. 2024.

FARAH, M. F. S. Gênero e políticas públicas. **Estudos feministas**, v. 12, n. 1, p. 47-71, jan./abr. 2004. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cebape/a/xpd4mNzztYCwzYBTssFrhvj/> Acesso em: 30 out. 2024.

FARAH, M. F. S. *et al.* Gênero e política pública: panorama da produção acadêmica no Brasil (1983-2015). Cadernos EBAPE.BR, Rio de Janeiro, v. 16, n. 3, p. 428-443, 2018.

FERRAZ, Sheila Cristina da Silva *et al.* **Uso das tecnologias de enfermagem para uma assistência segura no perioperatório pediátrico**. Revista Gaúcha de Enfermagem, v. 41, p. e20190251, 2020.

FILOCRE, D'Aquino. Classificações de políticas de segurança pública. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, ano 3, ed. 5, p. 146-158, ago./set. 2009. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/370020618_Classificacoes_de_politicas_de_seguranca_publica Acesso em: 30 out. 2024.

FONSECA, F. **A trama conflituosa das políticas públicas: Lógicas e projetos em disputa**. Cadernos EBAPE.BR, v. 14, n. esp., p. 406417, 2016. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cebape/a/sFmhLgDfRcYmpD3hdzXRHcy/?lang=pt&format=pdf> Acesso em: 30 out. 2024.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA – FBSP. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública**. 11. ed. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2018. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2019/03/Anuario-Brasileiro-de-Seguranca-Publica-2018.pdf>. Acesso em: 30 out. 2024.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA (a). **Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2022**. ISSN 1983-7364, ano 15. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2022/06/anuario-2022.pdf?v=5> Acesso em 04 fev. 2023.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **17º Anuário Brasileiro de Segurança Pública**. São Paulo: FBSP, 2023. Disponível em: <https://publicacoes.forumseguranca.org.br/handle/123456789/229>. Acesso em: 11 ago. 2024.

FRANÇA, M. H. O. **Criminalidade e prisão feminina: uma análise da questão de gênero**. Revista Ártemis, v. 18, n. 1, p. 212-227, 2014. Disponível em: <https://periodicos.ufpb.br/ojs/index.php/artemis/article/view/22547> Acesso em: 30 out. 2024.

FREIRE, M. D. **Paradigmas de segurança no Brasil: da ditadura aos nossos dias**. **Aurora**, ano 3, n. 5, p. 49-58, 2009. Disponível em: <https://revistas.marilia.unesp.br/index.php/aurora/article/view/1219> Acesso em: 30 out. 2024.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 6 São Paulo: Atlas, 2021, 173 p Disponível em: https://files.cercomp.ufg.br/weby/up/150/o/Anexo_C1_como_elaborar_projeto_de_pesquisa_-_antonio_carlos_gil.pdf Acesso em: 30 out. 2024.

GOMES, Ana Maria Isar dos Santos. **O direito à cidade sob uma perspectiva jurídico-sociológica**. Revista Direito GV, v. 14, p. 492-512, 2018.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Atlas da violência 2024**. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/arquivos/artigos/7868-atlas-violencia-2024-v11.pdf> Acesso em: 04 nov. 2024.

LOPES, Frederico; MADEIRA, Rosa; NETO, Carlos. **O Direito das Crianças à Cidade apropriada como lugar de Liberdade e de (inter) Ação**. Sociologia: Revista da Faculdade de Letras da Universidade do Porto, p. 31-52, 2020.

MATOS, Marlise. **Teorias de gênero ou teorias e gênero? Se e como os estudos de gênero e feministas se transformaram em um campo novo para as ciências**. Revista Estudos Feministas, v. 16, p. 333-357, 2008.

MBEMBE, Achille. **Necropolítica: biopoder, soberania, estado de exceção, política da morte**. Tradução de Renata Santini. São Paulo: N-1 Edições, 2018.

SANTOS, Milton. **Por uma geografia nova: da crítica da geografia a uma geografia crítica**. Edusp, 2022.

SILVA, Maria Odete Emygdio. **Da exclusão à inclusão: concepções e práticas**. Revista lusófona de educação, v. 13, n. 13, 2009.

SILVEIRA, Paulo Sérgio Panse *et al.* **Métodos quantitativos em medicina**. Editora Manole Ltda, 2004.

SILVA, Virgílio Afonso da. **Direito constitucional brasileiro**. Universidade de São Paulo, 2021.

SOUZA, Jessé. **A construção social da subcidadania: para uma sociologia política da modernidade periférica**. Editora ufmg, 2003.

SOARES, Magda. Letramento e alfabetização: as muitas facetas. **Revista brasileira de educação**, p. 5-17, 2004.

A Responsabilidade Penal de Menores Infratores em Atos Infracionais Graves

The Criminal Liability of Juvenile Offenders in Serious Offences

Carlos Gomes Neto

Engenheiro mecânico pela UNINORTE. Bacharelado em Direito pelo Centro Universitário de Ensino Superior do Amazonas. Empresário

Denison Melo de Aguiar

Advogado. Mestre em Direito pelo PPGDA/UEA. Doutor em Direito pelo PPGD/UFMG. Professor do ensino superior de Direito da UEA; APM/PMAM e CIESA. Coordenador da MARbiC/UEA, CLGBT/UEA, CAnimais/UEA e NEDAM/PPGDA/UEA

RESUMO

Este estudo aborda a responsabilidade penal de menores infratores envolvidos em atos infracionais graves e examina a eficácia das medidas socioeducativas previstas no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA). O problema central reside na adequação das medidas para promover a ressocialização de jovens infratores sem comprometer a segurança pública. O objetivo geral foi avaliar criticamente essas medidas, considerando sua capacidade de prevenir a reincidência e reabilitar adolescentes envolvidos em crimes graves. A metodologia consistiu em uma análise bibliográfica e documental de doutrinas jurídicas, legislação aplicável e estudos de casos concretos relacionados à justiça juvenil. Os resultados indicaram que, embora o sistema socioeducativo preveja a proteção e ressocialização dos jovens, há deficiências estruturais que prejudicam sua eficácia, como a falta de infraestrutura e a insuficiência de programas educacionais e de capacitação. Além disso, observou-se que as medidas punitivas, por si só, não são suficientes para promover a reintegração social dos adolescentes, exigindo uma abordagem multidisciplinar que envolva a família e a comunidade. A pesquisa conclui que é necessário reformular o sistema de medidas socioeducativas, priorizando a criação de políticas públicas mais eficazes e integradas, a fim de garantir tanto a ressocialização quanto a redução da criminalidade juvenil.

Palavras-chave: responsabilidade penal; menores infratores; medidas socioeducativas.



ABSTRACT

This study addresses the criminal liability of juvenile offenders involved in serious offences and examines the effectiveness of socio-educational measures provided by the Child and Adolescent Statute (ECA). The core issue lies in the adequacy of these measures to promote the rehabilitation of young offenders without compromising public safety. The main objective was to critically evaluate these measures, considering their ability to prevent recidivism and rehabilitate adolescents involved in serious crimes. The methodology consisted of a bibliographic and documentary analysis of legal doctrines, applicable legislation, and case studies related to juvenile justice. The results indicated that, although the socio-educational system provides for the protection and rehabilitation of young offenders, structural deficiencies hinder its effectiveness, such as the lack of infrastructure and insufficient educational and training programmes. Moreover, punitive measures alone are not sufficient to promote social reintegration, requiring a multidisciplinary approach that involves family and community support. The study concludes that it is necessary to reform the socio-educational system by prioritising the creation of more effective and integrated public policies, ensuring both rehabilitation and a reduction in juvenile crime.

Keywords: criminal liability; juvenile offenders; socio-educational measures.

INTRODUÇÃO

A responsabilidade penal de menores infratores, particularmente em relação a atos infracionais graves, é uma questão central no Direito Penal e na Justiça Juvenil. No Brasil, a Constituição (Brasil, 1988) e o Estatuto da Criança e do Adolescente (Brasil, 1990) estabelecem que menores de 18 anos são inimputáveis, sujeitando-se apenas a medidas socioeducativas. Esse modelo visa garantir a proteção integral desses jovens, reconhecendo sua condição de desenvolvimento. Entretanto, a prática de crimes graves por adolescentes levanta preocupações quanto à eficácia dessas medidas.

O Sistema de Garantia de Direitos dos menores infratores, como descrito por Braga (2017), busca a ressocialização dos jovens, além de assegurar sua responsabilização. Esse sistema visa proporcionar aos adolescentes em conflito com a lei as condições necessárias para sua reintegração à sociedade. No entanto, a reincidência e a prática de atos infracionais graves por menores indicam que as medidas socioeducativas podem não estar atingindo plenamente seus objetivos. Estudos, como o de Pinto (2015), apontam para falhas estruturais no sistema de justiça juvenil, evidenciando que o atual modelo de ressocialização necessita de aprimoramento para lidar com crimes de alta gravidade.

O problema que esta pesquisa pretende investigar é: as medidas socioeducativas são suficientes para promover a ressocialização de menores infratores envolvidos em atos infracionais graves, sem comprometer a segurança pública? Essa questão se baseia no fato de que a reincidência é comum entre jovens que cometem atos graves, sugerindo que as medidas adotadas pelo ECA podem não ser adequadas para lidar com a gravidade de certos crimes (Brasil, 1990). A literatura existente, como Souza (2012), discute que o sistema socioeducativo carece de reformas para tratar eficazmente crimes como homicídio, estupro e tráfico de drogas, colocando em pauta a necessidade de ajustes no modelo vigente.

A hipótese desta pesquisa é que o sistema de medidas socioeducativas, conforme previsto no ECA, não é totalmente eficaz para lidar com menores infratores em crimes graves. Moura *et al.* (2024) argumentam que a falta de estrutura e a ausência de continuidade nos programas de ressocialização são fatores que comprometem a eficácia dessas medidas. O estudo pretende verificar se a gravidade dos atos infracionais exige uma reformulação das políticas públicas, ou se melhorias específicas no acompanhamento e nas estruturas podem ajustar o sistema para atender melhor às demandas da sociedade e dos jovens infratores.

O objetivo geral desta pesquisa é avaliar criticamente a eficácia das medidas socioeducativas aplicadas a menores infratores em atos infracionais graves, com foco na sua capacidade de promover a ressocialização. A pesquisa será baseada em uma análise bibliográfica e documental, com o estudo de doutrinas jurídicas, legislações e casos concretos. Além disso, pretende-se verificar se o atual modelo de justiça juvenil está preparado para lidar com a gravidade desses atos infracionais, conforme sugerido por McInerny (2007), que destaca a importância de uma análise lógica e bem fundamentada na interpretação das normas jurídicas aplicadas ao tema.

A justificativa para esta pesquisa reside na sua relevância jurídica, social e acadêmica. No campo jurídico, a pesquisa busca contribuir para a discussão sobre a eficácia das medidas socioeducativas e a necessidade de possíveis reformas legislativas. Socialmente, o estudo se justifica pela importância de proteger a sociedade da criminalidade juvenil, sem abrir mão dos direitos fundamentais dos adolescentes, como destacado por Almeida, Almeida e Almeida (2020). Além disso, a questão da ressocialização de menores infratores é de extrema importância, uma vez que falhas nesse processo podem perpetuar ciclos de violência e criminalidade, afetando diretamente a segurança pública.

Academicamente, o tema é de grande relevância por se tratar de um assunto que ainda carece de estudos aprofundados no Brasil, principalmente em relação à aplicação das medidas socioeducativas em casos de atos infracionais graves. Embora Braga (2017) discuta amplamente o Sistema de Garantia de Direitos, a eficácia dessas medidas no tratamento de crimes graves continua sendo uma questão controversa. Moura *et al.* (2024) destacam que a complexidade do sistema socioeducativo exige uma abordagem interdisciplinar, integrando aspectos jurídicos, psicológicos e sociais para tratar adequadamente dos jovens infratores.

Além disso, esta pesquisa pretende investigar como as falhas estruturais no sistema socioeducativo impactam diretamente a reincidência de menores infratores. Estudos como o de Pinto (2015) revelam que, no Amazonas, a carência de infraestrutura adequada e a falta de profissionais capacitados comprometem a ressocialização de menores. A análise crítica dessas falhas e a proposição de soluções visam contribuir para a construção de um sistema de justiça juvenil mais eficiente, capaz de promover a reintegração dos jovens infratores e garantir maior segurança à sociedade.

Por fim, esta pesquisa busca contribuir para o debate sobre o equilíbrio entre justiça e ressocialização no tratamento de menores infratores. Conforme Santos, Silva e Bittencourt Neto (2023), a questão da criminalidade juvenil exige uma abordagem que integre diversas disciplinas, considerando os aspectos jurídicos, sociais e psicológicos. A análise crítica das

práticas vigentes e a proposta de reformas estruturais pretendem fornecer subsídios tanto para o aprimoramento do sistema de justiça juvenil quanto para a formulação de políticas públicas mais eficazes e adequadas à realidade brasileira.

AS MEDIDAS SOCIOEDUCATIVAS NO ECA: FUNDAMENTOS E FINALIDADES

As medidas socioeducativas previstas no ECA representam um dos pilares da legislação voltada à proteção e responsabilização dos menores infratores (Brasil, 1990). Com base em princípios voltados para a proteção integral e a dignidade humana, essas medidas têm como principal finalidade a ressocialização dos adolescentes que cometem atos infracionais. Ao contrário das sanções aplicadas no âmbito penal adulto, as medidas socioeducativas buscam a reeducação e a reintegração social, reconhecendo as particularidades do desenvolvimento humano na adolescência.

O ECA estabelece uma abordagem diferenciada para lidar com menores infratores, fundamentada no reconhecimento de sua condição peculiar de desenvolvimento (Brasil, 1990). Almeida *et al.* (2020) observam que as medidas socioeducativas visam a proteção dos direitos fundamentais dos adolescentes, ao mesmo tempo em que buscam promover sua responsabilidade pelos atos cometidos. Essa dualidade de funções – educativa e repressiva – reflete a tentativa de equilibrar a necessidade de responsabilização com o imperativo de ressocialização.

A aplicação dessas medidas está vinculada ao princípio da proteção integral, previsto no artigo 227 da Constituição Federal (Brasil, 1988). Tal princípio exige que o Estado, a sociedade e a família assegurem à criança e ao adolescente os direitos à educação, saúde, lazer, cultura e dignidade, sendo esse o alicerce sobre o qual as medidas socioeducativas são estruturadas. Souza (2012) argumenta que o caráter pedagógico dessas medidas visa corrigir a conduta do adolescente infrator, sem desconsiderar os fatores socioeconômicos e culturais que influenciam sua trajetória de vida.

As finalidades das medidas socioeducativas estão intrinsecamente ligadas à ideia de que a punição, por si só, não é suficiente para evitar a reincidência de atos infracionais (Brasil, 1990). Moura *et al.* (2024) destacam que a simples imposição de sanções, sem um suporte educacional e social adequado, tende a reforçar comportamentos desviantes. Por essa razão, as medidas preveem não apenas a responsabilização do menor, mas também o seu acompanhamento psicossocial, de modo a permitir sua reinserção na sociedade.

No contexto da aplicação dessas medidas, as questões relativas à dignidade da pessoa humana assumem uma posição central. Braga (2017) afirma que as medidas socioeducativas não podem ser vistas como penas, mas sim como mecanismos de reeducação que visam o desenvolvimento integral do adolescente. O autor ressalta que, para que essas medidas cumpram sua finalidade, é imprescindível que o Estado ofereça as condições necessárias para o acompanhamento adequado desses jovens.

A proporcionalidade das medidas é outro elemento relevante para garantir que os direitos do adolescente sejam preservados (Brasil, 1990). Segundo Souza (2012, p. 40), “as

medidas aplicadas devem ser proporcionais à gravidade do ato infracional e à capacidade do adolescente de compreendê-lo”. Esse princípio da proporcionalidade está alinhado ao que prevê o ECA, ao determinar que as medidas devem ser individualizadas, considerando as circunstâncias do ato infracional e as condições pessoais do adolescente (Brasil, 1990).

No entanto, a implementação prática das medidas socioeducativas enfrenta desafios significativos, especialmente em razão das desigualdades regionais e da insuficiência de recursos destinados ao sistema de justiça juvenil. Martins (2016) aponta que, em estados como o Amazonas, a falta de infraestrutura adequada e a carência de profissionais capacitados dificultam a aplicação eficaz das medidas. A ausência de unidades socioeducativas apropriadas compromete a ressocialização dos adolescentes e, conseqüentemente, a própria eficácia das medidas previstas no ECA.

Além disso, a sobrecarga do sistema socioeducativo brasileiro compromete a qualidade do atendimento aos menores infratores. Almeida *et al.* (2020) observam que, em muitas regiões, as unidades socioeducativas operam acima de sua capacidade, o que gera condições inadequadas de atendimento e dificulta a implementação de programas pedagógicos e de reabilitação. A superlotação, associada à falta de políticas públicas eficientes, compromete a eficácia das medidas e amplia as chances de reincidência.

A importância de um acompanhamento psicossocial adequado é constantemente ressaltada pelos estudiosos da área. Farah (2019) destaca que o trabalho de ressocialização exige um suporte psicossocial constante, com acompanhamento terapêutico e educativo, que permita ao adolescente compreender os efeitos de seus atos e desenvolver novos padrões de comportamento. O contato com profissionais qualificados e o desenvolvimento de programas voltados para a reintegração social são fundamentais para a concretização dos objetivos das medidas socioeducativas.

Ademais, a função preventiva das medidas também merece destaque. Santos *et al.* (2023) apontam que, ao promover a responsabilização dos adolescentes, as medidas socioeducativas cumprem um papel importante na prevenção da criminalidade, uma vez que visam corrigir os comportamentos desviantes antes que eles se tornem recorrentes. No entanto, essa função preventiva só será plenamente eficaz se houver um acompanhamento contínuo e uma rede de apoio que envolva não apenas o Estado, mas também a família e a comunidade.

Outro ponto relevante é o papel da educação no processo de ressocialização dos menores infratores. Pinto (2015) ressalta que as medidas socioeducativas devem priorizar o acesso à educação de qualidade, visto que a escolarização é um dos principais fatores de proteção contra a reincidência. O autor argumenta que a ausência de oportunidades educacionais adequadas dentro das unidades socioeducativas compromete seriamente a reintegração dos jovens à sociedade.

Apesar das boas intenções do estatuto da criança, a realidade prática mostra que ainda há muito a ser feito para garantir que as medidas socioeducativas cumpram seu propósito. Moura *et al.* (2024) afirmam que, sem investimentos adequados e sem a criação de políticas públicas que fortaleçam o sistema socioeducativo, a ressocialização dos adolescentes infratores continuará sendo um desafio. A precariedade das condições

nas unidades socioeducativas, aliada à falta de oportunidades para os adolescentes após o cumprimento das medidas, reforça a necessidade de uma reforma no sistema.

A articulação entre os diversos atores envolvidos na aplicação das medidas socioeducativas também é um ponto de crítica. Braga (2017) destaca que o sistema socioeducativo deve funcionar de maneira integrada, envolvendo o Judiciário, os Conselhos Tutelares, as famílias e as instituições de ensino. Contudo, muitas vezes, essa articulação é falha, o que impede que as medidas sejam aplicadas de maneira eficaz e que o adolescente tenha acesso ao suporte necessário para sua reinserção social.

A reeducação do adolescente infrator exige uma abordagem multidisciplinar, que inclua não apenas o aspecto punitivo, mas também o aspecto educacional e social. Martins (2016) defende que a atuação de psicólogos, assistentes sociais e pedagogos é fundamental para garantir que as medidas socioeducativas alcancem seus objetivos. A integração entre essas diferentes áreas de conhecimento permite que o adolescente receba um tratamento mais completo e eficaz, aumentando suas chances de ressocialização.

A responsabilização familiar também é fundamental no processo de reeducação dos menores infratores. Santos *et al.* (2023) argumentam que a família deve ser inserida no processo de cumprimento das medidas, uma vez que é no ambiente familiar que o adolescente terá as melhores chances de se reestruturar. O apoio familiar durante e após o cumprimento das medidas socioeducativas é essencial para garantir que o jovem se mantenha longe do ambiente infracional e consiga retomar sua vida de maneira saudável e produtiva.

Ainda sobre o papel da família, Farah (2019) observa que a falta de uma estrutura familiar sólida é um dos principais fatores que levam os adolescentes à criminalidade. A ausência de acompanhamento familiar ou a presença de situações de violência doméstica dificultam a ressocialização dos menores infratores, pois a família deveria ser um dos principais suportes nesse processo. Assim, o Estado deve atuar não apenas sobre o adolescente, mas também sobre o contexto familiar, oferecendo suporte social e psicológico.

Outro aspecto crucial é a adaptação das medidas socioeducativas às particularidades regionais. Martins (2016) aponta que as medidas previstas no ECA precisam ser implementadas de maneira flexível, levando em consideração as condições socioeconômicas e culturais de cada região do país. A aplicação de uma medida padronizada para realidades tão distintas, como as encontradas nas diversas regiões brasileiras, compromete a eficácia das medidas e reforça a desigualdade no atendimento aos menores infratores.

A necessidade de reformulação das medidas socioeducativas é defendida por diversos autores. Almeida *et al.* (2020) sugerem que uma reforma no sistema deve priorizar a criação de unidades socioeducativas regionais, com foco em um atendimento mais individualizado e em uma maior articulação entre as diferentes esferas governamentais. Por fim, as medidas socioeducativas têm o potencial de transformar a vida dos adolescentes infratores, mas sua aplicação requer um esforço conjunto de toda a sociedade.

ATOS INFRACIONAIS GRAVES E A RESPONSABILIDADE PENAL DE MENORES

A responsabilidade penal de menores infratores em atos infracionais graves constitui um tema de grande relevância no Direito Penal contemporâneo, especialmente no contexto brasileiro, em que o Estatuto estabelece diretrizes específicas para o tratamento de menores em conflito com a lei (Brasil, 1990). A partir de uma perspectiva jurídico-constitucional, a inimputabilidade de menores de 18 anos, prevista no art. 228 da Constituição (Brasil, 1988), assegura que os adolescentes sejam submetidos a medidas socioeducativas e não a penas privativas de liberdade (Brasil, 1988).

Contudo, a prática de atos infracionais graves, como homicídio, estupro e tráfico de drogas, levanta questionamentos sobre a adequação e a eficácia das respostas estatais em casos de alta gravidade (Moraes; Ramos, 2023). Ao se analisar atos infracionais graves cometidos por menores, é imprescindível considerar o princípio da proteção integral, que assegura tratamento diferenciado aos adolescentes, em conformidade com sua condição peculiar de desenvolvimento. No entanto, crimes graves cometidos por menores desafiam o sistema de justiça juvenil, que deve equilibrar a necessidade de proteção dos direitos desses jovens com a exigência de garantir a segurança pública.

Seguindo essa linha de pensamento, Souza (2012) aponta que o sistema de medidas socioeducativas nem sempre é capaz de oferecer uma resposta satisfatória, especialmente quando o ato infracional envolve alto grau de violência ou periculosidade. A questão da responsabilidade penal de menores infratores em atos graves exige uma reflexão sobre o papel do Estado na ressocialização desses jovens. Liberati (2015) observa que a inimputabilidade prevista no ECA tem como base a ideia de que adolescentes em conflito com a lei devem ser protegidos e reeducados.

No entanto, crimes graves frequentemente geram pressões sociais por uma resposta mais punitiva, o que coloca em tensão o objetivo ressocializador das medidas previstas no estatuto (Brasil, 1990). Vidal de Souza e Abdala Filho (2023) criticam a medida socioeducativa de internação nesses casos, questionando sua real capacidade de transformar a vida dos adolescentes infratores. Ademais, a doutrina tem discutido a eficácia das medidas socioeducativas aplicadas a menores infratores em crimes graves. Carvalho (2020) destaca que, embora a internação seja a medida mais severa prevista pelo ECA, há dúvidas quanto à sua capacidade de promover a reintegração social desses jovens.

A recorrência de atos infracionais graves, mesmo após o cumprimento de medidas socioeducativas, evidencia a necessidade de uma avaliação crítica do sistema atual. Amin (2023) argumenta que, apesar das bases históricas de proteção aos direitos da criança e do adolescente, a prática demonstra que há uma lacuna entre a teoria e a aplicação das medidas previstas na legislação. Ao confrontar esses achados com a revisão de literatura, constata-se que a reincidência em crimes graves por menores infratores está atrelada a fatores estruturais do sistema socioeducativo.

Santos, Silva e Bittencourt Neto (2023) apontam que a teoria do fato jurídico sob uma ótica civil-constitucional deve considerar o impacto social e individual das normas aplicadas aos menores, especialmente em relação à sua capacidade de ressocialização. A ineficácia

das medidas atuais em prevenir a reincidência de crimes graves indica a necessidade de reformulação das políticas públicas voltadas para o tratamento de menores infratores. A análise de atos infracionais graves e da responsabilidade penal de menores também revela que as circunstâncias em que esses crimes ocorrem muitas vezes envolvem contextos de vulnerabilidade social.

Dentro desse contexto, Moraes e Ramos (2023) observam que a prática de atos infracionais está, em muitos casos, diretamente relacionada à falta de acesso a direitos fundamentais, como educação, saúde e lazer, o que contribui para o envolvimento de adolescentes em atividades criminosas. Dessa forma, o sistema de justiça juvenil precisa lidar não apenas com a punição, mas com as causas subjacentes da criminalidade juvenil. A legislação brasileira, apesar de avançada em termos de proteção dos direitos dos menores, enfrenta dificuldades para aplicar as medidas socioeducativas de maneira eficaz em casos de crimes graves.

Carvalho (2020) destaca que a execução dessas medidas, particularmente a internação, apresenta falhas estruturais, como superlotação e falta de programas de acompanhamento contínuo. Essas falhas comprometem o processo de ressocialização e contribuem para a perpetuação da criminalidade juvenil. Assim, o sistema atual precisa ser repensado à luz dos desafios impostos pelos atos infracionais graves. Além disso, a crítica ao modelo de internação como resposta predominante a atos infracionais graves levanta a questão sobre a proporcionalidade das medidas aplicadas.

Nesse sentido, Vidal de Souza e Abdala Filho (2023) questionam se a internação, muitas vezes adotada como resposta automática em casos graves, é realmente proporcional ao crime cometido ou se existem alternativas mais eficazes e menos prejudiciais ao desenvolvimento do adolescente. A análise dessas questões é essencial para uma avaliação justa e equilibrada da responsabilidade penal de menores infratores. Ao se comparar a legislação brasileira com sistemas internacionais, verifica-se que há diferentes abordagens para o tratamento de menores infratores.

Nesse tocante, Amin (2023) sugere que o Brasil poderia se beneficiar de experiências de outros países que aplicam medidas mais flexíveis e adaptadas às necessidades individuais dos jovens infratores. A experiência internacional aponta para a importância de programas personalizados de acompanhamento, que considerem o contexto social e psicológico do adolescente, algo que o sistema brasileiro ainda não consegue implementar de maneira eficaz. Dessa forma, é possível concluir que a responsabilidade penal de menores infratores em atos infracionais graves representa um grande desafio para o Direito Penal juvenil.

O sistema de medidas socioeducativas, conforme estruturado pelo ECA, enfrenta dificuldades para lidar com a gravidade desses crimes, e a revisão da literatura sugere que mudanças são necessárias. A busca por soluções que equilibrem a proteção dos direitos dos adolescentes com a garantia de segurança pública é urgente e requer uma abordagem multidisciplinar, envolvendo direito, psicologia e políticas públicas. Assim, a discussão sobre a responsabilidade penal de menores infratores continua a ser uma área em evolução, que exige constantes reflexões e adaptações às realidades sociais.

EFICÁCIA DAS MEDIDAS SOCIOEDUCATIVAS NA RESSOCIALIZAÇÃO DE MENORES INFRATORES

A responsabilidade penal de menores infratores, especialmente em casos que envolvem atos infracionais graves, suscita debates relevantes no campo jurídico, sobretudo quanto à adequação e à eficácia das medidas socioeducativas aplicadas. O estatuto prioriza a reeducação e a ressocialização do adolescente infrator, estabelecendo a internação como medida excepcional (Brasil, 1990). No entanto, a análise de decisões judiciais revela a complexidade envolvida na aplicação dessas medidas, sobretudo em atos infracionais graves, como tráfico de drogas, porte ilegal de armas, tentativa de latrocínio, e roubo majorado.

Ao estudar a jurisprudência, é possível observar como os tribunais buscam equilibrar a necessidade de proteção dos direitos do adolescente com a segurança pública e a efetiva ressocialização. No caso da Apelação Criminal nº 10428170000445001 (TJMG, 2019a), julgada pelo Tribunal de Justiça de Minas Gerais, o ato infracional cometido foi análogo ao crime de tráfico de drogas.

EMENTA: APELAÇÃO CRIMINAL - ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE - ATO INFRACIONAL ANÁLOGO AO CRIME DE TRÁFICO DE DROGAS - SENTENÇA QUE APLICOU MEDIDA SOCIOEDUCATIVA DE INTERNAÇÃO - RECURSO DA DEFESA - PLEITO DE ABRANDAMENTO DA MEDIDA - POSSIBILIDADE - RECURSO PROVIDO. -A imposição de medida socioeducativa a ser aplicada ao adolescente infrator possui como desiderato principal fazer despertar no menor a consciência do desvalor de sua conduta, possuindo, além do caráter punitivo, a finalidade de reeducação do adolescente infrator, visando sua reabilitação social -Considerando as condições pessoais do menor, bem como o fato de que não se encontram preenchidos os requisitos previstos no art. 122 do ECA, se impõe o abrandamento da medida socioeducativa de internação aplicada.

(TJ-MG - APR: 10428170000445001 MG, Relator: Wanderley Paiva, Data de Julgamento: 10/02/0019, Data de Publicação: 20/02/2019) (TJMG, 2019a).

A sentença de primeira instância impôs a medida socioeducativa de internação, considerando a gravidade do ato praticado. No entanto, a defesa interpôs recurso, pleiteando o abrandamento da medida, alegando que as condições pessoais do menor, bem como a inexistência de reincidência, não preenchiam os requisitos do art. 122 do Estatuto (Brasil, 1990), que determina a internação como última alternativa (Brasil, 1990). O tribunal, ao revisar o caso, entendeu que, embora o tráfico de drogas seja grave, a internação deve ser aplicada com excepcionalidade. Destacou-se que o adolescente apresentava condições pessoais favoráveis à adoção de medida menos gravosa.

Diante disso, o tribunal optou pelo abrandamento da medida, substituindo a internação por uma medida em meio aberto, julgando que esta seria mais eficaz para a reeducação do menor e proporcional ao ato praticado. Já na Apelação Criminal nº 01232282920168130223 (TJMG, 2019b), também do Tribunal de Justiça de Minas Gerais, o adolescente havia praticado ato infracional análogo ao crime de porte ilegal de arma de fogo de uso permitido. A sentença inicial impôs a medida de internação, mas a defesa recorreu, argumentando que a semiliberdade seria mais adequada às circunstâncias do caso.

EMENTA: APELAÇÃO - ECA - ATO INFRACIONAL ANÁLOGO AO CRIME DE PORTE ILEGAL DE ARMA DE FOGO DE USO PERMITIDO MATERIALIDADE E AUTORIA COMPROVADAS - REPRESENTAÇÃO PROCEDENTE - INTERNAÇÃO - DESNECESSIDADE - SUBSTITUIÇÃO POR SEMILIBERDADE - POSSIBILIDADE. 01. A medida socioeducativa de internação pode ser preterida por outra que atenda, com maior eficácia, a necessidade de ressocialização e reeducação dos menores delinquentes. 02. O grau de marginalização dos adolescentes é vetor indicativo de que a medida socioeducativa em meio totalmente aberto será inócua, sendo necessária a aplicação de medida socioeducativa de inserção em regime de semiliberdade, de molde a atender a citados fins.

(TJ-MG - APR: 01232282920168130223 Divinópolis, Relator: Des.(a) Fortuna Grion, Data de Julgamento: 19/03/2019, 3ª CÂMARA CRIMINAL, Data de Publicação: 29/03/2019) (TJMG, 2019b).

O tribunal, ao examinar a apelação, ponderou que a internação, sendo a medida mais severa prevista pelo Estatuto, deve ser reservada para casos em que nenhuma outra medida seja suficiente para alcançar os objetivos de ressocialização. No caso específico, o adolescente não apresentava reincidência, e a corte concluiu que a semiliberdade atenderia melhor às necessidades de reeducação do infrator, sem comprometer a segurança pública. A decisão reforçou o entendimento de que o sistema socioeducativo deve ser pautado pela excepcionalidade da internação, optando-se por medidas menos gravosas sempre que possível (TJMG, 2019 b).

No Agravo de Instrumento nº 07172760220218070000 (TJDF, 2021), julgado pelo Tribunal de Justiça do Distrito Federal, o tribunal discutiu a possibilidade de substituição da medida de semiliberdade por internação devido ao descumprimento reiterado das obrigações impostas ao adolescente. No caso concreto, o jovem havia sido submetido à semiliberdade, mas não cumpriu as condições da medida, o que levou o Ministério Público a solicitar a sua conversão em internação.

AGRAVO DE INSTRUMENTO. VARA DE EXECUÇÕES DE MEDIDA SOCIEDUCATIVA. SUBSTITUIÇÃO DA MEDIDA SOCIOEDUCATIVA DE SEMILIBERDADE POR INTERNAÇÃO POR PRAZO INDETERMINADO. POSSIBILIDADE. DESCUMPRIMENTO REITERADO DA MEDIDA IMPOSTA. INAPTIDÃO DEMONSTRADA. OFENSA À COISA JULGADA. INOCORRÊNCIA. RECURSO DESPROVIDO. 1. Nos termos dos artigos 43 da Lei 12.594/2012, e 113, combinado com 99 e 100 da Lei 8.069/1990, a medida socioeducativa imposta a adolescente pode ser reavaliada a qualquer tempo, desde que atendidos os requisitos impostos na lei específica que regulamenta a execução das medidas socioeducativas, quais sejam: pedido, motivação adequada e devido processo legal, devendo constar no processo parecer técnico e realização de audiência prévia. 2. A medida socioeducativa é aplicada ?rebus sic stantibus?, não transitando em julgado, nessa parte, o ?decisum?. Assim, a superveniência de fatos que indiquem ter sido a medida anteriormente aplicada, como no caso, inservível para a ressocialização do jovem, ocasiona a alteração da medida. 3. A motivação é suficiente quando emitido juízo de valor sobre a questão suscitada, não sendo necessário o pronunciamento expresso e exaustivo sobre os dispositivos de lei tidos por violados, bastando que o julgador demonstre os motivos do seu convencimento, não havendo que falar em descumprimento ao disposto no artigo 489, § 1º, inciso VI, do Código de Processo Civil. 4. A superveniência de fatos que indiquem ter sido a medida socioeducativa anteriormente aplicada ao jovem infrator inservível para a sua ressocialização, como no caso, ocasiona a alteração da medida. Deste modo, não se vislumbra conflito aparente de normas entre o artigo 1º, § 2º, inciso III, e o artigo 43, § 4º, ambos da Lei n. 12.594/2012. Precedentes. 5. Recurso desprovido.

(TJ-DF 07172760220218070000 1358539, Relator: SILVANO BARBOSA DOS SANTOS, Data de Julgamento: 22/07/2021, 2ª Turma Criminal, Data de Publicação: 09/08/2021) (TJDF, 2021)

O tribunal decidiu que, nos termos da Lei nº 12.594/2012 (Brasil, 2012) e do Estatuto (Brasil, 1990), a medida socioeducativa pode ser reavaliada a qualquer tempo, desde que respeitados o devido processo legal e a existência de parecer técnico que justifique a alteração. Considerando o reiterado descumprimento, o tribunal entendeu que a internação seria necessária para garantir a reeducação do menor, justificando a decisão pela ineficácia da medida anterior. A corte reafirmou que a revisão das medidas socioeducativas é fundamental quando se demonstra que a medida original não cumpre os objetivos de ressocialização (TJDF, 2021).

A Apelação Criminal nº 00212237020198130433 (TJMG, 2019c), também do Tribunal de Justiça de Minas Gerais, envolveu um ato infracional análogo ao crime de ameaça. A sentença de primeira instância havia determinado a internação, mas a defesa recorreu, solicitando a substituição por uma medida menos gravosa.

EMENTA: APELAÇÃO CRIMINAL - ECA - ATO INFRACIONAL ANÁLOGO AO CRIME DE AMEAÇA - MEDIDA SÓCIOEDUCATIVA DE INTERNAÇÃO - IMPOSSIBILIDADE. A internação, a mais severa dentre as medidas socioeducativas, deve se orientar pela excepcionalidade, apenas devendo ser aplicada à falta de outra providência menos gravosa. Não esgotadas as medidas mais brandas, a internação deve ser preterida por outras que atendam, com maior eficácia, a necessidade de reeducação e ressocialização do menor delinquente.

(TJ-MG - APR: 00212237020198130433 Montes Claros, Relator: Des.(a) Fortuna Grion, Data de Julgamento: 12/11/2019, 3ª CÂMARA CRIMINAL, Data de Publicação: 22/11/2019) (TJMG, 2019c).

O tribunal reformou a decisão, considerando que a internação deve ser aplicada com base no princípio da excepcionalidade, previsto no Estatuto, e que medidas mais brandas não haviam sido esgotadas no caso concreto. A corte concluiu que a aplicação de medidas menos severas, como a semiliberdade, seria mais adequada para atender aos fins de ressocialização do adolescente, já que a internação, neste caso, seria desproporcional à gravidade do ato infracional (TJMG, 2019). Outro julgamento relevante para a discussão sobre a internação como medida socioeducativa é o da Apelação Criminal nº 00015578420188070013 (TJMG, 2021 b), do Tribunal de Justiça do Distrito Federal.

APELAÇÃO. ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE. ATO INFRACIONAL ANÁLOGO AO CRIME DE TENTATIVA DE LATROCÍNIO. APELAÇÃO. EFEITO DEVOLUTIVO. INTERESSE DE AGIR ESTATAL. PRESENÇA. MAIORIDADE PENAL. LAPSO TEMPORAL ENTRE O FATO E A SENTENÇA. REJEIÇÃO. ABSOLVIÇÃO. IMPOSSIBILIDADE. MEDIDA SÓCIOEDUCATIVA DE INTERNAÇÃO. ADEQUADA. I - Nos termos do art. 215 do ECA, o efeito suspensivo é conferido aos recursos em casos excepcionais, apenas quando comprovada a possibilidade de dano irreparável à parte. O imediato cumprimento da medida socioeducativa garante sua finalidade protetiva e pedagógica no processo de ressocialização do adolescente infrator. Recurso recebido apenas no efeito devolutivo. II - O alcance da maioridade penal, o lapso temporal entre o fato e a sentença ou a superveniência de condenação em ação penal à pena de detenção em regime aberto, não afasta a utilidade da aplicação da medida socioeducativa em razão de fato grave e diante da possibilidade de eficácia da medida para a ressocialização do agente que ainda não completou 21 (vinte e um) anos de idade. III - Incabível o pleito absolutório se as provas colhidas sob o crivo do contraditório e da ampla defesa demonstram que o jovem praticou ato infracional análogo ao crime de tentativa de latrocínio. IV - Correta a aplicação da medida socioeducativa de internação ao adolescente que pratica ato infracional análogo ao crime de tentativa de latrocínio, registra passagens anteriores, nas quais foram aplicadas medidas mais brandas, que não determinaram a mudança de suas condições sociais e pessoais desfavoráveis. V - Recurso recebido no efeito devolutivo apenas. Preliminar de ausência de interesse rejeitada. No mérito, desprovido.

(TJ-DF 00015578420188070013 - Segredo de Justiça 0001557-84.2018.8.07.0013, Relator: NILSONI DE FREITAS CUSTODIO, Data de Julgamento: 22/07/2021, 3ª Turma Criminal, Data de Publicação: Publicado no DJE : 04/08/2021 . Pág.: Sem Página Cadastrada.) (TJMG, 2021 b)

Neste caso, o adolescente havia cometido um ato infracional análogo ao crime de tentativa de latrocínio. A defesa argumentou que o lapso temporal entre o fato e a sentença, bem como a maioridade penal alcançada pelo jovem, justificariam a absolvição ou a substituição da medida. O tribunal, entretanto, rejeitou os argumentos da defesa, afirmando que o efeito devolutivo da apelação não afastava a necessidade de cumprimento imediato da medida socioeducativa de internação, considerando a gravidade do ato infracional e a reincidência do menor (TJDF, 2021 b).

A decisão destacou que, mesmo com a maioridade, a internação ainda seria adequada para a ressocialização do infrator, em razão do histórico de descumprimento de medidas menos gravosas. Por fim, na Apelação Criminal nº 00549078920188130313 (TJMG, 2020), julgada pelo Tribunal de Justiça de Minas Gerais, os adolescentes cometeram ato infracional análogo ao crime de roubo majorado tentado. A sentença inicial determinou a internação, mas a defesa recorreu, pleiteando a substituição por medida menos severa.

EMENTA: APELAÇÃO CRIMINAL - ECA - ATO INFRACIONAL ANÁLOGO AO CRIME DE ROUBO MAJORADO TENTADO - MEDIDA SÓCIOEDUCATIVA DE INTERNAÇÃO - DESNECESSIDADE - SUBSTITUIÇÃO POR SEMILIBERDADE. 01. A internação, a mais severa dentre as medidas socioeducativas, deve se orientar pela excepcionalidade, apenas devendo ser aplicada à falta de outra providência menos gravosa. Considerando que os menores não foram submetidos a qualquer medida socioeducativa anteriormente, a internação deve ser preterida por outra que atenda, com maior eficácia, a necessidade de reeducação e ressocialização.

(TJ-MG - Apelação Criminal: 00549078920188130313 Ipatinga, Relator: Des.(a) Fortuna Grion, Data de Julgamento: 17/03/2020, Câmaras Criminais / 3ª CÂMARA CRIMINAL, Data de Publicação: 08/05/2020) (TJMG, 2020).

O tribunal, ao analisar o caso, reconheceu que a internação deve ser utilizada como última medida, conforme disposto no Estatuto. Considerou-se que os adolescentes não haviam sido submetidos anteriormente a outras medidas socioeducativas, e que, portanto, a aplicação da semiliberdade seria mais apropriada para alcançar os objetivos de ressocialização. A decisão reforçou o entendimento de que a internação, por ser a medida mais severa, deve ser utilizada com cautela, respeitando o princípio da proporcionalidade e a necessidade de esgotar outras alternativas menos gravosas (TJMG, 2020).

Diante da análise desses casos, conclui-se que a jurisprudência brasileira caminha no sentido de aplicar a internação como medida socioeducativa de forma excepcional, conforme previsto no Estatuto. Os tribunais, ao avaliarem as circunstâncias dos atos infracionais e as condições pessoais dos adolescentes, buscam priorizar a reeducação e a ressocialização, optando, sempre que possível, por medidas menos gravosas, como a semiliberdade ou outras medidas em meio aberto.

A internação, reservada para os casos de maior gravidade ou de descumprimento reiterado das medidas anteriores, tem sido aplicada com base no princípio da proporcionalidade, reforçando o caráter pedagógico do sistema socioeducativo e a necessidade de assegurar que as medidas impostas sejam adequadas às necessidades individuais dos adolescentes infratores.

PROPOSTAS DE REFORMAS NO SISTEMA DE MEDIDAS SOCIOEDUCATIVAS

A análise das propostas de reforma no sistema de medidas socioeducativas, com foco nos atos infracionais graves cometidos por menores, revela uma demanda crescente por melhorias estruturais que visem a ressocialização eficaz desses indivíduos. O atual modelo, embora respaldado por princípios protetivos estabelecidos no Estatuto, apresenta falhas que comprometem tanto a proteção dos direitos dos menores quanto a segurança pública (Brasil, 1990). Nesse contexto, Silva *et al.* (2023), apontam para a necessidade de reformulação das políticas públicas que regem o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE), sugerindo que o enfoque atual carece de efetividade.

Uma das principais críticas ao sistema atual reside na inadequada articulação entre as instituições responsáveis pela execução das medidas socioeducativas. Conforme Gonçalves (2021), há uma desconexão entre a intenção legislativa de promover a reintegração social do menor e a realidade vivenciada nas unidades de internação, onde a violência e a superlotação são questões recorrentes. Essa falta de articulação gera uma linha de montagem, em que o menor infrator é visto apenas como mais um número, dificultando qualquer intervenção significativa no processo de reabilitação.

Além das falhas estruturais, Moura *et al.* (2024) destacam que a ausência de programas educacionais e de capacitação profissional nas unidades socioeducativas impede a ressocialização dos menores. A educação é um dos pilares mais eficazes para evitar a reincidência, conforme indicam estudos sobre a redução de criminalidade juvenil quando há acesso a oportunidades de estudo e trabalho. Contudo, os autores criticam a superficialidade com que essas iniciativas são aplicadas, resultando em um ciclo de exclusão social que perpetua o comportamento infracional.

Outro ponto relevante abordado por Mascarenhas e Júnior (2024) é o debate sobre a redução da maioria penal, frequentemente apresentado como uma solução para o aumento da criminalidade juvenil. Todavia, essa proposta ignora a natureza biopsicossocial do desenvolvimento do menor infrator, conforme elucidado por Costa Valença *et al.* (2021), que defendem a adoção de medidas baseadas em um acompanhamento psicológico e social contínuo. Esses autores argumentam que a simples redução da maioria penal apenas deslocaria o problema, sem atuar sobre suas causas estruturais.

Nesse sentido, Bandeira e Portugal (2017) ressaltam a importância de uma abordagem criminológica que considere as particularidades do desenvolvimento infanto-juvenil, integrando as ciências sociais e o direito no tratamento dos menores infratores. O entendimento de que esses jovens estão em processo de formação de suas identidades deve ser um elemento central na formulação de políticas públicas mais justas e eficazes. Segundo os autores, a repressão sem tratamento adequado é incapaz de gerar mudanças duradouras, necessitando de uma reformulação que privilegie a prevenção ao invés da mera punição.

Dessa forma, Silva (2024) sugere que a reforma no SINASE deve contemplar uma maior capacitação dos profissionais que atuam nas unidades de internação, de modo a promover uma abordagem mais humanizada e focada na reintegração social. O autor propõe,

inclusive, a criação de equipes multidisciplinares que possam atuar no acompanhamento psicológico, social e educacional dos menores, favorecendo uma ressocialização efetiva e a redução da reincidência.

A adoção de medidas restaurativas, conforme preconizado por Silva *et al.* (2023), também desponta como uma alternativa promissora para reformar o sistema de medidas socioeducativas. O enfoque na justiça restaurativa visa promover o diálogo entre o menor infrator e a vítima, gerando uma reflexão sobre o impacto do ato infracional. Esta abordagem, embora ainda pouco utilizada no Brasil, tem se mostrado eficaz em reduzir a reincidência em países que adotam práticas similares, destacando-se como uma proposta inovadora para o contexto brasileiro.

Entretanto, a implementação de reformas que visem a ressocialização de menores infratores enfrenta desafios significativos, especialmente no que tange à falta de recursos e ao despreparo institucional. Segundo Silva *et al.* (2024), a ausência de infraestrutura adequada e a carência de políticas de acompanhamento pós-internação são fatores que contribuem para o fracasso do sistema atual. Dessa forma, qualquer proposta de reforma deve priorizar o investimento em recursos materiais e humanos, a fim de garantir a efetividade das medidas propostas.

Por fim, Gabriel Augusto Cossi da Silva (2022) argumenta que a criminalidade juvenil não pode ser tratada de maneira isolada, sem considerar o contexto socioeconômico em que esses jovens estão inseridos. Ele defende a criação de políticas públicas que atuem na prevenção, através da oferta de atividades culturais, esportivas e educacionais em áreas vulneráveis. Essa abordagem preventiva, segundo o autor, teria maior impacto na redução da criminalidade juvenil do que as atuais medidas repressivas aplicadas aos menores infratores.

Portanto, ao relacionar os achados presentes na literatura com as implicações das propostas de reforma, nota-se que a adoção de medidas que privilegiem a educação, a capacitação profissional e o acompanhamento psicossocial dos menores infratores emerge como uma solução mais adequada do que a simples repressão penal. Essas reformas, se implementadas corretamente, poderiam transformar o sistema de medidas socioeducativas, tornando-o mais eficaz na ressocialização dos jovens e contribuindo para a diminuição da criminalidade juvenil.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa abordou a responsabilidade penal de menores infratores em atos infracionais graves, com foco na análise crítica da eficácia das medidas socioeducativas aplicadas a esses jovens. Durante o desenvolvimento do estudo, verificou-se que, embora o sistema jurídico brasileiro contemple a proteção integral dos adolescentes, o modelo de ressocialização vigente enfrenta obstáculos práticos que comprometem sua efetividade, principalmente em casos de crimes graves. As medidas socioeducativas, ao invés de cumprir plenamente suas finalidades educativas e preventivas, mostram-se, muitas vezes, insuficientes para impedir a reincidência e promover uma reabilitação adequada.

A investigação demonstrou que as instituições responsáveis pela execução das medidas enfrentam problemas estruturais, como a falta de infraestrutura adequada e a carência de programas de acompanhamento contínuo. Essas dificuldades, somadas à sobrecarga do sistema socioeducativo, prejudicam a implementação eficaz das medidas, dificultando o desenvolvimento de ações que visem, de fato, à ressocialização dos menores infratores. Como consequência, observa-se uma lacuna significativa entre o que está previsto na legislação e a realidade prática do sistema.

Outro ponto crítico identificado refere-se à ausência de integração entre os diferentes atores envolvidos no processo de ressocialização, como o poder judiciário, as famílias e os profissionais das áreas de educação e psicologia. Essa falta de articulação compromete a continuidade das ações após o cumprimento das medidas socioeducativas, o que dificulta a reinserção social dos adolescentes. A carência de apoio familiar e comunitário também se mostrou um fator determinante para o fracasso de muitos programas de reabilitação.

No decorrer do estudo, observou-se que a ressocialização de menores infratores, especialmente em atos infracionais graves, exige mais do que a simples aplicação de medidas punitivas. O tratamento adequado desses adolescentes depende de uma abordagem multidisciplinar que envolva acompanhamento psicossocial e oportunidades educacionais e profissionais. Essas ações não apenas reduziram a reincidência, como também possibilitariam que os jovens tivessem uma nova perspectiva de vida.

Foi igualmente constatado que as medidas mais severas, como a internação, não devem ser vistas como a única solução para os crimes graves cometidos por menores. A adoção de alternativas mais humanizadas e voltadas para a reeducação, em vez da simples punição, poderia trazer resultados mais eficazes no longo prazo. No entanto, para que essas alternativas sejam viáveis, é necessário investir na formação de equipes especializadas e na criação de programas que ofereçam suporte integral aos adolescentes.

Diante dessas conclusões, fica claro que o sistema de medidas socioeducativas no Brasil precisa de reformas estruturais que visem melhorar a qualidade do atendimento oferecido aos menores infratores. Tais reformas devem priorizar a criação de unidades socioeducativas regionais, com atendimento mais individualizado e voltado às necessidades específicas de cada adolescente, além de garantir um maior envolvimento da família e da comunidade no processo de reabilitação.

Como possibilidade de continuidade da pesquisa, sugere-se a realização de estudos que avaliem a aplicação de práticas de justiça restaurativa no tratamento de menores infratores, bem como a eficácia de programas de acompanhamento pós-internação. Esses estudos poderiam fornecer dados relevantes para a reformulação de políticas públicas que, de forma integrada e eficaz, promovam a ressocialização de adolescentes em conflito com a lei, reduzindo a reincidência e melhorando a segurança pública.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, D.L.; ALMEIDA, G.J.; ALMEIDA, M.P. A segurança pública no Brasil: avanços, desafios e perspectivas. **Revista de Direito Público**, v. 10, n. 1, p. 37-70, jan./abr. 2020. Disponível em: <<https://www.revistadireitopublico.com.br>>. Acesso em: 20 ago. 2014.

AMIN, Andréa Rodrigues. Evolução histórica do direito da criança e do adolescente. In: MACIEL, Katia Regina Ferreira Lobo Andrade (Coord.). **Curso de Direito da Criança e do Adolescente – Aspectos Teóricos e Práticos**. 15. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2023.

BANDEIRA, Thais; PORTUGAL, Daniela. **Criminologia**. Salvador: UFBA, Faculdade de Direito, Superintendência de Educação a Distância, 2017. ISBN: 978-85-8292-125-8.

BRAGA, P.R. (Org.). **Sistema de Garantia de Direitos de Menores Infratores**: O desafio de garantir direitos e ressocializar. Curitiba: Juruá, 2017.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 25 ago. 2014.

BRASIL. **Lei n.º 8.069**, de 13 de julho de 1990. Estatuto da Criança e do Adolescente. Brasília, DF: Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos, 1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm. Acesso em: 26 ago. 2014.

BRASIL. Tribunal de Justiça de Minas Gerais. **Apelação Criminal nº 01232282920168130223**. Relator: Des. Fortuna Grion. Data de Julgamento: 19 mar. 2019. 3ª Câmara Criminal. Publicado no DJE: 29 mar. 2019. Disponível em: <https://www.tjmg.jus.br/portal/jurisprudencia/apelacao-criminal-0123228-29-2016-8-13-0223.htm>. Acesso em: 5 set. 2014.

CARVALHO, Marcio Pinto de. **Execução de medidas socioeducativas**. 2. ed. Rio de Janeiro: Processo, 2020.

COSTA VALENÇA, Ane Caroline *et al.* A Criminologia Infanto-Juvenil: um estudo acerca da prática infracional sob a ótica jurídica e biopsicossocial. **Caderno de Graduação - Ciências Humanas e Sociais - UNIT - ALAGOAS**, v. 7, n. 1, p. 58, 2021. Disponível em: <https://www.unit.br/cadernodegraduacao>. Acesso em: 20 ago. 2014.

FARAH, Ana Beatriz Azevedo. Psicoterapia de grupo: reflexões sobre as mudanças no contato entre os membros do grupo durante o processo terapêutico. **Revista IGT na Rede**. 6(11), 2019. Disponível em: <https://www.revistaigtnarede.com.br>. Acesso em: 22 ago. 2014.

GONÇALVES, Vitor Sousa. O sistema de justiça juvenil na perspectiva sociológica: entre frouxa articulação e linha de montagem. **Dilemas: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social**, v. 13, p. 781-799, 2021. Disponível em: <https://www.revistadilemas.com.br>. Acesso em: 25 ago. 2014.

LIBERATI, Wilson Donizeti. **Comentários ao Estatuto da Criança e do Adolescente**. 12. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

MARTINS, J. R. A atuação da Polícia Militar do Estado do Amazonas e a perspectiva de desenvolvimento regional. **Revista de Direito Administrativo**, 4(1), 198-216. 2016. Disponível em: <https://www.revistadireitoadministrativo.com.br>. Acesso em: 28 ago. 2014.

MASCARENHAS, Magno; JÚNIOR, Jeferson. A redução da maioridade penal no Brasil: a punição do menor infrator no sistema jurídico brasileiro é justa? **Web Revista Discursividade: Estudos Linguísticos**, v. 1, n. 23, 2024. Disponível em: <https://www.revistadiscursividade.com.br>. Acesso em: 30 ago. 2014.

McINERNY, DQ. **Use a lógica: um guia para o pensamento eficaz**. Rio de Janeiro: BestSeller, 2007.

MORAES, Bianca Mota de; RAMOS, Helane Vieira. A prática do ato infracional. In: MACIEL, Katia Regina Ferreira Lobo Andrade (Coord.). **Curso de Direito da Criança e do Adolescente – Aspectos Teóricos e Práticos**. 15. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2023.

MOURA, Claudiney Pereira de; SANTOS, Costner videira Sara; SILVA, Clodoaldo Matias da; NASCIMENTOS, Márcio de Jesus Lima do. Repensando a ressocialização: desafios e alternativas no sistema carcerário brasileiro. **Revista Ibero-americana de Humanidades, Ciências e Educação –REASE**. v. 10, n. 4, pp. 41-55, 2024. Disponível em: <<https://www.reaserevista.com.br>>. Acesso em: 10 set. 2014.

PINTO, João Luiz. **Ressocialização de Menores Infratores no Estado do Amazonas: Um Estudo de Caso**. Manaus, Editora Universitária da UFAM, 2015. Disponível em: <<https://www.editoraufam.com.br>>. Acesso em: 12 set. 2014.

SANTOS, Gustavo torres Dias do; SILVA, Clodoaldo Matias da; BITTENCOURT NETO, Antônio de Lucena. A teoria do fato jurídico sob a ótica civil-constitucional. **Equidade: Revista Eletrônica de Direito da UEA**. [S.l.], v. 7, n. 1, mar. 2023. Disponível em: <<https://www.revistaequidadeuea.com.br>>. Acesso em: 15 set. 2014.

SILVA, Cláudio Sérgio Matias da; SILVA, Clodoaldo Matias da; ALMEIDA, J. G. S. **Uma análise multidisciplinar da aplicação das medidas socioeducativas no processo de ressocialização de menores infratores**. Nova Hileia: Revista de Direito Ambiental da Amazônia. v.14, p.1 - 15, 2023. Disponível em: <<https://www.novahileia.com.br>>. Acesso em: 18 set. 2014.

SILVA, Gabriel Augusto Cossi da. A criminalidade na juventude e as políticas públicas envolvidas. **Revista Processus Multidisciplinar**, v. 3, n. 5, p. 17–25, 2022.

SILVA, Paulo Honorato da. **Menor infrator e a eficácia das medidas socioeducativas: uma análise do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE)**. Rio de Janeiro: Editora Epitaya, 2024.

SOUZA, Elton R. **Medidas Socioeducativas para Menores Infratores: Teoria e Prática**. São Paulo: Quartier Latin, 2012.

TJDF. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios. **Agravo de Instrumento nº 07172760220218070000**. Relator: Des. Silvânio Barbosa dos Santos. Data de Julgamento: 22 jul. 2021. 2ª Turma Criminal. Publicado no DJE: 09 ago. 2021. Disponível em: <<https://www.tjdft.jus.br/consultas/jurisprudencia/jurisprudencia-citacoes/agravo-de-instrumeto-0717276-02-2021-8-07-0000>>. Acesso em: 28 ago. 2014.

TJDF. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios. **Apelação Criminal nº 00015578420188070013**. Relator: Des. Nilsoni de Freitas Custódio. Data de Julgamento: 22 jul. 2021. 3ª Turma Criminal. Publicado no DJE: 04 ago. 2021. 2021 b. Disponível em: <<https://www.tjdft.jus.br/consultas/jurisprudencia/jurisprudencia-citacoes/apelacao-criminal-0001557-84-2018-8-07-0013>>. Acesso em: 30 ago. 2014.

TJMG. **APR: 01232282920168130223**. Divinópolis, Relator: Des.(a) Fortuna Grion, Data de Julgamento: 19/03/2019, 3ª CÂMARA CRIMINAL, Data de Publicação: 29/03/2019). 2019 b. Disponível em: <https://www5.tjmg.jus.br/jurisprudencia/pesquisaNumeroCNJEspelhoAcordao>.

do;jsessionid=A2CD528CA11B0D9B038F096FE0DCA812.juri_node1?numeroRegistro=1&totalLinhas=1&linhasPorPagina=10&numeroUnico=0123228-29.2016.8.13.0223&pesquisaNumeroCNJ=P
esquisar Acesso em: 04 nov. 2024.

TJMG. Tribunal de Justiça de Minas Gerais. **Apelação Criminal nº 00212237020198130433**. Relator: Des. Fortuna Grion. Data de Julgamento: 12 nov. 2019. 3ª Câmara Criminal. Publicado no DJE: 22 nov. 2019. 2019 c. Disponível em: <<https://www.tjmg.jus.br/portal/jurisprudencia/apelacao-criminal-0021223-70-2019-8-13-0433.htm>>. Acesso em: 1 set. 2014.

TJMG. Tribunal de Justiça de Minas Gerais. **Apelação Criminal nº 00549078920188130313**. Relator: Des. Fortuna Grion. Data de Julgamento: 17 mar. 2020. 3ª Câmara Criminal. Publicado no DJE: 08 maio 2020. 2020. Disponível em: <<https://www.tjmg.jus.br/portal/jurisprudencia/apelacao-criminal-0054907-89-2018-8-13-0313.htm>>. Acesso em: 3 set. 2014.

TJMG. Tribunal de Justiça de Minas Gerais. **Apelação Criminal nº 10428170000445001**. Relator: Des. Wanderley Paiva. Data de Julgamento: 10 fev. 2019. Publicado no DJE: 20 fev. 2019. 2019a. Disponível em: <<https://www.tjmg.jus.br/portal/jurisprudencia/apelacao-criminal-1042817-00-0044-5-001.htm>>. Acesso em: 7 set. 2014.

VIDAL DE SOUZA, José Fernando; SAUD ABDALA FILHO, João Carlos. Análise crítica da medida socioeducativa de internação nos casos de atos infracionais graves. **Prisma Jurídico**, [S. l.], v. 22, n. 2, p. 249–273, 2023. Disponível em: <<https://periodicos.uninove.br/prisma/article/view/25381>>. Acesso em: 3 out. 2024.

Análise da Natureza Jurídica do Trabalho por Meio de Aplicativo e Desafios ao Trabalho Decente

Analysis of the Legal Nature of Work Through an Application and Challenges to Decent Work

Emelly Moura da Silva

Mestranda em Direito Constitucional e bolsista CAPES pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul-PUCRS, sob orientação da Prof. Dra. Denise Fincato, Advogada Licenciada pela OAB/RS, membro da Sociedade Internacional de Direito do Trabalho e Seguridade Social (SIDTSS), pós-graduada em Direito Constitucional Aplicado, e em Direito e Processual Trabalhista. Bacharel em Direito pela Universidade Católica de Pernambuco - UNICAP em 2019. Pesquisadora no Programa Institucional de Bolsa Científica (PIBIC/UNICAP) no ano de 2019 em Direito do Trabalho Coletivo. Monitora de Direito Constitucional II pela mesma instituição durante todo o ano de 2018, bolsista do Programa Institucional de Bolsa Científica (CNPq) 2017/2018 em Direito do Trabalho sob orientação do Prof. Dr. Fábio Túlio Barroso. Pesquisadora no PIBIC/UNICAP em Processo Civil (Processo Judicial eletrônico) durante o ano de 2016-2017. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3614044584008319>

RESUMO

O Direito do Trabalho tem por objetivo produzir segurança jurídica nas relações de trabalho, contudo, no tema em questão, não há até o presente momento uma norma concreta quanto às relações de trabalho no contexto da subordinação virtual. Nesse sentido, surge o seguinte questionamento: Considerando a ausência normativa da matéria dos trabalhadores por aplicativos, como solucionar as consequências de uma possível precarização do trabalho e de potencial violação aos preceitos internacionais de direitos humanos? Partindo desse pressuposto, a pesquisa pretende investigar a cognição da subordinação algorítmica, e como tal tentativa pode solucionar os entraves do modelo clássico de subordinação. O método de abordagem utilizado é o sistêmico e quanto aos procedimentos adotados, são o histórico, estruturalista e tipológico, que compreende o modelo clássico da relação de emprego como paradigma da nova estruturação. O método interpretativo é o sistemático, para compreender as diretrizes do sistema. Ademais, a pesquisa toma por suporte as fontes bibliográficas. Como resultados, entende-se que a ausência de norma que incida sobre os chamados “trabalhadores de aplicativos” só corrobora a possibilidade do trabalho precário, contudo, a mudança de tal realidade incumbir também ao Poder Legislativo, com a propositura e andamento de projetos de lei relacionado ao tema, não necessariamente enquadrando as relações no tipo empregatício, mas, estabelece um padrão protetivo mínimo. No âmbito nacional e internacional, a manutenção da realidade não regrada e precária fere o princípio constitucional da dignidade da pessoa humana e rompe com o tratado internacional do trabalho digno da Convenção 189 da OIT.

Palavras-chave: plataformas virtuais; relação de emprego; direito do trabalho; flexibilização; regulamentação.



ABSTRACT

Labor Law aims to produce legal certainty in labor relations, however, in the subject in question, there is not yet a concrete rule regarding labor relations in the context of virtual subordination. In this sense, the following question arises: Considering the normative absence of the matter of workers by applications, how to solve the consequences of a possible precariousness of work and potential violation of international human rights precepts? Based on this assumption, the research intends to investigate the cognition of algorithmic subordination, and how such an attempt can solve the obstacles of the classic model of subordination. The method of approach used is systemic and as for the procedures adopted, they are historical, structuralist and typological, comprising the classic model of the employment relationship as a paradigm of the new structuring. The interpretive method is the systematic one, to understand the guidelines of the system. Furthermore, the research is supported by bibliographic sources. As a result, it is understood that the absence of a rule that affects the so-called “application workers” only corroborates the possibility of precarious work, however, changing this reality is also up to the Legislative Power, with the proposal and progress of projects of law related to the subject, not necessarily framing the relationships in the employment type, but establishing a minimum protective standard. At the national and international level, maintaining a non-regulated and precarious reality violates the constitutional principle of the dignity of the human person and breaks with the international treaty on decent work in Convention 189 of the ILO.

Keywords: labor law; virtual platforms; employment relationship; flexibilization of norms; regulation.

INTRODUÇÃO

No Brasil, assim como se observa em vários países, a dificuldade em construir a proteção adequada aos trabalhadores repousa no fato de que, via de regra, apenas os trabalhadores com vínculo empregatício estão sob a proteção integral do direito do trabalho. Logo, a realidade daqueles que laboram por meio de plataformas digitais ou de controle virtual, sem vinculação empregatícia e formal, hoje, ficam submetidos à insegurança jurídica, pois, se por um lado, é defensável que não possuam direitos trabalhistas em sentido estrito (empregatício), lado outro não é aceitável que sejam regidos pelo direito civil, cuja principal premissa de incidência está baseado na condição de igualdade entre as partes que, nesse caso, não se pode presumir. Diante de tal condição fática, submerge a necessidade de uma releitura científica e normativa quanto ao conceito de subordinação, clássica do Direito do Trabalho.

Tem-se como objetivos desta pesquisa a análise do processo de construção dos elementos da relação de emprego, em especial a subordinação clássica, bem como identificar quais elementos da precarização do trabalho podem ser encontrados na atividade “autônoma” exercida pelos trabalhadores das plataformas virtuais, em especial, a partir de aplicativos de entrega, investigando quais políticas públicas e/ou de Estado são necessárias no combate à potencial precarização do trabalho daí decorrente.

A reflexão sobre tal tema tem gerado diversas discussões no cenário mundial, a exemplo em países como França, Inglaterra e Espanha, que já têm buscado e avançado em

soluções para esse problema através de alterações legislativas pertinentes e humanizadas. Por isso, afirma-se que o interesse científico está focado nas consequências de tal problemática, afinal a não proteção jurídica potencializa a hipótese de precarização das condições da mão de obra, infringindo preceitos normativos, garantias fundamentais da Constituição de 1988 e diretrizes humanitárias internacionais.

Os resultados esperados (hipóteses científicas) lastreiam-se em premissas como as de que (i) a ausência da norma corrobora para a incidência do trabalho precarizado e indigno, o que torna os Poderes Executivo e o Legislativo os devedores primários das providências regulatórias, visando neutralizar as consequências de uma precarização, além de promover a conformidade aos preceitos constitucionais e aos tratados internacionais.

A RELAÇÃO DE EMPREGO NA DOUTRINA CLÁSSICA E COGNIÇÃO DA SUBORDINAÇÃO VIRTUAL TECNOLÓGICA

O trabalho que esteja atrelado a algum nível de atividade manual ou braçal está historicamente passível de ser objeto da tecnologia, notoriamente para fazer evoluir seu funcionamento, produção ou desempenho. É importante ressaltar que a realidade da tecnologia nas relações de trabalho é fundamental para a evolução humana, por isso que não é intenção deste trabalho tomar a tecnologia como objeto negativo, refutando-a, mas sim resolver as relações (e tensões) entre o homem, a tecnologia e os direitos laborais (sociais).

O objeto de estudo desta pesquisa, está tão somente no manejo das tecnologias nas relações de trabalho, especialmente aos trabalhadores que dependem do comando tecnológico de aplicativos para realizar determinada função, atividade ou demanda, ou seja, para realizar o seu trabalho, o que se dará a partir do comando de uma tecnologia, que nesse caso em específico são os aplicativos “*on demand*” (Rosenblat, 2016, p.7).

Bem verdade que discussões acerca deste tema vem de vários contextos e demasiadamente, seja pela defesa do livre trabalho conforme o regramento do direito civil, seja pela imperiosidade de proteção e regulamentação dos direitos laborais unicamente como empregatícios.

Discorrer sobre tecnologia e trabalho antecede as discussões das premissas de proteção laboral da primeira Revolução Industrial, (Oliveira, 2017, p.89) em que as novas máquinas necessitavam de operadores que seguissem em seu mesmo ritmo de produtividade, quase como uma necessidade de transformar o homem trabalhador operante de máquina em “homem-máquina”:

Importante ressaltar que a humanidade já passou por inúmeras revoluções, as quais alteraram a forma de trabalho e de sustento do ser humano. Toda revolução (industrial) acarreta mudanças profundas no sistema vigente, nesse caso ligada diretamente à indústria e à economia advinda dela. No entanto, nenhuma acarretou tantas mudanças como a chamada Quarta Revolução Industrial, consequência direta do florescimento da indústria 4.0. As Revoluções refletem e acarretam mudanças que serão sentidas, aplicadas e adaptadas durante anos. Entretanto, dada a velocidade e intensidade com que as transformações estão acontecendo na atualidade, aparentemente, o espaço temporal para a consolidação das mudanças, conforme ocorrido nas três primeiras revoluções, não irá se repetir (Fincato, Denise Pires, Wünsch, Guilherme, 2020).

Nesse sentido, o Direito do Trabalho emerge como apaziguador e reconhecedor das limitações e necessidades do trabalhador, ser humano, reafirmando que o trabalho é digno, é necessário e é também uma extensão da humanidade que possui limites e carecem de proteção.

O discurso de produtividade em massa liga-se intimamente ao trabalho desenvolvido por aplicativos, isto porque um dos principais objetivos da tecnologia é a otimização de tempo e demanda. Nesse sentido, o aplicativo é o único responsável por permitir amoldamento às demandas, controlando o tempo e a qualidade de determinado serviço, no caso em estudo, de entrega ou condução de passageiros (Zipperer, 2018). Quando se fala do poder diretivo hierárquico é fácil atrelarmos a pessoas propriamente ditas, dada a cognição (Neisser, 1967) da imagem de pessoa líder (a Psicologia Cognitiva se refere a todo processo pelo qual a entrada sensorial é transformada, reduzido, elaborado, armazenado, recuperado e usado), ou seja, aquele sujeito que dará determinada ordem, orientando o serviço, ou restando responsável por observar as atividades feitas pelos colaboradores. No entanto, a realidade do século XXI é que o líder não é necessariamente um ser humano, mas sim o próprio aplicativo operado por inteligência artificial e sequenciado por algoritmos. Por isso que quando se fala do trabalho realizado em aplicativos se estabelece a relação do prestador de serviços – humano – com o algoritmo, porém, até o presente momento, sem qualquer regulação do Direito do Trabalho.

Nesse sentido, emerge a importância do exercício da cognição da subordinação virtual como uma realidade consequente do avanço tecnológico, em diversos tipos de trabalho muta-se a atividade humana diretiva pela puramente tecnológica, com a capacidade de resolução célere de problemas, através da inteligência artificial, do que se falará mais adiante.

Doutrinariamente, depreende-se que existem 5 elementos clássicos que compõe a relação de emprego, salvaguardada pela CLT: a) trabalho por pessoa física a um tomador; b) prestação efetuada com pessoalidade pelo trabalhador; c) exercício laboral não eventual; d) atividade sob subordinação ao tomador dos serviços; e) prestação de trabalho efetuada com onerosidade (Delgado, 2019, p. 419).

O elemento da subordinação é fulcral para a discussão deste estudo e, na visão do professor Maurício Godinho Delgado (2019), subordinação deriva de sub (baixo) e ordinare (ordenar), traduzindo a noção etimológica de estado de dependência ou obediência em relação a uma hierarquia de posição ou de valores. Nessa mesma linha etimológica, transparece na subordinação uma ideia básica de “submetimento, sujeição ao poder de outros, às ordens de terceiros, uma posição de dependência, importante norte distintivo da subordinação para as diferentes realidades dos trabalhadores”, conforme Delgado (2019) ressalta:

O marco distintivo firmado pela subordinação, no contexto das inúmeras fórmulas jurídicas existentes para a contratação da prestação de trabalho, permite ao operador jurídico cotejar e discriminar, com êxito, inúmeras situações fático-jurídicas próximas. O cotejo de hipóteses excludentes (trabalho subordinado versus trabalho autônomo) abrange inúmeras situações recorrentes na prática material e judicial trabalhista: trabalhadores autônomos prestando serviços habituais a empresas (como profissionais de consultoria, auditoria, contabilidade, advocacia, etc.); trabalhadores autônomos pactuando a confecção de obra certa para determinado

tomador (empreitada); representantes comerciais ou agentes e distribuidores regidos por legislação própria; contratos de parcerias rurais, etc. Em todos esses casos (inclusive nos contratos autônomos mencionados no novo art. 442-B da CLT, que foi inserido pela Lei de Reforma Trabalhista de 2017), a desconstituição do contrato civil formalmente existente entre as partes supõe a evidência da subordinação jurídica, em detrimento do caráter autônomo aparente de que estaria se revestindo o vínculo (Delgado, Maurício Godinho, 2019, p. 419).

Dentre os elementos anteriores, hipoteticamente, haverá relação de emprego entre os trabalhadores e os aplicativos, se não se adotar o conceito clássico de subordinação, eis que haveria incompatibilidade com a prática e a regra, porque se de um lado se entende a personalidade do líder subordinante (classista), de outro lado não se aceita complemente a virtualidade deste líder (ou seja, a subordinação que nesse caso se traduz no poder de gestão dos algoritmos nas plataformas digitais). Isto porque a subordinação e trabalho autônomo são figuras, doutrinária e faticamente distintas. Autonomia é conceito antitético ao de subordinação. Fundamentalmente, trabalho autônomo é aquele que se realiza sem subordinação do trabalhador ao tomador dos serviços. Enquanto esta (a subordinação) traduz a circunstância juridicamente assentada de que o trabalhador acolhe a direção empresarial no tocante ao modo de concretização cotidiana de seus serviços, a autonomia traduz a noção de que o próprio prestador é quem estabelece e concretiza, cotidianamente, a forma de realização dos serviços que pactuou prestar. Na subordinação, a direção central do modo cotidiano de prestação de serviços transfere-se ao tomador; na autonomia, a direção central do modo cotidiano de prestação de serviços preserva-se com o prestador de trabalho (Delgado, 2019, p. 380) (importando corroborar que a subordinação, em sua dimensão clássica, é aferida na atividade exercida, no modo de concretização do trabalho pactuado. Ela ocorre quando o poder de direção empresarial se exerce com respeito à atividade desempenhada pelo trabalhador, no *modus faciendi* da prestação de trabalho. A intensidade de ordens no tocante à prestação de serviços é que tenderá a determinar, no caso concreto, qual sujeito da relação jurídica detém a direção da prestação dos serviços: sendo o próprio profissional, desponta como autônomo o vínculo concretizado; sendo o tomador de serviços, surge como subordinado o referido vínculo (Delgado, 2019, p. 380).

O direito não possui o condão de pleno estado de vigilância¹ entre as relações interpessoais (Giddens, 1981), mas tem por objeto o exercício da ciência do dever ser (Kelsen, 1995). E analisar tais premissas é fundamental pra compreender que a falta de regulação da subordinação algorítmica exige do Direito uma adequação pacífica entre norma laboral e tecnologia crescente.

Como ressaltado anteriormente a tecnologia é sim favorável e substancial para o desenvolvimento humano, porém quando a supracitada tecnologia perpassa as relações de trabalho nos atuais moldes, as mesmas devem e precisam ser analisadas pela lupa do Direito do Trabalho, como objeto de estudo e fator de prevenção ao princípio do mínimo ético nas relações humanas, em promoção da dignidade da pessoa humana. À medida que se sabe que princípios são mandamentos de otimização (Alexy, 1997, p. 86) são diretrizes gerais que conformam a compreensão e aplicação do Direito e comandos jurídicos instigadores, conclui-se que eles são o principal elemento que a ordem jurídica dispõe para assegurar vínculos fortes e harmônicos entre seus diversos componentes, garantindo coerência ao conjunto normativo geral, além de pacificação e ordem relacional (Delgado, 2019).

¹ Em referência ao Estado de Vigilância trazida na teoria de FOUCAULT, Michel Security, territory, population. Macmillan. London 2007.

A Inteligência Artificial e o Binômio Flexibilidade/Controle

Trazendo a Inteligência Artificial (I.A) dos aplicativos como objeto de estudo do Direito de Trabalho entende-se que é possível catalogar inúmeros casos de utilização da I.A. nas seguintes atividades: 1) Chatbots, que utilizam linguagem para conversar com as pessoas de maneira natural e pré-programada. Reconhecem nomes e números de telefones e reproduzem o comportamento humano nos diálogos travados; 2) Aplicação de gestão, úteis para identificar os trabalhadores que estão desempenhando com mais, ou menos, eficiência; 3) Assistente pessoal, utilizada para marcar reuniões, horários na agenda e atividades do cotidiano, capaz de reconhecer o comando de voz e fornecer informações e soluções ao usuário; 4) Mecanismos de segurança, tanto em ataques digitais quanto em situações do cotidiano, como eventos; 5) Predições, por meio de máquinas equipadas com I.A. nas empresas que podem ser desenvolvidas para fazer previsões do comportamento humano em determinadas circunstâncias (essa tecnologia pode ser utilizada em campanhas de marketing, por exemplo, para prever diferentes cenários e possíveis resultados); 6) Vendas e marketing, para detectar o perfil do consumidor, personalizando o atendimento, com praticidade e conforto; e 7) Ensino, capaz de fornecer informações e dados ao usuário a qualquer hora do dia (Goldschmidt, 2021, p. 87).

É realidade que diversas atividades, antes desempenhadas por humanos, estão sendo executadas pela inteligência artificial, principalmente pela capacidade de autogerenciamento e alta resolução, graças ao compartilhamento de dados e poder de gerenciar esses dados pelos algoritmos (as plataformas digitais não somente capturam, processam e gerenciam informações, mas também criam padrões de consumo e comportamento, através de interfaces, algoritmos e políticas de uso de dados. Nesse contexto, os algoritmos assumem papel central na gestão da atenção dos usuários online, ao serem empregados para captura, mobilização e direcionamento de suas percepções. Assim, a individualidade, a privacidade e a autonomia do usuário são drasticamente afetadas por esses instrumentos de mediação informacional (Marques, 2023). A Inteligência artificial adquiriu algumas habilidades notáveis para manipular e gerar linguagem, seja com palavras, sons ou imagens. Dessa forma, a Inteligência artificial invadiu o sistema operacional da civilização e, atrelada à funcionalidade dos aplicativos, o gerenciamento das atividades das plataformas digitais é feito pela regulação de dados dos usuários em interação direta com o aplicativo e a capacidade do algoritmo em aprender a solucionar problemas e distribuir funções (Harari, 2023).

Especificamente sobre o funcionamento dos aplicativos, é possível teorizar com uma situação prática: um entregador declara sua disponibilidade para realização de determinado serviço em interação com o aplicativo; o algoritmo recebe a informação, ao passo que recebe também uma notificação de que há entrega disponível; verifica os entregadores disponíveis e libera a atividade de entrega aleatoriamente por intermédio do algoritmo; o entregador após aguardar a disponibilidade da demanda, recebe a informação para ir até o local (p.ex. um restaurante), coleta o pedido e leva até o destinatário. Esta é resumidamente a dinâmica do aplicativo de entregas e se, porventura, fosse retirado do fluxo a interação com o aplicativo gerenciador das informações, se observaria objetivamente a necessidade de atuação de um gerente/supervisor (ser humano) que teria o papel de distribuidor dos

serviços aos entregadores, este líder concretizaria a visão clássica da subordinação, necessária à caracterização da relação de trabalho.

De outro modo, o binômio flexibilidade/controle (Miskulin, 2020) trazido pelos aplicativos que caracteriza este trabalho, deixa margem a distintas interpretações jurídicas a respeito de qual é a regulação adequada a tais relações, porque não há hoje nenhuma norma que regule o labor dessa nova classe de trabalhadores, ditos “trabalhadores de aplicativo”.

No Brasil há decisões do Tribunal Superior do Trabalho (TST) que indicam o não reconhecimento da relação de trabalho nos casos de trabalhadores de aplicativos, tais decisões não são direcionadas ao entendimento substancial da inteligência artificial dentro dos aplicativos. Por parte do TST há tão somente a análise do caso prático e da norma existente, ou seja, a averiguação da existência da subordinação, em seu conceito clássico. O entendimento TST se resumiu em objetificar o caso concreto e incidir sobre a norma, como observado neste trecho de decisão: “[...] as novas formas de trabalho devem ser reguladas por lei própria e, enquanto o legislador não a edita, não pode o julgador aplicar indiscriminadamente o padrão da relação de emprego” (Brasil, 2020)², o que parece não resolver o problema social, tampouco gerar segurança jurídica.

Impactos do Trabalho Precário

Um trabalho sem reconhecimento fático como tal, bem como sem proteção jurídica, é um trabalho sem albergue claro das normas nacionais, bem como dos preceitos internacionais. Importante salvaguardar o reconhecimento de que a proteção das relações de trabalho (em lato senso) promove o resguardo do mínimo civilizatório, como afirma o doutrinado Maurício Godinho (2019):

Os princípios constitucionais da valorização do trabalho e especialmente do emprego, da centralidade do ser humano na ordem jurídica, da dignidade da pessoa humana, da igualdade em sentido substancial, da justiça social, da garantia da segurança e do bem-estar aos seres humanos, da subordinação da propriedade à sua função socioambiental, atuando de modo isolado e principalmente de maneira conjugada, não absorvem fórmulas regentes da relação de emprego que retirem tal vínculo do patamar civilizatório mínimo afirmado pela ordem jurídica contemporânea (Delgado, 2019).

Por isso afirmar que a inexistência de uma proteção jurídica prediz possibilidade de precarização do trabalho, ou seja, a carência de normas regulatórias que reconheçam a atividade por meio dos aplicativos como um trabalho humano (mesmo não subordinado) pode sim viabilizar a precariedade laboral.

A OIT está atenta às inovações e às relações de trabalho, tendo como paradigma a Recomendação nº 198. Tal Recomendação prevê a necessidade de políticas nacionais como forma de erradicar práticas fraudulentas que visem desnaturar as relações de trabalho. Recorde-se que trabalho é ato humano e, como tal, deve ser protegido. Uma Recomendação pode não ter força de lei, mas vincula como tratado internacional e deve ser cumprida pelos Estados-membros, como é o caso do Brasil em relação à OIT.

² BRASIL, Tribunal Superior do Trabalho, “Processo n. TST-AIRR-10575-88.2019.5.03.0003”, Rel. Min. Alexandre Luiz Ramos, Diário Oficial [da] União, Brasília, 09 set. 2020.

Vide também: BRASIL, Tribunal Superior do Trabalho. “Processo n. TST-RR-1000123-89.2017.5.02.0038”, Relator Min. Breno Medeiros. Diário Oficial [da] União, Brasília, 5 de fev., 2020.

BRASIL, Tribunal Superior do Trabalho. Processo n. “TST-AIRR-10575-49.2019.5.03.0113”. Rel. Min. Dora Maria da Costa. Diário Oficial [da] União, Brasília, 13 de maio, 2020.

Logo no inciso I da Recomendação 198 (I - Política nacional de proteção dos trabalhadores vinculados por uma relação de trabalho) ressalta-se a promoção da proteção efetiva aos trabalhadores (Recomendação nº 198, 2006):

4 - 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 (OIT, 2006).

O que só reforça a linha deste estudo no sentido de que devem os Estados ocuparem-se de forma genuína na regulamentação das novas formas de labor, notoriamente com espírito protetivo, dada a máxima de que no polo prestador estará um ser humano que, ao final e ao cabo, deve ser o cerne de sua atuação tuitiva.

Dificuldades Tributárias e o Reconhecimento de Vínculo Empregatício

Os grandes entraves trazidos como principal argumento da política de flexibilização de normas trabalhistas é o encargo financeiro agregado ao se reconhecer vínculo de emprego a uma atividade prestada com intermediação de aplicativos, visto que a atual tributação encarga não somente o salário, mas demais verbas auxiliares, inclusive tributárias, no país de aporte do trabalhador.

Tributariamente, a ausência de norma que também regule a matéria tributária abre margem ao conflito de competência material por parte dessas plataformas virtuais:

No mercado digital, por outro lado, as transações passaram a ser realizadas primordialmente por meio de dispositivos eletrônicos, colocando o suporte físico em desuso e dificultando sobremaneira o controle das autoridades fiscais e a lógica da tributação prevista na legislação em vigor. Aos desafios em tela soma-se a dificuldade em identificar os contribuintes e os sujeitos ativos dos tributos, na medida em que a ausência física das empresas no local em que estão os usuários – que em muitos casos encontram-se em países diferentes da sede física da empresa – torna ainda mais complexa a relação comercial, ensejando conflitos de competência doméstica e internacional (Glesias, 2020, p. 428).

Neste sentido, se por um lado as novas atividades econômicas se situam em zonas cinzentas do sistema tributário, o que muitas vezes favorece as empresas de tecnologia em detrimento de outras empresas, por outro, o cenário de insegurança jurídica resta cada vez mais perceptível, o que faz pensar sobre as reais vantagens/desvantagens daquelas (Corria Neto *et al.*, 2019, p. 145).

Por isso que, no Brasil, a prestação de trabalho com contratação mediante pequena empresa (em especial as chamadas “MEI”) passa a ser uma opção defensável diante do vácuo legislativo de proteção, somado à inércia regulatória do Poder Executivo e da aparente confusão do Judiciário. Isso porque, por essa via, o trabalhador mantém sua flexibilidade e liberdade de escolha com relação a seus tomadores de serviços, seus horários e sua intensidade de demanda, com, ao menos, a proteção social estatal diante de eventualidades infortunistas (estará ao abrigo, por exemplo, do Instituto Nacional do Seguro Social – INSS), apesar das controvérsias que esta constatação possa gerar, como a contida na fala de Graça Druck (2016) ao advertir que “flexibilizar é precarizar e precarizar é flexibilizar” (Druck, 2016, p.35-56).

A problemática surge quando situações adversas são observadas paulatinamente no cotidiano destes trabalhadores, aqui alguns exemplos práticos: a excessiva carga horária para conseguir o mínimo substancial nas corridas e entregas, visto que a carga horária semanal chega a ser 65 horas semanais a fim de receber como remuneração em torno de R\$ 1.172,62 mensais, ou seja, menor do que o salário mínimo³. Em Brasília, 85% dos entregadores relataram considerar alto o risco no trânsito, pela possibilidade de acidentes. Em Recife, a porcentagem chega a 100%. Um entregador relatou ao estudo realizado pela OIT e a CUT em 2021⁴ que a política das plataformas aos trabalhadores consiste em “se eu trabalho, eu como; se eu não trabalho, eu não como”, e se queixou das burocracias das mesmas para casos de acidentes.

Outro ponto precário da rotina desses trabalhadores é a cobertura previdenciária, ficando à mercê da própria sorte, da solidariedade social ou da cobertura assistencial do Estado no caso de virem a sofrer alguma contingência (doença, acidente, invalidez) (Goldschmidt, *et al.*, 2021). Bem como, salvo na hipótese de relação via MEI, não há controle por parte da empresa se os colaboradores estão vinculados à previdência social e, mesmo diante de tal modalidade contratual, se estão fazendo os devidos e suficientes recolhimentos. Afinal, a obrigatoriedade normativa quanto a incidência do INSS recaiu somente para os motoristas (Brasil, 2018), de aplicativo, ou seja, os trabalhadores dos aplicativos de entrega normativamente não possuem nenhum tipo de fiscalização quanto ao aporte da Previdência Social, e quando surpreendidos em acidentes, enfermidades ou gestação, via de regra, ficam em estado de vulnerabilidade social (Brasil, 2019).

A tentativa de equiparação à relação subordinada segue muito complexa, pois, na dinâmica dos relacionamentos do perfil “trabalhadores de entrega por aplicativos” não há que se falar em adicional de periculosidade, instituto exclusivo das relações empregatícias. Outro ponto sensível são as penalidades aplicadas pelos aplicativos de entrega, conforme regula a Lei 14.297/22 (Brasil, 2022). Tais punições são automaticamente realizadas pelos aplicativos, observados os dados inseridos pelos consumidores dos serviços e por atuação da Inteligência Artificial. Contudo a aplicação punitiva dos aplicativos interfere no fluxo de recebimento das demandas de trabalho, bem como contraria a “liberdade empresarial” dos entregadores, ou seja, torna frágil o argumento de que o trabalhador é empresário de si próprio pois estaria suscetível a penalidades ou até ao desligamento da plataforma digital, mais uma consequência da ausência de regulamentação da subordinação virtual.

Na realidade brasileira, reconhecer a subordinação laboral entre os trabalhadores das plataformas virtuais implica em ter encargos e responsabilidades sobre os seres humanos trabalhadores. E isto implicaria num maior dispêndio econômico para as plataformas e consequentemente na diminuição de seu lucro. Contudo, o posicionamento de flexibilização do vínculo nos moldes atuais acaba abrindo margem aos cenários desumanos do trabalho, seja pelas péssimas condições de trabalho ou até mesmo pela ausência da dignidade da pessoa humana em troca de um trabalho “flexível”.

3 OIT, *Organização Internacional do Trabalho; Central Única dos Trabalhadores, CUT, “Condições de trabalho, direitos e diálogo social para trabalhadoras e trabalhadores do setor de entrega por aplicativo em Brasília e Recife / CUT - Secretaria de Relações Internacionais e Instituto Observatório Social”, Rev. Central Unica dos Trabalhadores, São Paulo, 2021.*

4 [...] “A pesquisa, feita em parceria da OIT (Organização Internacional do Trabalho) com a CUT (Central Única dos Trabalhadores), também identificou que há casos de entregadores atuando nos sete dias da semana, 13 horas por dia, e obtendo uma renda líquida por hora que não passa de R\$ 0,60 — a média é de R\$ 5,03. A renda líquida é calculada levando em conta os custos arcados pelos entregadores (exemplo: subtraindo o que se adquire com as entregas pelo dinheiro que foi gasto com dados móveis e gasolina). Em Recife, essas despesas giram em torno de R\$ 430 ao mês. A pesquisa também identificou casos de entregadores “pagando para trabalhar” — ou seja: com renda negativa, trabalhando sete dias por semana, de 12 a 18 horas por dia, e com renda líquida de -R\$ 0,86 por hora.”

Por isso, do ponto de vista científico, muito se tem estudado em termos de alternativas para que as empresas continuem investindo em tecnologia e desenvolvendo-se, estimulando, no entanto, condutas comprometidas com o Ambiente, a Sociedade e a observância do mínimo Regulatório (ou ESG – *Environmental, Social and Governance*), promovendo trabalho digno e contribuindo para o crescimento sustentável do país, o que se dá, essencialmente, mediando conflitos negativos de normas e capacitando trabalhadores para os novos empregos (também fomentados pelo Estado), em total sintonia com o desenvolvimento sustentável.

Possibilidades Regulatórias do Trabalho Sob Demanda em Plataformas Digitais e o Cenário Internacional

A regulação do trabalho sob demanda em plataformas digitais na perspectiva dos modelos legais existentes é defendida por uma boa parte da doutrina que classifica o trabalhador em uma das categorias de trabalhadores previstas no ordenamento jurídico, a saber: empregado, autônomo, autônomo dependente ou categoria intermediária, intermitente ou cooperado. Essa possibilidade permite uma solução mais rápida das controvérsias em torno da natureza jurídica da relação de trabalho e da normativa respectivamente aplicável, no entanto tem gerado decisões judiciais conflitantes, uma vez que é tênue a linha que separa uma figura da outra (Miskulin, 2020).⁵

Na sentença proferida nos autos do Processo 0011359-34.2016.5.03.0112, em 13 de fevereiro de 2017, por exemplo, movida em face da empresa Uber, o entendimento do magistrado de primeiro grau foi no sentido de que restaram configurados todos os requisitos para a caracterização do vínculo de emprego, sob o fundamento de que a empresa submetia o trabalhador, motorista, a controles contínuos, ordens quanto à forma de prestar os serviços e a treinamentos, além de lhe aplicar sanções disciplinares em caso de descumprimento de regras ou não atendimento de comportamento imposto por ela, configurando-se a subordinação clássica. No mesmo sentido também foi proferida decisão pela Comissão do Trabalho nos EUA do estado Califórnia (Case No. CGC-15-546378), a qual considerou que a motorista Barbara Berwick foi classificada erroneamente pela empresa Uber como autônoma, considerando-a como empregada e, em consequência, condenou a empresa ao pagamento de indenização de aproximadamente quatro mil dólares a título de horas extras (Miskulin, 2020).

A Segunda Seção do Superior Tribunal de Justiça (STJ), em conflito de competência, determinou que cabe ao Juizado Especial Cível de Poços de Caldas (MG) julgar o processo de um motorista de aplicativo que teve sua conta suspensa pela empresa. O colegiado entendeu que não há relação de emprego no caso. Ao analisar o processo, o juízo estadual entendeu que não era competente para julgar o caso por se tratar de relação trabalhista, e remeteu os autos para a Justiça do Trabalho, a qual também se declarou impedida de julgar a matéria e suscitou o conflito de competência no STJ, sob a alegação de que não ficou caracterizado o vínculo empregatício (Brasil, 2019).

Em seu voto o relator do conflito, ministro Moura Ribeiro, destacou que a competência *ratione materiae* (em razão da matéria), em regra, é questão anterior a qualquer juízo sobre

⁵ MISKULIN, Ana Paula Silva Campos, “Possibilidades regulatórias para a concessão de uma proteção jurídico-laboral aos trabalhadores sob demanda em plataformas digitais”, Dissertação de mestrado. Pós-Graduação em Direito, da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 2020.

outras espécies de competência e, sendo determinada em função da natureza jurídica da pretensão, decorre diretamente do pedido e da causa de pedir deduzidos em juízo. O relator acrescentou que a empresa de transporte que atua no mercado por meio de aplicativo de celular é responsável por fazer a aproximação entre os motoristas parceiros e seus clientes, os passageiros, não havendo relação hierárquica entre as pessoas dessa relação. No voto ressaltou que: “Os motoristas de aplicativo não mantêm relação hierárquica com a empresa Uber porque seus serviços são prestados de forma eventual, sem horários pré-estabelecidos, e não recebem salário fixo, o que descaracteriza o vínculo empregatício entre as partes” (Brasil, 2019). Por fim, o magistrado salientou que as ferramentas tecnológicas disponíveis atualmente permitiram criar uma nova modalidade de interação econômica, fazendo surgir a economia compartilhada (*sharing economy*), em que a prestação de serviços por detentores de veículos particulares é intermediada por aplicativos geridos por empresas de tecnologia.

A possibilidade do reconhecimento do “autônomo dependente” consiste em situar os trabalhadores em plataformas digitais, numa posição intermediária entre os autônomos e empregados e decorre do fato de essa relação de trabalho apresentar condições ambíguas, pois, se, por um lado, não escolhem o cliente, não definem valores de tarifas e são monitorados pelo aplicativo (que também pode excluí-los), o que os aproximaria do regime de emprego, por outro, possuem uma autonomia incompatível com esse regime, pois detêm liberdade para definir se vão trabalhar ou não, quando, para quem (qual plataforma, especialmente) e por quanto tempo. Essas características são mais compatíveis com o trabalho autônomo.

Fazendo uma pequena digressão, para saber como ocorre a proteção jurídico-laboral dessa categoria em outros países, a fim de extrair daí a pertinência de adotar, ou não, essa via como proteção jurídico-laboral adequada para os trabalhadores que laboram por intermédio de aplicativos. Diversos países passaram a contemplar a figura de um trabalhador autônomo economicamente dependente, a exemplo: Itália, Alemanha, Reino Unido, Espanha e até Canadá e Coreia do Sul (Cherry e Aloisi, 2017), porque foram esses os pioneiros a positivar uma definição para essa categoria, além de Portugal, não só pelo fato de o país possuir uma regulamentação específica significativa para os trabalhadores que atuam por intermédio de plataformas de transporte individual privado, o que é *sui generis*, mas também pelas raízes históricas comuns, proximidade cultural e pela integridade principiológica que o ordenamento português guarda com a visão constitucional brasileira.

Uma das possibilidades normativas para realidade brasileira seria a constituição formal do “autônomo economicamente dependente” no ordenamento jurídico, solução esta que apaziguaria o reconhecimento da subordinação virtual e trataria humanamente a classe dos trabalhadores de aplicativo, emergindo contra a atual e provável violação do preceito internacional (Recomendação da OIT, entre outros) e a realização do princípio constitucional da dignidade da pessoa humana.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Todas as construções simbióticas em torno das tecnologias são salutares para compreender o comportamento humano e o ambiente laboral. O processo de cognição

e compreensão da subordinação virtual é necessário para entender os fundamentos da relação problemática entre trabalhador e plataformas digitais, pois esta última quebrou os moldes clássicos de emprego e emergiu como objeto de permanência na sociedade.

O objetivo central deste estudo foi justamente analisar como a lacuna de normas pode influenciar negativamente este cenário, ainda não solucionado quer do ponto de vista teórico-jurídico, quer na prática. Isto, porque, o problema científico central são as consequências desta realidade de inércia normativa, pois a edição de leis como a de nº 14.297/22 (dos entregadores de aplicativo) e a de nº 13.640/2018 (Lei da Uberização) não solucionaram a precariedade das condições de trabalho e não reconheceram, ainda que parcialmente, a subordinação virtual (algorítmica). A inteligência artificial é realidade mundial e atual, contudo, a inércia por parte do Poder Público em reconhecer as consequências problemáticas das plataformas virtuais no campo do trabalho humano só empobrece o desenvolvimento social e dá margem ao avanço tecnológico não sustentável, ou seja, aquele que ocorre em detrimento da dignidade da pessoa humana.

O binômio de flexibilidade/controle se traduzem no cotidiano desses trabalhadores, que enfrentam diariamente situações que não se coadunam com o modelo protetivo padrão, cujos critérios estão estabelecidos no artigo 3º da CLT, nas garantias fundamentais da constituição de 1988 (especialmente no art. 7º) e nas diretrizes internacionais.

Por isso que, como resultado desta reflexão, depreende-se a necessidade de colocar em marcha políticas públicas de combate à precarização do trabalho, mediante a inclusão de novas formas de labor tecnológico no rol normativo nacional, emergindo a proteção daí decorrente não só no contexto infraconstitucional, mas sob a égide dos preceitos internacionais.

Dessa forma, entende-se que o avanço tecnológico é favorável e importantíssimo para o desenvolvimento humano e social. Hoje, tem-se a consciência de que a tecnologia é uma realidade, contudo, cabe destacar que o próprio ordenamento jurídico, através da atuação presente e eficiente do Poder Legislativo, tem o poder/dever de fazer com que este desenvolvimento seja sustentável. Uma das formas de se reconhecer tal premissa, é analisando as consequências da relação das plataformas virtuais com o ser humano trabalhador, compreender que é possível a promoção de proteção e acolhimento desta nova classe laboral, salvaguardando que as essas novas formas de trabalho estão sob o mesmo olhar principiológico e cognitivo que o trabalhador tradicional, mesmo que não perfeitamente enquadráveis no modelo contratual padrão (subordinado).

REFERÊNCIAS

ALEXY, Robert. **Teoria de los derechos fundamentales**. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1997, p. 86.

BRASIL. **Lei 13.640/2018. 27 de Março de 2018**. Diário Oficial [da] União, Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovação e Comunicações - MCTIC; Ministério de Planejamento, Desenvolvimento e Gestão – MP. Brasília. 27 de Março de 2018.

BRASIL, *Decreto Federal 9.792/2019*, 14 de maio de 2019. Diário Oficial [da] União, Brasília, 14 de maio de 2019.

- BRASIL. **Supremo Tribunal de Justiça**. Conflito de Competência nº 164.544 - MG (2019/0079952-0), 28/08/2019.
- BRASIL, Tribunal Superior do Trabalho, “**Processo n. TST-AIRR-10575-88.2019.5.03.0003**”, Rel. Min. Alexandre Luiz Ramos, Diário Oficial [da] União, Brasília, 09 set. 2020.
- BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho. “**Processo n. TST-RR-1000123-89.2017.5.02.0038**”, Relator Min. Breno Medeiros. Diário Oficial [da] União, Brasília, 5 de fev., 2020.
- BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho. **Processo n. “TST-AIRR-10575-49.2019.5.03.0113**”. Rel. Min. Dora Maria da Costa. Diário Oficial [da] União, Brasília, 13 de maio, 2020.
- BRASIL. **Lei 14.297/22, 5 de janeiro de 2022**. Diário Oficial [da] União Brasília, 5 de janeiro de 2022.
- BRASIL, **Supremo Tribunal de Justiça**. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/sites/portalp/Paginas/Comunicacao/Noticias-antigas/2019/Motorista-de-aplicativo-e-trabalhador-autonomo--e-acao-contra-empresa-competee-a-Justica-comum.aspx>, Acesso em: 15 jul. 2023
- CHERRY, Mirian; ALOISI, Antonio. “**Dependent Contractors’ in the Gig Economy: A Comparative Approach**”. American Univ. L. Rev. v. 635 2017.
- CORREIA NETO, Celso de Barros, AFONSO, José Roberto Rodrigues, FUCK, Luciano Felício, “**A tributação na era digital e os desafios do sistema tributário no Brasil**”, *Revista Brasileira de Direito*, v. 15, Passo Fundo, 2019, p. 145-167
- DELGADO, Maurício Godinho, *Curso de direito do trabalho*. São Paulo, LTr, 2019 pp. 380-412.
- DRUCK, Maria da Graça, “**A indissociabilidade entre precarização social do trabalho e terceirização.**”, *Precarização e Terceirização - faces da mesma realidade*, São Paulo, v. 1, p. 35-56, 2016.
- FINCATO, Denise Pires, WÜNSCH, Guilherme, “**Subordinação algorítmica: caminho para o direito do trabalho na encruzilhada tecnológica?**”, *Rev. TST*, São Paulo, vol. 86, 2020.
- FOUCAULT, Michel. **Security, territory, population**. Macmillan. London 2007.
- GIDDENS, Anthony. “**A contemporary critique of historical aterialism.**”, Macmillan, London, Vol. 1, 1981.
- GLESIAS, Tadeu Puretz. “**O conflito de competências tributárias sobre o consumo na era das novas tecnologias: uma reflexão sobre a tributação dos softwares**”. *Revista Direito Tributário Atual* v. 44, São Paulo, 2020, p. 428.
- GOLDSCHMIDT, Rodrigo, KROST, Oscar, “**Inteligência Artificial (I.A.) E O Direito Do Trabalho: Possibilidades Para Um Manejo Ético E Socialmente Responsável**”. *Rev. TST*, São Paulo, vol. 87, 2021.
- HARARI, Yuval Noah, “**As habilidades da Inteligência artificial.**”, *The Economist*, Vol. 28 2023.
- KELSEN, Hans, *¿Qué es la Teoría Pura del Derecho?*, México: Fontamara S.A., 1995.

MARQUES, Rodrigo Moreno, MOURA, Maria Aparecida, DE PAULA, Lorena Tavares. **“Apresentação do dossiê O papel dos algoritmos e das plataformas digitais em contextos sociopolíticos”**, iinc em Revista, [S. l.], v. 18, 2023.

MISKULIN, Ana Paula Silva Campos, **“Possibilidades regulatórias para a concessão de uma proteção jurídico-laboral aos trabalhadores sob demanda em plataformas digitais”**, Dissertação de mestrado. Pós-Graduação em Direito, da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2020.

NEISSER, Ulric. **“Psicologia cognitiva”**. Penhascos de Englewood: Prentice-Hall, 1967.

OIT, Organização Internacional do Trabalho; Central Única dos Trabalhadores, CUT, **“Condições de trabalho, direitos e diálogo social para trabalhadoras e trabalhadores do setor de entrega por aplicativo em Brasília e Recife / CUT - Secretaria de Relações Internacionais e Instituto Observatório Social”**, *Rev. Central Única dos Trabalhadores*, São Paulo, 2021.

OLIVEIRA, Rosane Machado de, **“Revolução Industrial na Inglaterra: Um Novo Cenário na Idade Moderna.”**, *Revista Científica Multidisciplinar Núcleo do Conhecimento*. Vol. 01. Out de 2017, pp 89-116.

OIT. Organização Internacional do Trabalho. **“ Recomendação n. 198”**, 2006

ROSENBLAT, Alex, STARK, Luke, **“Algorithmic Labor and Information Asymmetries: A Case Study of Uber’s Drivers.”** *International Journal of Communication*, 2016, vol. 10, p. 7.

ZIPPERER, André Gonçalves. **“Crowdwork, o trabalho na multidão produtora e a subordinação jurídica, O trabalho através de uma plataforma digital como nova realidade e a necessidade de tutela modular do Direito do Trabalho.”**, Tese de Doutorado. Pontifícia Universidade Católica do Paraná, 2018.

O Presidencialismo de Coalizão

The Coalition Presidentialism

Almir Mauricio Balensiefer Ferreira

Diego Zimmermann

Jamile Lorenzen

Lidiane dos Santos Lawall

RESUMO

O presidencialismo de coalizão é um sistema político no qual o poder executivo é exercido por um presidente eleito e o governo é formado por uma coalizão de partidos políticos. Esse modelo é frequentemente observado em países com sistemas presidenciais, nos quais o presidente é eleito separadamente do legislativo. O artigo explora as características, vantagens e desafios do presidencialismo de coalizão, discutindo sua natureza, formação e impacto na governabilidade e no processo decisório. Além disso, são apresentados exemplos de países que adotam esse sistema, destacando suas peculiaridades e resultados. Por fim, são abordadas algumas críticas e possíveis reformas para aprimorar o funcionamento do presidencialismo de coalizão.

Palavras-chave: presidencialismo; coalizão; sistema político.

ABSTRACT

Coalition presidentialism is a political system in which executive power is exercised by an elected president and the government is formed by a coalition of political parties. This model is often observed in countries with presidential systems, in which the president is elected separately from the legislature. This article explores the characteristics, advantages, and challenges of coalition presidentialism, discussing its nature, formation, and impact on governance and decision-making. In addition, examples of countries that adopt this system are presented, highlighting their peculiarities and results. Finally, some criticisms and possible reforms to improve the functioning of coalition presidentialism are addressed.

Keywords: presidentialism; coalition; political system.

INTRODUÇÃO

O presidencialismo de coalizão é um modelo político que combina elementos do presidencialismo e do multipartidarismo. Nesse sistema, o



presidente é eleito pelo voto popular e exerce o poder executivo, enquanto o governo é formado por uma coalizão de partidos políticos representados no legislativo. Essa coalizão é necessária devido à fragmentação partidária e à necessidade de construir uma maioria parlamentar para aprovar leis e implementar políticas.

O presidencialismo de coalizão tem ganhado destaque nas últimas décadas, especialmente em países que passaram por processos de transição democrática, onde a pluralidade partidária e a busca por consensos se tornaram elementos fundamentais para a estabilidade política e a governança eficaz. Compreender as características, vantagens e desafios desse sistema político é essencial para analisar seu impacto na governabilidade e no processo decisório.

Neste artigo, exploraremos em profundidade o presidencialismo de coalizão, abordando suas características principais, os processos de formação das coalizões, as vantagens e desafios desse modelo político, bem como exemplos de países que adotam esse sistema.

Ao compreendermos o presidencialismo de coalizão em sua complexidade, poderemos analisar de forma mais abrangente as dinâmicas políticas, os mecanismos de governança e os desafios enfrentados pelos líderes presidenciais nesse contexto. Além disso, poderemos avaliar as implicações desse sistema para a democracia e o desenvolvimento político dos países em que é adotado.

CONTEXTO HISTÓRICO

O presidencialismo de coalizão tem um contexto histórico que pode variar de país para país, uma vez que cada nação tem suas particularidades políticas e sociais. No entanto, é possível identificar alguns eventos e tendências históricas que contribuíram para o desenvolvimento desse modelo político.

O presidencialismo de coalizão ganhou destaque em países com sistemas políticos multipartidários e eleições presidenciais separadas do legislativo. Esses sistemas frequentemente surgiram como resultado de processos de transição democrática, nos quais regimes autoritários foram substituídos por sistemas políticos mais abertos e inclusivos.

No caso do Brasil, por exemplo, o presidencialismo de coalizão se consolidou após o fim do regime militar. A redemocratização do país trouxe um cenário político marcado pela fragmentação partidária, com a emergência de diversos partidos políticos. Essa fragmentação tornou necessário o estabelecimento de coalizões para garantir a governabilidade, uma vez que nenhum partido tinha maioria absoluta no Congresso Nacional.

Na América Latina, vários países adotaram o presidencialismo de coalizão em diferentes momentos de suas histórias (Couto; Soares; Livramento, 2021). Isso ocorreu em resposta a crises políticas e institucionais, como na Colômbia, onde o sistema político foi reformado após um período de instabilidade política e conflito armado. O presidencialismo de coalizão foi adotado como uma forma de buscar consensos e garantir a estabilidade governamental.

O contexto histórico também pode influenciar as dinâmicas específicas do presidencialismo de coalizão em cada país. Por exemplo, em nações onde há uma longa tradição de bipartidarismo, a formação de coalizões pode ocorrer entre os dois principais partidos políticos.

O presidencialismo de coalizão está intrinsecamente ligado aos processos de democratização, fragmentação partidária e busca por governabilidade em sistemas políticos multipartidários. A consolidação desse modelo político varia de acordo com as características políticas, sociais e históricas de cada país.

CONCEITOS E CARACTERÍSTICAS DO PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO

O presidencialismo de coalizão geralmente surge em contextos políticos caracterizados pela fragmentação partidária, nos quais nenhum partido político consegue obter a maioria absoluta dos assentos legislativos. Esse cenário torna necessária a formação de alianças e coalizões para garantir a governabilidade.

O presidencialismo de coalizão é um conceito político que descreve um sistema no qual o poder executivo é exercido por um presidente eleito, enquanto o governo é formado por uma coalizão de partidos políticos que possuem representação no legislativo. Nesse modelo, o presidente não pertence a um partido político que detém a maioria absoluta dos assentos legislativos, tornando necessária a formação de alianças e negociações com outros partidos para obter apoio político e garantir a governabilidade (Abranches, 2018).

No presidencialismo de coalizão, o presidente é eleito pelo voto popular e possui poderes executivos consideráveis. No entanto, para governar efetivamente, o presidente precisa construir uma coalizão de partidos políticos que tenham representação no legislativo. Essa coalizão é necessária devido à fragmentação partidária, na qual nenhum partido consegue obter sozinho a maioria absoluta dos assentos legislativos.

A coalizão, portanto, não significa ou não deve ser lida como uma restrição ao poder presidencial, mas sim como a forma que este toma. A coalizão é o que o torna este poder efetivo. A agenda política expressa nas propostas enviadas pelo Executivo deixa de ser do presidente e passa a ser da coalizão. Dito de outra forma, presidentes formam coalizões porque antecipam a impossibilidade de aprovar qualquer projeto de lei sem o concurso de uma maioria (Freitas, 2016, p. 17).

O presidencialismo de coalizão surge como uma resposta à fragmentação partidária, que é caracterizada pela existência de múltiplos partidos políticos com representação significativa no legislativo. Nesses casos, é improvável que um único partido consiga obter a maioria necessária para governar sozinho. Portanto, o presidente precisa construir uma coalizão que inclua diferentes partidos e suas respectivas demandas e interesses políticos.

A formação da coalizão envolve negociações políticas entre o presidente e os líderes partidários. Durante essas negociações, são discutidos assuntos como distribuição de cargos no governo, formulação de políticas e acordos programáticos. O objetivo é construir uma coalizão estável que forneça o apoio necessário para que o presidente exerça seu mandato e implemente sua agenda política.

O presidencialismo de coalizão tem sido observado em vários países ao redor do mundo, como Brasil, Colômbia e alguns países da América Latina. Embora esse sistema político possa trazer vantagens, como a inclusão de diferentes perspectivas e a busca por consensos, também apresenta desafios, como a necessidade de constantes negociações e a possibilidade de compromissos diluídos (Abranches, 2018).

Uma das principais vantagens do presidencialismo de coalizão é a inclusão de diferentes perspectivas políticas no governo. Como a coalizão é composta por partidos com ideologias e interesses diversos, há a possibilidade de um processo de decisão mais amplo e representativo. Isso pode resultar em políticas mais equilibradas, que considerem uma variedade de pontos de vista.

Além disso, o presidencialismo de coalizão pode contribuir para a estabilidade política. Como o governo depende do apoio de múltiplos partidos, a probabilidade de crises ou impasses políticos é reduzida. A coalizão proporciona uma base de apoio mais ampla, tornando menos provável que um partido político ou uma facção individual possa derrubar o governo.

Apesar das vantagens, o presidencialismo de coalizão enfrenta desafios significativos. A negociação constante entre os partidos pode levar a compromissos diluídos e políticas pouco coerentes, já que cada partido pode buscar atender a seus próprios interesses e demandas. Em algumas situações, a busca por consensos pode levar a um “centrismo” excessivo, prejudicando a clareza ideológica e a capacidade de implementar reformas necessárias.

A formação da coalizão tem que ser tomada a sério. Ela tem consequências para o modus operandi do sistema político que não são percebidas se olharmos apenas para presidência, especialmente se o Executivo for identificado ao presidente, à pessoa que ocupa o cargo. No momento em que o presidente divide seu poder com os partidos que compõem sua coalizão, ele firma um acordo que obscurece as distinções entre os Poderes Executivo e o Legislativo. A formação de uma coalizão diminui a distância entre Executivo e Legislativo porque os partidos políticos representados no Executivo, isto é, aqueles que recebem pastas ministeriais, também estão presentes no Legislativo. A coalizão é, portanto, o modo pelo qual se obtém a coordenação entre os Poderes, em que a separação formal entre os poderes é substituída por sua articulação (Freitas, 2016, p.17).

Além disso, a coalizão pode ser vulnerável a conflitos internos e interesses divergentes. Os diferentes partidos na coalizão podem ter agendas próprias, o que pode levar a disputas internas e instabilidade. A manutenção de uma coalizão estável ao longo do tempo pode ser desafiadora, especialmente em momentos de crise política ou pressões externas.

Em resumo, o presidencialismo de coalizão é um modelo político no qual o presidente governa com o apoio de uma coalizão de partidos políticos, sendo uma resposta à fragmentação partidária e uma forma de garantir a governabilidade em sistemas com múltiplos partidos representados no legislativo.

IMPLICAÇÕES DO PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO PARA DEMOCRACIA

O presidencialismo de coalizão e a democracia são conceitos interligados e têm uma relação complexa. Enquanto o presidencialismo de coalizão é um modelo político que busca garantir a governabilidade em sistemas multipartidários, a democracia é um sistema político que busca a participação, representação e tomada de decisões por parte dos cidadãos.

No presidencialismo de coalizão, a formação de coalizões políticas é necessária para que o presidente possa obter o apoio político necessário para governar. Essas coalizões são compostas por diferentes partidos políticos com interesses e ideologias diversas, representando um amplo espectro político. Nesse sentido, o presidencialismo de coalizão pode contribuir para a inclusão de múltiplas perspectivas e interesses no processo de tomada de decisões (Abranches, 2018).

No entanto, a relação entre o presidencialismo de coalizão e a democracia pode apresentar desafios. Em alguns casos, a negociação constante e a busca por consensos podem levar à diluição de políticas e à dificuldade de implementar reformas necessárias. Além disso, a formação de coalizões pode gerar o que é conhecido como “presidencialismo de coalizão clientelista”, no qual a busca por apoio político leva à distribuição de cargos e benefícios em troca de lealdade, o que pode comprometer a integridade e a transparência do processo político (Abranches, 1988).

Por outro lado, o presidencialismo de coalizão também pode fortalecer a democracia ao criar um ambiente político mais inclusivo. A necessidade de construir coalizões e negociar com diferentes partidos pode levar a um processo de tomada de decisões mais aberto, que leva em consideração uma variedade de perspectivas e interesses. Além disso, a formação de coalizões pode ajudar a garantir a estabilidade política e evitar crises governamentais que possam ameaçar a democracia (Abranches, 2018).

Para que o presidencialismo de coalizão seja compatível com a democracia, é fundamental garantir a transparência, a prestação de contas e a participação cidadã no processo político. Mecanismos de controle e regulação são necessários para evitar práticas corruptas e assegurar que as decisões tomadas no âmbito da coalizão estejam alinhadas com o interesse público.

Em suma, o presidencialismo de coalizão e a democracia são conceitos que estão interligados. Enquanto o presidencialismo de coalizão pode ser um meio de garantir a governabilidade em sistemas multipartidários, é fundamental que esse sistema seja compatível com os princípios democráticos, assegurando a inclusão, a participação cidadã e a transparência no processo político.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presidencialismo de coalizão é um modelo político que permite a inclusão de diferentes perspectivas e contribui para a estabilidade governamental. No entanto, também enfrenta desafios, como a diluição de políticas e a necessidade de negociações constantes.

É importante analisar cada contexto nacional para compreender as particularidades e as implicações desse modelo político. O estudo comparativo de diferentes países que adotam o presidencialismo de coalizão pode fornecer elementos valiosos para compreender os mecanismos de formação e funcionamento dessas coalizões, bem como seus efeitos na governabilidade e no processo decisório (Couto; Soares; Livramento, 2021).

O presidencialismo de coalizão é um modelo político que surge como resposta à fragmentação partidária e visa garantir a governabilidade em sistemas com múltiplos partidos representados no legislativo. Embora apresente desafios, esse sistema pode proporcionar inclusão de diferentes perspectivas políticas e estabilidade governamental.

O presidencialismo de coalizão apresenta vantagens, como a inclusão de diferentes perspectivas políticas no governo e a possibilidade de construir consensos. Além disso, pode contribuir para a estabilidade política, uma vez que o governo depende do apoio de múltiplos partidos.

No entanto, o presidencialismo de coalizão também enfrenta desafios, como a diluição de políticas e a necessidade de constantes negociações. A busca por consensos pode levar a compromissos diluídos e dificultar a implementação de reformas necessárias. Além disso, a formação e manutenção de coalizões estáveis podem ser afetadas por conflitos internos e interesses divergentes.

O presidencialismo de coalizão é um modelo político complexo que busca conciliar a liderança presidencial com a necessidade de construir alianças políticas para governar. Sua compreensão requer uma análise aprofundada das particularidades de cada contexto nacional e das implicações políticas e institucionais envolvidas.

REFERÊNCIAS

ABRANCHES, Sérgio. **Presidencialismo de coalizão: Raízes e evolução do modelo político brasileiro**. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson. **Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro**. Dados – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, p. 5-34, 1988. [74783229-presidencialismo-de-coalizao-sergio-abranches.pdf](https://www.scielo.br/dados/pdf/74783229-presidencialismo-de-coalizao-sergio-abranches.pdf) (wordpress.com)

BORGES, André. (2015). **Nacionalização Partidária e Estratégias Eleitorais no Presidencialismo de Coalizão**. *Dados*, 58(3), 651-688. <https://dx.doi.org/10.1590/00115258201555>

COUTO, L.; SOARES, A.; LIVRAMENTO, B. **Presidencialismo de coalizão: conceito e aplicação**. *Revista Brasileira de Ciência Política*, n. Rev. Bras. Ciênc. Polít., 2021 (34), p. e241841, 2021 <https://www.scielo.br/j/rbcpol/a/fmVjS6nMXFZHFYBJ9jpwH9g/?lang=pt#>

FREITAS, Andréa. **O presidencialismo da coalizão** / Andréa Freitas. – Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2016. http://www.kas.de/wf/doc/kas_46897-1522-5-30.pdf?161103181953

LIMONGI, Fernando, & FIGUEIREDO, Argelina. (1998). **Bases institucionais do presidencialismo de coalizão**. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, (44), 81-106. <https://dx.doi.org/10.1590/S0102-64451998000200005>

Prescrição do Crédito Tributário de IPTU na Cidade de Manaus

Prescription of IPTU Tax Credit in the City of Manaus

Francisco Lima de Araújo

Bacharelado em Direito pelo Centro Universitário de Ensino Superior do Amazonas – CIESA. Bacharel em Ciências Contábeis pela Faculdade da Amazônia Ocidental (FAAO). Especialista em Perícia Judicial e Extrajudicial, Cálculos Atuariais, com Magistério em Ensino Superior (ITCP). MBA em Controladoria (UNIDERP)

Rafael Seixas de Amoêdo

Mestre em Ciências Humanas: Teoria, História e Crítica da Cultura. Licenciatura em Letras – Língua Portuguesa, ambas formações pela Universidade do Estado do Amazonas (UEA). Professor-orientador do curso de Direito do Centro Universitário do Ensino Superior do Amazonas – CIESA

RESUMO

É notório que a prescrição é um dos temas mais estudados e debatidos no Brasil e continua gerando grandes discussões, devido à sua relevância na aplicação dos conceitos jurídicos do próprio direito tributário. O presente estudo buscará abordar a prescrição do crédito tributário de IPTU na cidade de Manaus, com intuito de promover uma construção conceitual e argumentativa que amplie as discussões acerca da matéria e difunda os conhecimentos para a sociedade como um todo. Nessa esteira o trabalho tem como objetivo conceituar a prescrição no Direito tributário, a partir da relação entre o Direito Público e o Direito Tributário, sendo essa crucial para definir, o conceito geral de prescrição e identificar seus principais elementos. Para tanto, analisando-se como a jurisdição é tratada no âmbito do Direito Tributário nacional, considerando tanto a doutrina, a legislação e a jurisdição pertinentes a esse tema.

Palavras-chave: tributário; prescrição; crédito; lançamento; IPTU.

ABSTRACT

It is well known that prescription is one of the most studied and debated topics in Brazil and continues to generate great discussions, due to its relevance in the application of the legal concepts of tax law itself. The present study will seek to address the prescription of IPTU tax credit in the city of Manaus, with the aim of promoting a conceptual and argumentative construction that expands discussions on the matter and disseminates knowledge to society as a whole. In this sense, the work aims to conceptualize prescription in Tax Law, based on the relationship between Public Law and Tax Law, which is crucial to define the general concept of prescription and



identify its main elements. To this end, analyzing how jurisdiction is treated within the scope of national Tax Law, considering both the doctrine, legislation and jurisdiction relevant to this topic.

Keywords: tax; prescription; credit; launch; IPTU.

INTRODUÇÃO

No contexto tributário, a prescrição é um dos temas mais estudados e debatidos no Brasil, mas continua ainda gerando grandes discussões, devido à sua relevância na aplicação dos conceitos jurídicos do próprio direito tributário. Nesse cenário, este estudo buscará abordar a prescrição do crédito tributário, com o objetivo de promover uma construção conceitual e argumentativa que amplie as discussões acerca da matéria e difunda os conhecimentos para a sociedade como um todo.

Logo, o presente trabalho tem como objetivo conceituar a prescrição no Direito tributário, a partir da relação entre o Direito Público e o Direito Tributário, sendo essa crucial para definir o conceito geral de prescrição e identificar seus principais elementos? Dessa forma, é possível analisar como a matéria é tratada no âmbito do Direito Tributário nacional, considerando tanto a doutrina, a legislação e a jurisdição pertinentes a esse tema.

Assim sendo, menciona-se a interpretação do art. 174 do Código Tributário Nacional, que estabelece o prazo de cinco anos para a prescrição do crédito tributário a partir de sua constituição definitiva, levantando questões importantes. Um dos desafios é determinar o momento exato em que essa constituição definitiva ocorre, o que marca o início da contagem do prazo. Para alguns estudiosos, como Carvalho (2019) e Alexandre (2021), esse momento se dá com a notificação regular do lançamento. No entanto, as ações do sujeito passivo (pagamento, ignorar, impugnar) em resposta a essa notificação podem influenciar de forma significativa a constituição definitiva do crédito tributário, gerando diferentes interpretações doutrinárias.

Ainda sobre o tema, esta pesquisa visa descrever o que é imposto predial e Territorial Urbano; explicar as hipóteses de pedido de prescrição do IPTU na cidade de Manaus; demonstrar quais procedimentos adotar para solicitar a prescrição do crédito tributário de IPTU. Nesse contexto, o presente trabalho possui o seguinte problema de pesquisa: Quais as condições para pleitear a prescrição do crédito tributário de IPTU na cidade de Manaus? No cerne de análise e interpretação do estudo, observa-se que a tese no Direito Tributário aduz que o referido instituto é causa que extingue o crédito tributário do IPTU.

Assim, como tema de pesquisa, têm-se os procedimentos adotados para solicitar a prescrição do crédito tributário de IPTU, pois a grande maioria dos contribuintes do IPTU, tem dívidas já prescritas, todavia não tem conhecimento dos trâmites na esfera administrativa, extrajudicial ou judicial, para extensão destes créditos tributários.

ACERCA DA PRESCRIÇÃO TRIBUTÁRIA

A prescrição no meio tributário tem a sua definição, em sentido estrito, nas palavras do doutrinador Carvalho (2019, p. 169), como sendo “a perda do direito de ação pelo seu não exercício durante certo lapso de tempo”. Com isso, observa-se que a prescrição é um conceito multifacetado e sua definição pode variar dependendo do contexto jurídico em que é aplicado. Desse modo, é fundamental considerar não apenas a pluralidade de debates doutrinários, mas também a evolução histórica e as diferentes abordagens em diversas áreas do Direito.

Em essência, conforme mencionado pelo doutrinador, a prescrição representa a perda do direito de ação, devido à sua não realização dentro de um determinado período estabelecido pela legislação ou pelos princípios legais. Essa perda do direito de ação visa garantir a segurança jurídica e a estabilidade das relações sociais, evitando assim que demandas antigas sejam ressuscitadas indefinidamente. No entanto, é importante reconhecer que a prescrição pode ter nuances específicas em diferentes ramos do Direito, o que contribui para sua complexidade e para a variedade de interpretações que podem surgir.

Nesse sentido, Carvalho (2019, p. 212) sinaliza os quatro elementos que compõem o conceito de prescrição, quais sejam:

- a) existência de uma ação exercitável (*actio nata*);
- b) inércia do titular da ação pelo seu não exercício;
- c) continuidade dessa inércia durante um certo lapso de tempo;
- d) ausência de algum fato ou ato, a que a lei atribua eficácia impeditiva, suspensiva ou interruptiva do curso prescricional.

Logo, compreender a prescrição envolve não apenas identificar os elementos que a compõem, mas também considerar como esses elementos são valorizados e aplicados na prática jurídica. De fato, há concordância sobre os elementos essenciais da prescrição, mas sua interpretação e peso relativos podem variar, influenciando os efeitos resultantes.

É de fundamental importância observar o aspecto temporal na prescrição, destacando-se a necessidade de estabelecer limites claros para as relações jurídicas a fim de promover estabilidade e segurança. Por outro lado, há argumentos que ressaltam o caráter punitivo da prescrição, considerando-a como uma consequência da inércia ou negligência do interessado em exercer seu direito dentro do prazo estabelecido.

A prescrição como estudo de matéria tributária, destaca que os seus principais fundamentos estão previstos no art. 146 da CF/88 e art. 174, caput do Código Tributário Nacional, abordagens como essas são fundamentais para compreender a prescrição. Além disso, a Carta Magna de 1988, também estabelece que a normatização geral da prescrição deve ser tratada por meio de lei complementar. Com isso, o Código Tributário Nacional (CTN), instituído pela Lei nº 5.172/96, desempenha essa função, apesar de ter sido promulgado originalmente como uma lei ordinária. No entanto, ele foi recepcionado constitucionalmente como um estatuto de lei complementar.

Dentro do CTN, a prescrição, juntamente com a decadência, é tratada como uma das espécies de extinção do crédito tributário, conforme estipulado no dispositivo art. 156. Assim, o CTN regula os prazos e condições para a prescrição dos créditos tributários, estabelecendo os limites temporais para a cobrança desses débitos pelo Estado. Essa disposição visa garantir a segurança jurídica e a estabilidade das relações tributárias, delimitando o tempo em que o Fisco pode exigir o pagamento dos tributos devidos pelos contribuintes.

Para o Direito Tributário, o prazo prescricional para cobrança do crédito do fisco é de 5 (cinco) anos contados a partir da data de sua constituição definitiva. Diante disso, com a ocorrência do fato gerador do tributo e sua descrição na hipótese de incidência tributária, surgiu a relação jurídica tributária, com nascimento do crédito tributário. Porém o Estado ainda não poderá proceder a sua cobrança, pois é necessário a formalização do crédito tributário, através de lançamento do crédito tributário, com intuito de possibilitar, por meio de ação executiva, a cobrança de tributo ou ainda em casos, conforme será demonstrado no presente artigo, caberá ao contribuinte, sem a interferência do Fisco, efetuar o recolhimento antecipado do tributo, começará a contagem do prazo prescricional quinquenal para a cobrança do tributo devido.

Verifica-se assim que é certo que a prescrição poderá ter seu curso interrompido ou suspenso, o que influenciará na contagem do prazo extintivo do direito de cobrança do Fisco. Observa-se ainda que a prescrição possui causas que suspendem o seu curso normal. A primeira delas está prevista no artigo 2º, parágrafo 3º da Lei 6.830/80 (Lei de Execuções Fiscais), que salienta que a inscrição do crédito tributário em dívida ativa suspende a prescrição por 180 (cento e oitenta) dias ou até a distribuição da execução fiscal, se esta ocorrer antes de findo aquele prazo.

A outra causa de suspensão está disposta no artigo 40 do mesmo diploma legal, que prevê que o juiz suspenderá a prescrição pelo prazo de 1 (um) ano, para que o credor possa localizar o devedor ou bens que possam ser penhorados. Salienta-se que as matérias de prescrição de decadência tributária devem ser tratadas por lei complementar, conforme disposto no artigo 146, III, "b" da Constituição Federal. Portanto, não compete à Lei 6.830/80, que é ordinária, tratar de tais matérias, ante a expressa exclusão de sua competência por norma constitucional. Cabe ao Código Tributário Nacional, que foi recepcionado pela carta magna com status de Lei complementar.

Posto isso, a prescrição é forma extintiva da obrigação tributária, que garante o direito subjetivo do credor de determinado tributo promover a sua cobrança mediante a ação fiscal competente, para a qual possui o prazo de 5 (cinco) anos, contados da data de sua constituição definitiva, nos termos do artigo 174 do Código Tributário Nacional.

Por fim, entre a decadência e a prescrição, em síntese, fica o marco temporal do lançamento, ou melhor, a constituição do crédito tributário e a constituição definitiva. Na seara do Direito Tributário, a prescrição corresponde a extinguir o direito potestativo da administração fazendária acerca do crédito tributário constituído, nos termos do art. 174, do CTN, que se dá no prazo de 5 anos. A constituição do crédito se dá com o lançamento, seja de ofício ou por declarações realizadas através de obrigações acessórias.

O CRÉDITO TRIBUTÁRIO

A definição de crédito tributário, conforme Carvalho (2019), decorre da obrigação principal e tem a mesma natureza desta, sendo essencial para se compreender a dinâmica da relação tributária e sua exigibilidade. Em resumo, o crédito tributário pode ser entendido como o direito que o estado possui de cobrar um tributo, decorrente do reconhecimento da obrigação tributária por meio do lançamento. Esse direito é garantido pela certeza, exigibilidade e liquidez da obrigação tributária, que são características essenciais para que o estado possa efetivamente exigir o pagamento do tributo.

De certo, essa explicação complementa o entendimento do crédito tributário bem como o resultado da transformação da obrigação tributária, que inicialmente é indeterminada (ilíquida), em uma obrigação precisa e exigível. Isso ocorre através do lançamento tributário, que é o ato que formaliza e define a obrigação tributária. Por conseguinte, destaca-se uma perspectiva importante sobre a relação entre a obrigação tributária e o crédito tributário.

Dessa forma, destaca-se que o art. 140 do Código Tributário Nacional (CTN) é de extrema relevância para compreender a relação entre obrigação tributária e crédito tributário. Menciona-se ainda o artigo 113, §1º, do CTN estabelece que quando a obrigação tributária é extinta, também se extingue o crédito tributário correspondente. Essa regra é fundamental para garantir a segurança jurídica e a estabilidade das relações tributárias, assegurando que uma vez extinta a obrigação tributária, não persista o crédito tributário, evitando assim cobranças indevidas por parte da Administração Fazendária.

A Administração Pública deve observar o disposto no artigo 141 do CTN, o qual estabelece que a Administração Fazendária tem a responsabilidade de verificar todas as leis complementares que tratam das normas gerais relacionadas à suspensão, exclusão e extinção do crédito tributário. Além disso, deve observar qualquer outra legislação competente relativa ao crédito tributário, suas garantias e sua concretização (Brasil, 1966). Essa observação é essencial para garantir a correta aplicação das normas tributárias e para assegurar os direitos e deveres tanto dos contribuintes quanto da Administração Fazendária. Portanto, o cumprimento do disposto no artigo 141 do CTN é fundamental para a eficácia e a legalidade das ações relacionadas ao crédito tributário.

A extinção do crédito tributário no instituto da prescrição pode ser definida pelo seu próprio desaparecimento, trata-se matéria reservada à lei, com base no art. 97, inciso VI, CTN e do art. 146, inciso III, alínea b, do texto constitucional de 1988. Destaca-se ainda que extinção do crédito tributário a partir da prescrição tributária é provocada pelo não-exercício do seu titular que é o sujeito ativo, ou seja, a Administração Pública, ela não entrou com a ação ou entrou com essa fora do prazo, ocorrendo assim a perda do direito à pretensão, e no que diz respeito ao crédito tributário, a perda do direito em si.

Nesse entendimento, a extinção do crédito pelo prazo prescricional nada mais é que o seu puro descabimento, sem que exista o seu pagamento pelo sujeito passivo da obrigação tributária. Dessa forma, a justificativa legal para expor o caráter especial da prescrição tributária encontra-se positivada no dispositivo 156, V, também do CTN. No artigo é possível visualizar a distinção entre a prescrição no Direito Tributário e no Direito Civil, pois, à medida que o CTN trata de uma forma de extinção da obrigação, o CC/2002,

em seu art. 189, dispõe que a extinção é apenas da pretensão de cobrança (Brasil, 2002). Nesse sentido, quando a dívida ativa é tida por prescrita, ela acaba não atingindo só o direito à ação de cobrança, mas com fundamento na redação da legislação tributária, à toda relação material tributária.

Acerca do crédito tributário, com as disposições dos artigos 183 a 193 do Código Tributário Nacional (CTN), pode-se concluir que o crédito tributário é efetivamente cercado de garantias e privilégios. Com fundamentos no princípio da supremacia do interesse público é fundamental no contexto das garantias relacionadas ao crédito tributário. Essas garantias têm como objetivo assegurar que a Administração Fazendária possa efetivamente receber os valores devidos a título de tributos (Brasil, 1966).

O LANÇAMENTO DO CRÉDITO TRIBUTÁRIO

No ordenamento jurídico brasileiro, existem dezenas de teorias e doutrinas que estudam o lançamento de crédito tributário tais como. Para melhor entendimento do referido estudo, toma-se Carvalho (2019), ao afirmar que o lançamento deve ser analisado como construção de linguagem, constituindo um ato jurídico administrativo que, mediante a expedição de uma norma individual e concreta, verte em linguagem jurídica própria o evento verificado no mundo fático, e que ensejará a tributação, constituindo o vínculo obrigacional, individualizando os sujeitos ativos e passivos, determinando o objeto da prestação e, por fim, definindo o lugar e a ocasião que o crédito será exigido.

O lançamento tributário teve seu conceito definido pelo legislador, que nos termos do artigo 142 do CTN, compreendeu como sendo um procedimento administrativo da autoridade competente, vinculado e obrigatório, que visa verificar a ocorrência do fato jurídico, terminar a matéria tributável, calcular o montante do tributo devido, identificar o sujeito passivo e, quando for o caso, aplicar a penalidade cabível.

Observa-se ainda que, no conceito de lançamento feito pela legislação tributária, o lançamento não é procedimento administrativo, mas sim ato administrativo, haja vista o advir de um procedimento administrativo, o que não é imprescindível para sua existência e pode se dar de forma isolada.

Nesse sentido, se manifesta Carvalho (2019), ao afirmar que o lançamento é ato jurídico e não procedimento, conforme expressa o artigo 142 do CTN. Ele pode consistir no resultado de um procedimento, mas com ele não se confunde, também não é imprescindível para o lançamento e pode ser realizado mediante um ato isolado.

Ainda sobre o estudo do lançamento do crédito tributário, compete estabelecer suas espécies previstas no CTN, seja de ofício (art. 149), por declaração (art. 147) e o lançamento por homologação (art. 150), entre as quais as principais características estão descritas abaixo:

Art. 149. O lançamento é efetuado e revisto de ofício pela autoridade administrativa nos seguintes casos:

I - quando a lei assim o determine;

II - quando a declaração não seja prestada, por quem de direito, no prazo e na forma da legislação tributária;

III - quando a pessoa legalmente obrigada, embora tenha prestado declaração nos termos do inciso anterior, deixe de atender, no prazo e na forma da legislação tributária, a pedido de esclarecimento formulado pela autoridade administrativa, recuse-se a prestá-lo ou não o preste satisfatoriamente, a juízo daquela autoridade;

IV - quando se comprove falsidade, erro ou omissão quanto a qualquer elemento definido na legislação tributária como sendo de declaração obrigatória;

V - quando se comprove omissão ou inexatidão, por parte da pessoa legalmente obrigada, no exercício da atividade a que se refere o artigo seguinte;

VI - quando se comprove ação ou omissão do sujeito passivo, ou de terceiro legalmente obrigado, que dê lugar à aplicação de penalidade pecuniária;

VII - quando se comprove que o sujeito passivo, ou terceiro em benefício daquele, agiu com dolo, fraude ou simulação;

VIII - quando deva ser apreciado fato não conhecido ou não provado por ocasião do lançamento anterior;

IX - quando se comprove que, no lançamento anterior, ocorreu fraude ou falta funcional da autoridade que o efetuou, ou omissão, pela mesma autoridade, de ato ou formalidade especial.

Parágrafo único. A revisão do lançamento só pode ser iniciada enquanto não extinto o direito da Fazenda Pública.

Assim sendo, como exemplo desse tipo de lançamento, menciona-se o objeto de estudo deste trabalho, no caso, o IPTU. Quando a autoridade competente apura a ocorrência de fato jurídico tributário (ser proprietário de bem imóvel), calcula-se o imposto devido e efetua o lançamento do tributo, notificando o contribuinte para efetuar o seu recolhimento na data de vencimento. Ou quando no lançamento por homologação, o contribuinte não declarou e não pagou o tributo devido, devendo a autoridade fazer o lançamento de ofício, notificando-o a fazer o recolhimento.

Em tese, o lançamento de ofício é aquele que, independentemente de provocação, a Fazenda Pública, dispondo de informações suficiente em seus cadastros fiscais, toma a iniciativa de sua consecução, ou seja, por determinação da lei de incidência ou em substituição ao lançamento por declaração ou ao lançamento por homologação nas hipóteses previstas na legislação tributária.

Por outro lado, lançamento por declaração tem sua definição prevista no art. 147 do CTN, sendo efetuado com base na declaração do sujeito passivo ou de terceiros, quando um ou outro, na forma da legislação tributária, presta à autoridade administrativa informações sobre matéria de fato, indispensáveis à sua efetivação.

Por fim, a declaração presta-se a reunir dados sobre a situação de fatos, relevantes para a efetivação do lançamento pelo sujeito ativo. Recebidas as declarações e devidamente verificadas pela autoridade competente, é expedida uma notificação de lançamento, especificando o montante do tributo devido e o prazo legal para cumprimento de obrigação.

Além disso, o lançamento por homologação, conhecido como autolancamento, é a forma de lançamento tributário em compete ao contribuinte calcular o montante do tributo devido, efetuar sua declaração e recolher aos cofres públicos, sem que haja o lançamento pelo Fisco, que se encarregará de proceder sua homologação ou tácita, no prazo quinquenal.

Conforme previsão legal positivada:

art. 150 do CTN, O lançamento por homologação, que ocorre quanto aos tributos cuja legislação atribua ao sujeito passivo o dever de antecipar o pagamento sem prévio exame da autoridade administrativa, opera-se pelo ato em que a referida autoridade, tomando conhecimento da atividade assim exercida pelo obrigado, expressamente a homologa.

§ 1º O pagamento antecipado pelo obrigado nos termos deste artigo extingue o crédito, sob condição resolutória da ulterior homologação ao lançamento.

§ 2º Não influem sobre a obrigação tributária quaisquer atos anteriores à homologação, praticados pelo sujeito passivo ou por terceiro, visando à extinção total ou parcial do crédito.

§ 3º Os atos a que se refere o parágrafo anterior serão, porém, considerados na apuração do saldo porventura devido e, sendo o caso, na imposição de penalidade, ou sua graduação.

§ 4º Se a lei não fixar prazo à homologação, será ele de cinco anos, a contar da ocorrência do fato gerador; expirado esse prazo sem que a Fazenda Pública se tenha pronunciado, considera-se homologado o lançamento e definitivamente extinto o crédito, salvo se comprovada a ocorrência de dolo, fraude ou simulação (Brasil, 1966).

Diante o exposto acima, observa-se que o tema lançamento tributário é um dos institutos mais controvertidos do Direito Tributário, haja vista que suas definições equivocadas na legislação tributária trazem para os estudiosos inúmeros conflitos sobre o momento da constituição do crédito tributário e do nascimento do crédito e da obrigação tributária.

IMPOSTO SOBRE A PROPRIEDADE PREDIAL E TERRITORIAL URBANA – IPTU

Inicialmente, importante se ater a um breve histórico acerca do tributo IPTU. Pode-se verificar que no sistema tributário brasileiro, o IPTU tem seu surgimento em 1808 com importante papel como fonte de arrecadação municipal, inicialmente denominado de décima urbana. A décima foi recebida com tal nomenclatura até o ano de 1873 e, em 1881, passou a ser chamada de imposto sobre prédios, para então ser alterado para imposto predial com a Constituição de 1934.

Com o passar do tempo, essa décima urbana evoluiu para o que se conhece hoje como IPTU, um imposto previsto na Constituição Federal e regulamentado por leis municipais. O IPTU incide sobre a propriedade predial e territorial urbana, ou seja, sobre imóveis situados em áreas urbanas, e sua arrecadação continua desempenhando um papel importante na receita dos municípios brasileiros. Com advento da Emenda de nº 5/1961 traz o ITR para competência municipal, mas, em 1964, com Emenda de nº 10 a competência passa à União. Com a criação da Emenda de nº 11/1965 mudou-se o nome do imposto para imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana e que foi adotado pelo Código Tributário Nacional (CTN Lei nº 5.172 66).

O primeiro imposto com as características do IPTU não recaía sobre todos os imóveis, mas sobre aqueles considerados habitáveis. Na Constituição de 1891, a incidência do tributo alcançava imóveis urbanos e rurais não edificadas, cuja função era desestimular

a especulação imobiliária, para que grandes propriedades não ficassem sem cultivo ou edificações. A décima urbana assim se chamava, porque sua alíquota era de 10% a incidência sobre rendimentos líquidos, quando locados ou de renda presumida por arbitramento, ou quando de uso do dono quando se tratava de prédios aforados (com enfiteuse), a base era o foro anual. A arrecadação era de competência do Governo Central, após a independência da coroa portuguesa, os valores eram repassados às províncias, como uma espécie de ITR dos dias atuais.

Destaca-se que o IPTU, desde a sua criação, em regra, possui função fiscal, embora também exista a função extrafiscal para cumprimento da função social avaliada concretamente. O Imposto tem sua divisão em Predial e Territorial, o predial trata-se do tributo incidente sobre imóveis construídos. Já o territorial incide sobre terrenos não edificados, a alíquota do Imposto Predial é inferior à do Imposto Territorial, com objetivo de incentivar a utilização concreta do imóvel conforme será observado no tópico da progressividade do tributo. O IPTU encontra-se disciplinado no texto constitucional (art. 156, I), no Código Tributário Nacional, arts. 18; arts. 32 a 34 o Estatuto da Cidade (art. 7º da Lei nº 10.257/2001 e legislações municipais).

Segundo o Código Tributário Nacional, o Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana:

Art. 32 O imposto, de competência dos Municípios, sobre a propriedade predial e territorial urbana tem como fato gerador a propriedade, o domínio útil ou a posse de bem imóvel por natureza ou por acessão física, como definido na lei civil, localizado na zona urbana do Município.

§ 1º Para os efeitos deste imposto, entende-se como zona urbana a definida em lei municipal observado o requisito mínimo da existência de melhoramentos indicados em pelo menos 2 (dois) incisos seguintes construídos ou mantidos pelo Poder Público:

I - Meio fio ou calçamento, com canalização de águas pluviais;

II - abastecimento de água;

III - sistema de esgotos sanitários;

IV - rede de iluminação pública, com ou sem posteamento para distribuição domiciliar;

V - escola primária ou posto de saúde a uma distância máxima de 3 (três) quilômetros do imóvel considerado;

§ 2º A lei municipal pode considerar urbanas as áreas urbanizáveis, ou de expansão urbana, constantes de loteamentos aprovados pelos órgãos competentes, destinados à habitação, à indústria ou ao comércio mesmo que localizados fora das zonas definidas nos termos do parágrafo anterior (Brasil, 1966).

A sua base tem previsão legal no art. 33 do CTN e na previsão das leis municipais, o valor venal do imóvel:

Art. 33. A base do cálculo do imposto é o valor venal do imóvel.

Parágrafo único. Na determinação da base de cálculo, não se considera o valor dos bens móveis mantidos, em caráter permanente ou temporário, no imóvel, para efeito de sua utilização, exploração, aformoseamento ou comodidade.

Importante mencionar a súmula de nº 160 do Superior Tribunal de Justiça: “é defeso, ao Município, atualizar o IPTU, mediante decreto, em percentual superior ao índice oficial de correção monetária”. Destacam-se ainda que a Base de Cálculo deve respeitar o Princípio da Anterioridade. O valor venal para fins de IPTU não é exatamente o valor de mercado, mas o valor que o município considera que o imóvel tem, a cada ano municipais aprovam uma planta genérica de valores, que definem o m² por bairros, muitas vezes, por quadras, onde uma é mais valorizada que a outra, mas tem outros fatores como somar a área construída, o de obsolescência, quanto mais antigo o imóvel maior o desconto.

A alíquota é o percentual aplicado sobre a base de cálculo do IPTU possui características importantes, segundo o texto constitucional arts. 156 § 1º, I e II, e 182 § 4º como progressividade da alíquota. Uma delas é a progressividade, no conceito do direito tributário, é aquela tributação em que toda vez que se aumenta a base de cálculo a alíquota incidente também é aumentada, cuja função é a correspondência com os princípios da capacidade contributiva e da isonomia.

A progressividade do IPTU subdivide-se em fiscal e extrafiscal, a primeira é a progressividade de função arrecadatória que é fixada em relação à base de cálculo § 1º do artigo 145 da CF/ 1988, já a segunda é fundamentada por interesse público em relação à alíquota, por descumprimento da função social da propriedade imóvel

Além disso, a Emenda Constitucional de nº 29/2000 que inseriu no texto da Constituição Federal de 1988 a progressividade fiscal ao IPTU precisamente no artigo 156, § 1º, I e II.

§ 1º Sem prejuízo da progressividade no tempo a que se refere o art. 182 § 4º, inciso II, o imposto previsto no inciso I poderá:

I - ser progressivo em razão do valor do imóvel; e

II - ter alíquotas diferentes de acordo com a localização e o uso do imóvel.

O Estatuto da Cidade regulamenta a progressividade no tempo com a natureza extrafiscal, legislação federal que atende o disposto no art. 182 § 4º da CF/ 1988. A Lei nº 1628/2011, dispõe sobre o imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana – IPTU na cidade de Manaus. O IPTU tem como hipótese de incidência a propriedade, o domínio útil ou a posse de bem imóvel, localizado na zona urbana do Município. Na hipótese de o imóvel situar-se apenas parcialmente no território do Município, o imposto incide proporcionalmente sobre a área nele situada. Considera-se ocorrido o fato gerador em 1º de janeiro de cada exercício; contribuinte do imposto é o proprietário do imóvel, o titular do seu domínio útil ou o seu possuidor a qualquer título: a base de cálculo do imposto é o valor venal do imóvel edificado ou não edificado, determinada anualmente, conforme Planta Genérica de Valores contida nos anexos I e II, a ser atualizada periodicamente com base nos procedimentos de cálculo listados no anexo IV desta Lei. Desse modo, o cálculo do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana será feito de conformidade com o procedimento disposto no Anexo IV desta Lei.

ANÁLISE DA PRESCRIÇÃO DO CRÉDITO TRIBUTÁRIO DE IPTU NA CIDADE DE MANAUS

A análise da prescrição do crédito tributário do IPTU, na cidade de Manaus, é um tema de extrema relevância, não apenas para a administração pública, mas também para os contribuintes que residem e atuam na capital amazonense. O IPTU, como imposto municipal, representa uma das principais fontes de receita para o município, sendo crucial para o financiamento de serviços públicos essenciais, como saúde, educação, infraestrutura e segurança.

A prescrição do crédito tributário é um aspecto fundamental do direito tributário que visa proteger os contribuintes da incerteza e da insegurança jurídica. No Brasil, a prescrição do crédito tributário, incluindo o IPTU, é regulamentada pelo Código Tributário Nacional (CTN). De acordo com o artigo 174 do CTN, a prescrição ocorre em cinco anos, contados a partir da data em que o lançamento poderia ser realizado. Rocha (2018, p. 24) afirma que “a prescrição é uma salvaguarda que garante ao contribuinte uma estabilidade em suas obrigações, prevenindo cobranças indefinidas que poderiam prejudicar a sua situação financeira”.

No caso de Manaus, a administração tributária deve ser rigorosa em relação à contagem desse prazo. O não cumprimento da prescrição pode resultar em perdas significativas para a arrecadação municipal. A inércia da administração em realizar a cobrança do IPTU dentro do prazo legal pode levar à extinção do crédito tributário. Almeida (2019, p. 39) ressalta que “uma gestão eficiente do IPTU requer atenção aos prazos de prescrição, pois a inação pode comprometer a sustentabilidade das finanças públicas”.

Além disso, o CTN prevê situações que podem interromper ou suspender a prescrição, como a notificação do contribuinte ou o ajuizamento de ações de cobrança. Essas interrupções são essenciais para assegurar que o direito de cobrança se mantenha ativo, evitando que a Fazenda Pública perca sua capacidade de arrecadação. Pereira (2020, p. 33) explica que “a interrupção da prescrição é uma ferramenta vital para a administração tributária, pois permite que a Fazenda Pública preserve seu direito de exigir tributos de forma contínua”.

Em Manaus, a análise da prescrição do crédito tributário do IPTU deve considerar as características específicas da cidade, como a densidade populacional e as variações econômicas. Uma gestão ineficaz pode levar à evasão fiscal, afetando a arrecadação municipal. Silva (2021, p. 89) argumenta que: “a fragilidade da arrecadação fiscal pode ser resultado direto da falta de estratégias efetivas de cobrança, o que, em última instância, prejudica o desenvolvimento local”.

Além do aspecto administrativo, a transparência nas comunicações entre a administração tributária e os contribuintes é crucial. A falta de informação clara sobre prazos e procedimentos pode gerar confusão e insegurança, levando à insatisfação dos contribuintes. Lima (2022, p. 45) destaca que “a comunicação eficiente entre o fisco e o contribuinte é fundamental para construir uma relação de confiança, o que pode reduzir a necessidade de contenciosos e facilitar a regularização fiscal”.

Em termos práticos, a implementação de tecnologias e sistemas de informação pode auxiliar a administração tributária de Manaus a monitorar e gerenciar melhor os prazos de prescrição. A adoção de ferramentas digitais para notificação e acompanhamento de créditos tributários pode aumentar a eficiência da cobrança. Souza (2020, p. 67) aponta que: “a modernização da gestão tributária é um caminho indispensável para garantir a eficácia na arrecadação, especialmente em um cenário urbano em constante transformação”.

A educação fiscal também desempenha um papel importante na conscientização dos contribuintes sobre suas obrigações e direitos. Iniciativas de capacitação e orientação podem ajudar a reduzir a inadimplência e a insegurança relacionada à prescrição dos créditos tributários. Mendes (2021) defende que programas de educação fiscal são fundamentais para empoderar os cidadãos, tornando-os mais conscientes de suas responsabilidades tributárias.

A prescrição do crédito tributário de IPTU em Manaus, portanto, exige uma abordagem integrada que considere a legislação, a gestão administrativa e a relação com os contribuintes. A eficácia da arrecadação está diretamente ligada ao cumprimento rigoroso dos prazos prescricionais e à implementação de práticas que garantam a transparência e a eficiência da administração tributária. Barbosa (2022) conclui que: “uma administração tributária eficiente não só aumenta a arrecadação, mas também promove a justiça fiscal, garantindo que todos os contribuintes sejam tratados de maneira equitativa”.

Em síntese, a análise da prescrição do crédito tributário de IPTU em Manaus destaca a importância de um gerenciamento eficaz, que respeite os prazos legais e implemente medidas que promovam a eficiência e a transparência. Essa abordagem não apenas melhora a arrecadação municipal, mas também fortalece a relação entre a administração tributária e os cidadãos, contribuindo para um ambiente fiscal mais saudável e justo.

Procedimentos para Solicitar a Prescrição de Crédito Tributário de IPTU na Cidade de Manaus

Para solicitação da prescrição de crédito tributário de IPTU na cidade de Manaus, seja apreciado considerando que a matrícula do IPTU não foi inscrita em Dívida Ativa e nem em Execução Fiscal. Atendido o requisito mencionado no exposto anterior, o contribuinte deve seguir os passos a passo exposto abaixo:

O contribuinte deve acessar o site da secretaria municipal de finanças – SEMEF, verificar qual a documentação necessária, requerimento próprio, Carteira de Identidade e Cadastro de Pessoa Física (CPF) ou Carteira Nacional de Habilitação (CNH); Se procurador: procuração reconhecida em cartório, RG e CPF ou CNH; Comprovante de residência (água, energia, TV por assinatura ou telefone fixo); Certidão de Distribuição de Execução Fiscal Municipal; Guia do IPTU do(s) exercício(s) ou extrato de débitos; Boletim de Cadastros Imobiliários (BCI); Se imóveis alugados/cedidos, apresentar contrato de locação/cessão com firma reconhecida; CNPJ e Contrato Social com a última alteração. Se atentar caso seja necessário, documentos complementares serão solicitados, conforme exposto abaixo:

Figura 1.

PASSO - 1 QUAL SITE ACESSAR?	
<input checked="" type="checkbox"/>	https://semefatende.manaus.am.gov.br/inventario.php?id=3649

Fonte: Produção dos autores com base site da secretaria Municipal de Finanças e Tecnologia da Informação – SEMEF.

Figura 2.

PASSO - 2 QUAL A DOCUMENTAÇÃO NECESSÁRIA?	
	É preciso apresentar os seguintes documentos:
<input checked="" type="checkbox"/>	Carteira de Identidade (RG) e Cadastro de Pessoa Física (CPF);
<input checked="" type="checkbox"/>	Se procurador: procuração reconhecida em cartório, RG e CPF;
<input checked="" type="checkbox"/>	Comprovante de residência (água, energia, tv por assinatura, telefone fixo);
<input checked="" type="checkbox"/>	Certidão de Distribuição de Execução Fiscal Municipal a ser obtida na internet (www.tjam.jus.br) ou no térreo do Fórum Ministro Henoch Reis;
<input checked="" type="checkbox"/>	Se houver processos judiciais, apresentar Certidão de Objeto e Pé dos processos judiciais físicos a ser obtida na 1ª e 2ª vara da Dívida Ativa Municipal (Fórum Ministro Henoch Reis – 5º andar);
<input checked="" type="checkbox"/>	Guia do IPTU do (s) exercício (s) ou extrato de débitos;
<input checked="" type="checkbox"/>	Boletim de Cadastros Imobiliários (BCI);
<input checked="" type="checkbox"/>	Se imóveis alugados/cedidos, apresentar contrato de locação/cessão com firma reconhecida.
<input checked="" type="checkbox"/>	CNPJ e Contrato Social com a última alteração.
<input checked="" type="checkbox"/>	Obs: Se necessário, documentos complementares poderão ser solicitados.
PASSO - 3 QUAL O PRAZO PARA ATENDIMENTO?	
<input checked="" type="checkbox"/>	Em média 30 (trinta) dias úteis.

Fonte: Produção dos autores com base site da secretaria Municipal de Finanças e Tecnologia da Informação – SEMEF.

Como proceder com a solicitação, em caso de atendimento virtual, o contribuinte vai clicar em formalizar processo ou aqui, conforme imagem abaixo. Se é o primeiro acesso, o contribuinte deve cadastrar login e senha e aguardar 24h para receber e-mail, confirmando a validação de seu cadastro; confirmado o cadastro, vai clicar de novo em formalizar processo ou aqui e seguir as orientações do sistema. Já para os casos de atendimento presencial, deve ser realizado exclusivamente por agendamento. Ligando para agendar no telefone 156.

Figura 3.

PASSO - 4 COMO PROCEDER (PASSO A PASSO)?	
	Atendimento Virtual para solicitar o serviço:
<input checked="" type="checkbox"/>	1 – Clique no botão Formalizar Processo. Quando for o primeiro acesso, os dados de login e senha do solicitante devem ser cadastrados previamente;
<input checked="" type="checkbox"/>	2 – Siga as orientações do sistema.
	Atendimento Virtual para responder pendência:
<input checked="" type="checkbox"/>	1 – Em caso de pendência, a SEMEF irá enviar um Comunicado para o e-mail do requerente.
<input checked="" type="checkbox"/>	2 – O requerente deverá responder a pendência conforme a orientação deste Tutorial.

Fonte: Produção dos autores com base site da secretaria Municipal de Finanças e Tecnologia da Informação – SEMEF.

Após formalizado o processo, para acompanhamento da tramitação do mesmo, clique aqui (conforme imagem abaixo) e informe o NÚMERO do processo, sem pontos, ou

o ASSUNTO, ou o CPF, ou o NOME de quem deu entrada no processo ou CNPJ, caso seja pessoa jurídica.

Figura 4.

PASSO - 5 COMO ACOMPANHAR O ANDAMENTO DO SERVIÇO?	
<input checked="" type="checkbox"/>	Internet: Clique no banner Consulta de Processos e informe o número do protocolo.
<input checked="" type="checkbox"/>	Presencial: Apresente seu RG e CPF e verifique a situação atual do processo.
PASSO - 6 QUAL A LEGISLAÇÃO APLICADA?	
<input checked="" type="checkbox"/>	Lei nº 5.172, de 25/10/1966 (CTN), artigo 174, caput.
PASSO - 7 COMO POSSO VERIFICAR O ANDAMENTO DO PROCESSO?	
	Como posso verificar o andamento do processo?
<input checked="" type="checkbox"/>	Para processos formalizados no Portal de Serviços ou no SIGED (atendimento presencial a partir de 19/05/2015), clicar no botão Consulta de Processos e em seguida Processos fazendários. Se for para processos formalizados na SEMEF antes de Maio/2014 ou em outras Secretarias, deve selecionar Consulta de Processos Físicos.
PASSO - 8 QUAL A UNIDADE RESPONSÁVEL?	
<input checked="" type="checkbox"/>	Procuradoria Geral do Município

Fonte: Produção dos autores com base site da secretaria Municipal de Finanças e Tecnologia da Informação – SEMEF.

Por fim, o prazo para analisar o processo depende do Cronograma de análises de processos judiciais e administrativos da Procuradoria Geral do Município (PGM), que é a responsável pela análise do processo de prescrição e IPTU.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante de todo o exposto no presente trabalho, observa-se que o tema da prescrição do crédito tributário, no meio tributário, é um dos temas mais estudados e debatidos e continua gerando grandes discussões, devido à sua relevância na aplicação dos conceitos jurídicos do próprio direito tributário. Por outro lado, certo de que a prescrição está relacionada a direitos subjetivos, posto que é preciso que o direito do titular corresponda a um dever jurídico, para que pela violação desse dever possa ser dado início ao direito de cobrança pelo Fisco.

No Direito Tributário, o prazo para cobrança do crédito tributário é de 5 (cinco) anos contados da data de constituição definitiva do crédito tributário, nos termos do artigo 174 do Código Tributário Nacional. Portanto, a contagem do prazo prescricional está diretamente ligada à constituição do crédito tributário, que poderá ocorrer tanto por parte do contribuinte, no chamado lançamento por homologação, ou pelo fisco, no caso do lançamento de ofício.

Por fim, com objetivo de garantir a segurança jurídica e que as relações jurídicas deveriam ser extintas, fundamenta-se o uso da ocorrência da prescrição intercorrente em nosso ordenamento jurídico, a ser reconhecida no curso do processo executivo paralisado por mais de 5 (cinco) anos, em razão da inércia, desídia do exequente em dar impulso ao feito, a fim de que localizar o devedor ou bens passíveis de penhora.

REFERÊNCIAS

- ALEXANDRE, Ricardo. **Direito Tributário Esquemático**. 9 ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2015.
- ALEXANDRE, Ricardo. **Direito Tributário**. 15 ed. SA.: JusPodivm, 2021.
- ALMEIDA, L. P. **Gestão do IPTU e Desafios da Arrecadação Municipal**. *Jornal de Direito Público*, 2019.
- BARBOSA, A. R. **Administração Tributária e Justiça Fiscal: Desafios e Oportunidades**. Editora XYZ, 2022.
- BRASIL, **A Código Civil, 2002**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm. Acesso em: 12 de março de 2024.
- BRASIL, **A Constituição da República Federativa do Brasil, 1988**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 12 de março de 2024.
- BRASIL, **Código Tributário Nacional, 1966**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172compilado.htm. Acesso em 12 de março de 2024.
- BRASIL, **Lei n. 6.830, de 22 de setembro de 1980. Dispõe sobre a cobrança judicial da Dívida Ativa da Fazenda Pública, e dá outras providências**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172compilado.htm Acesso em 12 de março de 2024.
- CARVALHO, Paulo Barros. **Curso de direito tributário**. 30. ed. SP: Saraiva Educação, 2019.
- LAKATOS, Eva e Marconi, Marina. **Metodologia do Trabalho Científico**. SP: Atlas, 1992.
- LIMA, M. P. **Comunicação e Transparência na Administração Tributária: Um Caminho para a Confiança**. *Revista de Direito Tributário*, 2022.
- MANAUS. (AM). <https://semefatende.manaus.am.gov.br/inventario.php?id=3649>. Acesso em: 20 de março de 2024.
- MENDES, F. L. **Educação Fiscal: A Importância da Conscientização do Contribuinte**. Editora ABC, 2021.
- PEREIRA, J. A. **Interrupção da Prescrição e Seus Efeitos no Crédito Tributário**. *Estudos Tributários*, 2020.
- ROCHA, S. A. **Prescrição e Decadência no Direito Tributário: Teoria e Prática**. Editora DEF. 2018.
- RUIZ, João Álvaro. **Metodologia Científica: guia para eficiência nos estudos**. 4. ed. SP: Atlas, 1996.
- SILVA, T. C. **Evasão Fiscal e Arrecadação Municipal: Um Estudo de Caso em Manaus**. *Revista de Finanças Públicas*, 2021.
- SOUZA, R. M. **Tecnologia e Gestão Tributária: Inovações para a Eficiência Fiscal**. *Revista Brasileira de Administração*, 2020.
- VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. 5. ed. São Paulo: Atlas.

A Saúde Mental do Trabalhador no Rio Grande do Sul Durante a Pandemia Covid-19 e os Impactos Previdenciários

The Mental Health of Workers in Rio Grande do Sul During the Covid-19 Pandemic and the Social Security Impacts

Francieli Luciane Quoos

Graduanda em Direito pela Faculdade Dom Alberto

Alexandra Johann Maieron

Advogada; Professora da Faculdade Dom Alberto; Mestre em Ciências Sociais pela UFSM

RESUMO

Este trabalho tem como objetivo principal identificar se houve aumento ou diminuição nos casos de afastamento previdenciário por doenças mentais durante o período da pandemia do covid-19. Neste sentido, o problema que se pretende responder neste estudo é o seguinte: houve um agravamento na incidência de afastamento dos trabalhadores do Rio Grande do Sul por motivos de doenças mentais durante o período de pandemia covid-19? Assim, num primeiro momento o trabalho descreve os elementos caracterizadores do afastamento previdenciário, abordando brevemente a história da Previdência Social, alguns conceitos de doutrinadores e base legal. Na sequência, se conceitua alguns tipos de doenças mentais mais comuns que acometem a população em geral, descrevendo seus sintomas e motivos que levam ao afastamento previdenciário. Por fim, é feita uma análise de dados estatísticos comparativos entre os anos de pandemia e os anos imediatamente anteriores quanto aos afastamentos previdenciários. O presente trabalho utilizou o método de procedimento bibliográfico e como método de abordagem o dedutivo o estudo conclui que os casos de afastamento previdenciário por doenças mentais de origem acidental não sofreram alteração significativa, considerando o total global de todos os afastamentos dos dois períodos analisados para esta classificação de afastamento. Já as doenças mentais de origem não acidentária tiveram um crescimento consideravelmente relevante durante o período da pandemia em relação ao igual período imediatamente anterior, com destaque para as depressões e episódios depressivos.



Palavras-chave: afastamento previdenciário; doenças mentais; pandemia covid-19; trabalhador.

ABSTRACT

This study aims to identify whether there was an increase or decrease in cases of social security leave due to mental illnesses during the COVID-19 pandemic. In this regard, the central research question addressed in this study is: Was there an increase in the incidence of workers in Rio Grande do Sul taking social security leave due to mental illnesses during the COVID-19 pandemic? Initially, the study outlines the key characteristics of social security leave, providing a brief overview of the history of Social Security, relevant doctrinal concepts, and legal foundations. Subsequently, it defines some of the most common mental illnesses affecting the general population, describing their symptoms and the reasons leading to social security leave. Finally, a comparative statistical analysis is conducted, contrasting the data from the pandemic years with the immediately preceding years in terms of social security leave. The study employs a bibliographic research method and adopts a deductive approach. The findings indicate that cases of social security leave due to mental illnesses of accidental origin did not show a significant variation when considering the overall total of all leave cases in both analyzed periods within this classification. However, non-accidental mental illnesses experienced a considerably relevant increase during the pandemic compared to the immediately preceding period, with particular emphasis on depression and depressive episodes.

Keywords: social security leave; mental illnesses; COVID-19 pandemic; worker.

INTRODUÇÃO

Burnout

A Pandemia do covid-19 é considerada uma das maiores crises na saúde global. Causada pelo vírus coronavírus SARS-CoV-2, que teve a primeira detecção na China em dezembro de 2019, se espalhou rapidamente para outros países, sendo declarada pandemia pela Organização Mundial da Saúde (OMS) em março de 2020. A pandemia provou uma recessão global, ocasionando o fechamento de várias empresas, causando um aumento no desemprego e insegurança generalizada.

A crise da pandemia afastou vários trabalhadores de seus postos de trabalho, sem expectativa de retorno e se este retorno seria seguro, considerando o alto risco de contaminação. Foram diversas as medidas tomadas pelos empregadores e pelo governo, durante os períodos de quarentena, para tentar manter os empregos, como a suspensão temporária dos contratos de trabalho, redução de jornada e a criação do Benefício emergencial.

Houve ainda o afastamento social em geral, com a obrigatoriedade do uso de máscaras de proteção facial em espaços públicos e privados acessíveis ao público, recomendação de produtos de desinfecção como o álcool gel, limitação da liberdade de interação

social, entre outras medidas necessárias para conter a disseminação do coronavírus. Essa nova forma de viver, assim como a perda de várias vidas e o medo constante da contaminação, trouxeram muitos reflexos psicológicos negativos à população, aumentando drasticamente o nível de estresse e pressão psíquica, crescendo o número de diagnósticos de doenças mentais como a depressão, ansiedade, transtorno do pânico, entre outras.

De acordo com o site da CNN Brasil¹, de 2024, que apontou o resultado do relatório do *Global Mind Project*, divulga dados anuais sobre o bem-estar da população no planeta. O estudo indica o Brasil com a pior posição em bem-estar mental pós-pandemia, em comparação a outros 70 países que participaram da pesquisa. De acordo com o Conselho Federal de Enfermagem², o número de afastamentos previdenciários com pagamentos de auxílio por incapacidade temporária por motivos de doenças mentais já era elevado comparado com outras doenças, antes mesmo da pandemia, porém demonstra indícios para a elevação destes números após a pandemia.

Neste sentido, o afastamento pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) é uma medida necessária para assegurar estabilidade financeira do trabalhador em caso de ser acometido por doença, acidentes ou lesões que o impossibilitem de permanecer no desempenho de suas atividades laborais. Este benefício se torna essencial para o restabelecimento da saúde de forma que o trabalhador não tenha prejudicada sua fonte de renda, a fim de garantir sua subsistência e obrigações financeiras mantendo assim sua dignidade.

São compreendidos entre três as modalidades principais do afastamento pelo INSS, sendo: o benefício por incapacidade temporária, quando o trabalhador fica incapacitado de exercer suas atividades por mais de 15 dias consecutivos; o auxílio-acidente, de natureza indenizatória concedido, em casos acidente, o trabalhador apresentar sequela permanente que reduza a capacidade laboral e a aposentadoria por incapacidade permanente, reconhecida a quem desenvolveu incapacidade permanente a qualquer atividade laborativa.

Dentre as doenças que geram direito a afastamento pelo INSS pode-se citar as doenças mentais, doenças cardíacas, doenças respiratórias, doenças neurológicas, doenças osteomusculares, doenças oncológicas e doenças infecciosas. Neste sentido, o problema que se pretende responder neste estudo é o seguinte questionamento: houve um agravamento na incidência de afastamento dos trabalhadores do Rio Grande do Sul por motivos de doenças mentais durante o período de pandemia covid-19?

Isto posto, o trabalho em pauta tem por objetivo geral analisar se houve aumento ou diminuição dos casos de afastamentos previdenciários por doenças mentais no Rio Grande do Sul durante a pandemia do covid-19, em comparação aos anos anteriores. Com o intuito de responder tal celeuma, o trabalho foi dividido em três objetivos específicos.

Num primeiro momento será identificado os elementos necessários para ser reconhecido o afastamento previdenciário em situações de doença, sua base legal e as obrigações e deveres das pessoas para ser reconhecido o direito a receber tal benefício. Na sequência, estudar os tipos de doenças mentais que acometem os trabalhadores, expondo suas classificações e principais origens. Por fim, verificar os índices de afastamentos

¹ <https://www.cnnbrasil.com.br/saude/saude-mental-dos-brasileiros-pos-pandemia-e-uma-das-piores-do-mundo/>.

² <https://www.cofen.gov.br/brasil-enfrenta-uma-segunda-pandemia-agora-na-saude-mental/>

previdenciários em razão de doenças mentais entre o período de 2015 a 2022 no Rio Grande do Sul, de acordo com a pesquisa a ser realizada, com apresentação de números estatísticos para que corroborem a conclusão do problema deste estudo.

Nesse ínterim, o presente estudo possui como método de procedimento a pesquisa bibliográfica. Por sua vez, a metodologia de abordagem será a dedutiva, enquanto que a técnica de pesquisa será a pesquisa documental, baseando-se em leis vigentes, artigos científicos, obras doutrinárias que irão embasar a conclusão do presente estudo.

ELEMENTOS CARACTERIZADORES DO AFASTAMENTO PREVIDENCIÁRIO

No Brasil, o sistema previdenciário é dividido entre o regime público e o regime privado. Santos (2024, p. 141) ensina que no Regime Geral de Previdência Social (RGPS) está inserido no regime público e de caráter obrigatório, incluindo o regime próprio dos servidores públicos civis e o regime próprio dos servidores públicos militares, sendo que o regime privado é a previdência complementar e de caráter facultativo. Neste trabalho serão analisados tão somente os elementos do afastamento previdenciário do regime público de previdência social (Brasil, 1988).

A previdência social está incluída num conjunto de políticas públicas, chamada de Seguridade Social (IPEA, 2024), que visa garantir a proteção social da população, assegurando direitos básicos como saúde, assistência social e previdência social, tendo como princípios norteadores a dignidade da pessoa humana, a solidariedade e a justiça social.

O direito à saúde é garantido pela Constituição Federal (Brasil, 1988) do art. 196 ao 200. O art. 196 da Constituição Federal (1988) traz:

Art. 196. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.

Santos (2024, p. 81), aduz que este direito à saúde é subjetivo, para todos em território nacional, independentemente de filiação ou de contribuição, contemplando a todos que tiverem sua saúde afetada. Já o direito à assistência social está garantido no art. 203 da Constituição Federal (Brasil, 1988), quando nele diz que: “a assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos: [...]”.

A previdência social está descrita no art. 194 da Constituição Federal³ (Brasil, 1988), juntamente com os demais direitos assegurados pela Seguridade Social, sendo definida no Título VIII, Capítulo II, Seção III. Conforme estudos de Felipe (2013, p. 8), a Previdência Social no Brasil teve início em 1919, com a criação do Decreto n. 3.724 (Brasil, 1919), de 15 de janeiro de 1919, que instituiu o Seguro Acidentes do Trabalho. Após, foi publicado o Decreto Legislativo n. 4.862 (Brasil, 1923), de 24 de janeiro de 1923, que implantou a Caixa

³ A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social. [...]

de Aposentadoria e Pensão para Ferroviários, sendo assim considerado o marco inicial na história da previdência social.

Não obstante, como demonstrado pelo autor, surgiram novas Caixas de Aposentadorias e Pensões para trabalhadores de outras categorias, para alcançar os direitos aos marítimos, aos bancários, aos comerciários, aos Industriários, aos empregados em transportes e cargas e aos servidores do Estado, com a criação de um Instituto para cada classe. A unificação da legislação previdenciária destes vários institutos ocorreu em 1960, com a publicação da Lei n. 3.807 (Brasil, 1960), de 26 de agosto de 1960, denominada de Lei Orgânica da Previdência Social, vigorando até 1991 (Felipe, 2013, p. 9).

A criação do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) ocorreu em 27 de junho de 1990, com a publicação do Decreto n. 99.350 (Brasil, 1990), fundindo o Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social (IAPAS) com o Instituto Nacional de Previdência Social (INPS). A regulamentação da previdência social no Brasil hoje vigora pelo Decreto n. 3.048 (Brasil, 1999), de 6 de maio de 1999, com suas alterações posteriores (Felipe, 2013, p. 10).

No art. 201 da Constituição Federal⁴ (Brasil, 1988) estão dispostas as coberturas previdenciárias atendidas pelo RGPS, estando dentre elas “[...] a cobertura dos eventos de incapacidade temporária ou permanente para o trabalho e idade avançada”.

Para se ter acesso aos benefícios da Previdência Social, o cidadão precisa obrigatoriamente ser contribuinte no seu regime, através filiação, que ocorre automaticamente pelo vínculo empregatício, ou através de inscrição junto à Previdência Social, no caso de trabalhador autônomo, uma vez que o regime de previdência social possui caráter contributivo obrigatório e que somente depois de cumpridas as carências, exceto em casos de dispensa, é que o cidadão terá direito à cobertura previdenciária (Santos, 2024, p. 142).

A Lei n. 8.213 (Brasil, 1991), em seu art. 60, alude que o auxílio-doença, atualmente denominado de auxílio por incapacidade temporária, alteração de nomenclatura trazida pelo Decreto n. 10.410 (Brasil, 2020)⁵ que altera o Decreto n. 3.048 (Brasil, 1999), será devido:

Art. 60. O auxílio-doença será devido ao segurado empregado a contar do décimo sexto dia do afastamento da atividade, e, no caso dos demais segurados, a contar da data do início da incapacidade e enquanto ele permanecer incapaz (Brasil, 1991).

O Regulamento da Previdência Social, aprovado pelo Decreto 3.048 (Brasil, 1999), expressa o prazo de carência, para o trabalhador ter direito aos benefícios da RGPS em seu art. 29, onde arrola em seu parágrafo primeiro que o prazo de carência para o auxílio incapacidade temporária e a aposentadoria por incapacidade permanente exigem doze contribuições mensais.

Ademais, o artigo seguinte do mesmo Decreto relaciona os casos em que essa carência está dispensada:

⁴ Art. 201 - A previdência social será organizada sob a forma do Regime Geral de Previdência Social, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, e atenderá, na forma da lei, a: I - cobertura dos eventos de incapacidade temporária ou permanente para o trabalho e idade avançada (Brasil, 1988).
⁵ Art. 1º - O Regulamento da Previdência Social, aprovado pelo Decreto nº 3.048, de 6 de maio de 1999, passa a vigorar com as seguintes alterações: Art. 5º I - cobertura de eventos de incapacidade temporária ou permanente para trabalho e idade avançada (Brasil, 2020).

Art. 30. Independe de carência a concessão das seguintes prestações:

[...]

III - auxílio por incapacidade temporária e aposentadoria por incapacidade permanente nos casos de acidente de qualquer natureza ou causa e de doença profissional ou do trabalho e nos casos de segurado que, após filiar-se ao RGPS, seja acometido de alguma das doenças ou afecções especificadas em lista elaborada pelos Ministérios da Saúde e da Economia [...] (Brasil, 1999).

Segundo Castro e Lazzari (2023, p. 370), a concessão dos benefícios previdenciários depende, para fins de atestado da incapacidade laboral, de perícia médica realizada por perito da Previdência Social. Conforme Manual Técnico de Perícia Médica Previdenciária do INSS (INSS, 2018), a incapacidade laborativa “[...] é a impossibilidade de desempenho das funções específicas de uma atividade, função ou ocupação habitualmente exercida pelo segurado, em consequência de alterações morfopsicofisiológicas provocadas por doença ou acidente”. O manual orienta ainda que:

Deverá estar implicitamente incluído no conceito de incapacidade, desde que palpável e indiscutível no caso concreto, o risco para si ou para terceiros, ou o agravamento da patologia sob análise, que a permanência em atividade possa acarretar. O conceito de incapacidade deve ser analisado quanto ao grau, à duração e à profissão desempenhada (INSS, 2018).

Para fins de enquadramento do benefício, é necessária, ainda, a classificação da origem do fator incapacitante enquanto acidentário ou não acidentário, conforme o Glossário de Termos da Metodologia de Cálculo da Previdência Social (INSS, 2024), onde constam as duas classificações que são abordadas neste trabalho, a B31: auxílio-doença previdenciário (ou não acidentário) e a B91: auxílio doença acidentário.

O art. 19 da Lei n. 8.213 (Brasil, 1991) define o termo acidente de trabalho:

Art. 19. Acidente do trabalho é o que ocorre pelo exercício do trabalho a serviço de empresa ou de empregador doméstico ou pelo exercício do trabalho dos segurados referidos no inciso VII do art. 11 desta Lei, provocando lesão corporal ou perturbação funcional que cause a morte ou a perda ou redução, permanente ou temporária, da capacidade para o trabalho.

Já o art. 20 da Lei n. 8.213 (Brasil, 1991) em seus incisos I e II, define os tipos de doenças que são equiparadas a acidente do trabalho. O inciso “I - doença profissional, assim entendida a produzida ou desencadeada pelo exercício do trabalho peculiar a determinada atividade e constante da respectiva relação elaborada pelo Ministério do Trabalho e da Previdência Social” e “II - doença do trabalho, assim entendida a adquirida ou desencadeada em função de condições especiais em que o trabalho é realizado e com ele se relacione diretamente, constante da relação mencionada no inciso I”.

Monteiro e Bertagni (2024) explicam que as doenças do trabalho têm como causa ou concausa um risco específico indireto e, por este motivo, exigem a comprovação do nexo de causalidade com o trabalho realizado. As demais doenças incapacitantes não relacionadas diretamente com o trabalho são classificadas, então, no benefício B31 como doenças não acidentárias.

Assim, a concessão do benefício de afastamento por incapacidade será efetivada para os casos em que a impossibilidade laborativa, provocada por doença ou acidente, permaneça por mais de quinze dias e após constatação da incapacidade por meio de

perícia médica. Tal perícia é realizada por perito designado pela Previdência Social. Dentro das doenças incapacitantes, têm-se os transtornos mentais, tidos como doenças mentais, que serão analisados no tópico seguinte.

TIPOS DE DOENÇAS MENTAIS INCAPACITANTES PARA O TRABALHO

A contínua globalização coloca a vida das pessoas, de modo geral, em constante mudança, sendo notável o aumento de casos de doenças crônicas e demais reflexos na saúde relacionados ao trabalho. Sabe-se ainda que a condição socioeconômica influi diretamente no comprometimento da saúde dos trabalhadores, com isso, aumenta o risco de morbidades, embora a relação emprego-adoecimento careça de estudos (Fernandes *et al.*, 2018).

Segundo a Organização Pan-Americana da Saúde (OPAS), vinculada à Organização Mundial da Saúde (OMS), são vários fatores que interagem na condição da saúde mental das pessoas. As integrações sociais, culturais, econômicas, políticas, ambientais, padrões de vida, condições de trabalho, estresse, a genético, e vários outros fatores constroem a saúde mental, não dependendo somente do controle individual de cada ser, no que tange à sua capacidade de administrar seus pensamentos, comportamentos, emoções e interações com outras pessoas (OPAS, 2024).

A OPAS (2024) demonstra que os transtornos mentais mais comuns são a depressão, o transtorno afetivo bipolar, a esquizofrenia e outras psicoses, demência, deficiência intelectual e transtornos de desenvolvimento incluindo o autismo, assim como a ansiedade e a depressão. Por sua vez, Lopes *et al.* (2024, p. 22), ensina que transtornos depressivos possuem sintomas como humor triste, irritável ou vazio, perda de interesse, agitação ou retardo psicomotor, sintomas fisiológicos, como alteração do peso, apetite e sono, e cognitivos trazendo dificuldade em concentração e memória. Lacerda e Barbosa (2021, p. 20) explicam que a depressão pode ser altamente incapacitante para o trabalho por reduzir drasticamente o desempenho e a motivação profissional, levando até o afastamento do trabalhador pelo agravamento da doença.

A ansiedade, segundo Lopes *et al.* (2024, p. 30), é um sentimento natural do ser humano, sendo uma resposta adaptativa e necessária à certas situações, como forma de alerta, mas devido às intensas reações fisiológicas que ela provoca como taquicardia, sudorese, tremores e preocupações excessivas, ela é geralmente associada a algo negativo, não sendo considerada sua intenção de promover o enfrentamento às adversidades. Quando sua frequência e intensidade aumentam a ponto de paralisar o indivíduo, lhe causando prejuízos, é que a ansiedade é considerada um transtorno.

Prado (2016, p. 287), na Revista Brasileira de Medicina do Trabalho explica que “[...] o estresse é caracterizado por uma síndrome específica de fatos biológicos, apresentando-se como uma resposta inespecífica do corpo diante de exigências às quais está sendo submetido [...]” que pode motivar ou intimidar o indivíduo que está passando pela situação estressora.

Explica ainda que os sintomas do estresse variam entre as suas fases, podendo o indivíduo apresentar na fase inicial alteração na frequência cardíaca, respiratória e pressão

arterial, contração do baço, liberação de glicose pelo fígado, redistribuição sanguínea e dilatação das pupilas. Nas fases mais graves pode apresentar tremor muscular, fadiga física, desânimo, irritabilidade, dificuldade de concentração e instabilidade emocional, podendo desenvolver doenças graves ou ainda entrar em colapso (Prado, 2016, p. 288).

Além das já citadas, Lacerda e Barbosa (2021, p. 20) falam da Síndrome de *Burnout*, explicando que é uma doença psíquica de esgotamento profissional, sendo esta desenvolvida diretamente no ambiente de trabalho. Relacionada ao comportamento competitivo, funções altamente estressantes que demandam energia mental e física em excesso, ou ainda a jornadas fatigantes de trabalho, tornando-a incapacitante nas atividades laborativas por impedir o bom desempenho das funções dificultar os relacionamentos interpessoais.⁶

Os transtornos de personalidade são desenvolvidos em fases anteriores da vida, como na infância e adolescência, se manifestando no ambiente de trabalho. O diagnóstico não é fácil, pois pode ser facilmente confundido com outras doenças mentais, por apresentarem sintomas semelhantes, ou até mesmo representando pessoas saudáveis. Entre os principais sintomas estão o isolamento social, impulsividade, medo do abandono, necessidade de atenção, intolerância, arrogância, perfeccionismo excessivo, ansiedade e agressividade (Lacerda; Barbosa, 2021, p. 21).

Os autores explicam que “[...] a maioria das dificuldades emocionais ocasionam a diminuição da atenção e concentração, e isso pode ser muito prejudicial no ambiente de trabalho, sobretudo em profissões com alto índice de periculosidade”. Além da diminuição da concentração, em alguns transtornos emocionais há uma queda acentuada de energia onde o indivíduo experimenta uma sensação constante de fadiga⁷ (Lacerda; Barbosa, 2021, p. 22).

Os transtornos bipolares são considerados mais complexos e de demorado diagnóstico, pois precisam compreender uma série de conjunto de sintomas para ser caracterizado tal distúrbio. O indivíduo com transtorno bipolar apresenta episódios maníacos, em que há uma exaltação do humor, aceleração de pensamentos e aumento de atividade motora, fala rápida de difícil entendimento, irritabilidade, paranoia, hipersexualidade e impulsividade, e episódios depressivos, onde há uma diminuição de quase todas as emoções, sentimentos e atividade motora. Estes episódios ocorrem alternadamente durante um longo período de tempo. O transtorno mental pode ser de difícil diagnóstico, pois os episódios depressivos podem prevalecer aos maníacos (Kapczinski; Quevedo, 2016, p. 83).

As doenças mentais, de modo geral, se tornam incapacitantes para o desenvolvimento das atividades laborais quando o trabalhador perde o pleno controle sobre seus sentidos, apresentando sintomas psíquicos e cognitivos conforme apresentado por Silva (2021, p. 135):

Os transtornos mentais comuns são caracterizados por sintomas de depressão não psicótica, ansiedade e sintomas somatoformes (sintomas físicos relacionados a fatores psicológicos) em intensidade para interferir nas atividades diárias. Seus principais sintomas são insônia, fadiga, esquecimento, irritabilidade, dificuldade de concentração, queixas somáticas e sentimento de inutilidade [...].

⁶ Os autores acrescentam que os indivíduos propensos ao desenvolvimento da Síndrome de *Burnout* pensam tanto no trabalho que acabam negligenciando a família e amigos, para alcançarem a concepção do “bem-sucedido” apresentado pelas mídias, extrapolando seus limites físicos e emocionais para obter sucesso profissional (Lacerda; Barbosa, 2021).

⁷ O corpo apresenta fadiga quando realiza esforço repetitivo, no entanto, ao dormir e realizar outras práticas recuperativas, os níveis de cansaço voltam aos níveis aceitáveis em pessoas saudáveis.

Já nos estudos de Bárbaro *et al.* (2009), apontam que os transtornos mentais podem estar relacionados tanto ao trabalho quanto à falta dele. Ainda, concluem que “[...] Ambientes laborais inadequados, [...] demandas laborais excessivas, horários de trabalho em turnos, baixos salários, realização de trabalho sem visibilidade, complexidade do trabalho, ausência de lazer [...]”, entre outros fatores, incluindo-se como condições de trabalho indesejáveis, aumentando os riscos ocupacionais para o desenvolvimento de transtornos mentais nos trabalhadores.

Durante a pandemia, se destacaram algumas causas de estresse mais comuns como o medo na morte, preocupação com entes queridos, trabalho de risco para os trabalhadores da saúde e serviços vitais. Além disso, houve o longo período de distanciamento social durante as quarentenas, falta de suprimentos, informações sensacionalistas por parte da mídia, comprometimento e diminuição da renda e sentimento de frustração. Todo esse conjunto de acontecimentos e sentimentos causaram uma grande pressão psicológica, resultando no adoecimento mental de um grande número de indivíduos (Silva, 2021, p. 135).

NÚMERO DE AFASTAMENTOS PREVIDENCIÁRIOS POR DOENÇA MENTAL ENTRE 2015 E 2022 NO RIO GRANDE DO SUL

Conforme os autores Silva-Junior e Fischer (2015, p. 736), nos últimos anos os transtornos mentais se mantiveram em terceira posição das principais causas de concessão de benefício de auxílio por incapacidade temporária laborativa no Brasil. Tais quadros são comumente incapacitantes, causando faltas no trabalho e redução na produtividade. Apesar de ser um estudo publicado no ano de 2015, os números não se mostram muito distantes dos tempos atuais.

Em outubro de 2021, o Ministério da Saúde (2021)⁸ publicou que, mesmo antes da pandemia do covid-19, os números por doenças mentais já ultrapassavam um terço do total de pessoas incapacitadas nas Américas. Dados coletados do site governamental SmartLab (2024), demonstram que no estado do Rio Grande do Sul (RS), nos quatro anos anteriores à pandemia, entre 2015 e 2018, foram registrados 3.422 (três mil quatrocentos e vinte e dois) casos de afastamentos por doenças mentais e comportamentais de origem acidentária, representando 4,52% de todos os afastamentos registrados pelo INSS.

Já entre 2019 e 2022, houve um total de afastamentos por doenças mentais e comportamentais de 2.191 (dois mil, cento e noventa e um) casos, correspondendo a 4,61% do total de afastamentos acidentários (SmarLab, 2024). Entre os anos de 2015 e 2018 foram computados ao total 75.708 (setenta e cinco mil setecentos e oito) afastamentos por incapacidade laboral, considerando o total global no estado do RS. Já entre os anos de 2019 e 2022, houve uma redução no total de casos em geral, sendo registrados 47.527 (quarenta e sete mil quinhentos e vinte e sete) afastamentos previdenciários (SmarLab, 2024).

Essa redução no número total de afastamentos previdenciários, conforme trazido pela SmarLab (2024), se justifica em decorrência das impossibilidades de interação social

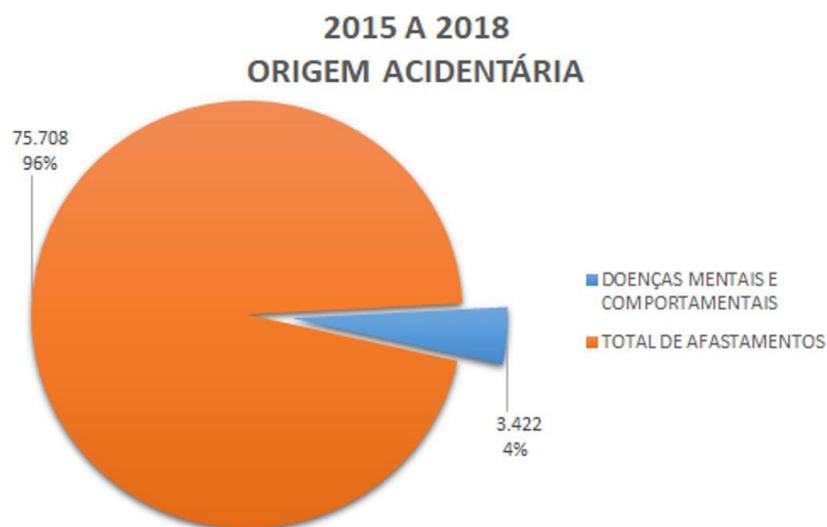
⁸ Disponível em: <https://www.gov.br/saude/pt-br/assuntos/noticias/2021/outubro/realidade-imposta-pela-pandemia-pode-gerar-transtornos-mentais-e-agravar-quadros-existentis> Acesso em: 12/11/2024.

causadas pela pandemia do covid-19, em que milhares de empresas tiveram que suspender suas atividades presenciais, reduzindo assim o número de acidentes de trabalho, incluindo os de trajeto.

Apesar da grande discrepância no total de casos de afastamento por acidente de trabalho e doenças ocupacionais entre os dois períodos analisados, o percentual de casos por doença mental e comportamental, em relação às demais causas de afastamento, permaneceu praticamente inalterado.

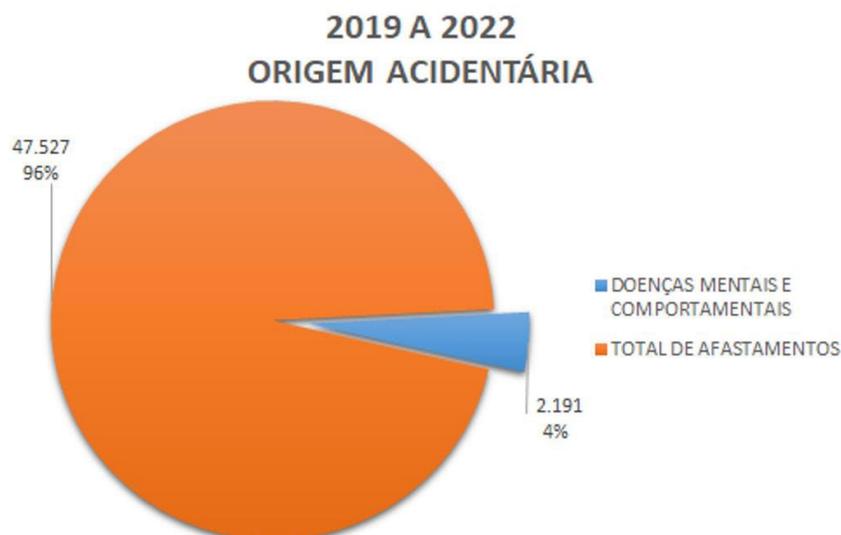
Abaixo, os gráficos⁹ mostram de forma mais clara a constância em relação ao total geral dos casos por doenças mentais e comportamentais nos dois períodos:

Gráfico 1 - Origem acidentária (2015-2018).



Fonte: elaborado pela autora, 2024.

Gráfico 2 - Origem acidentária (2019-2022).



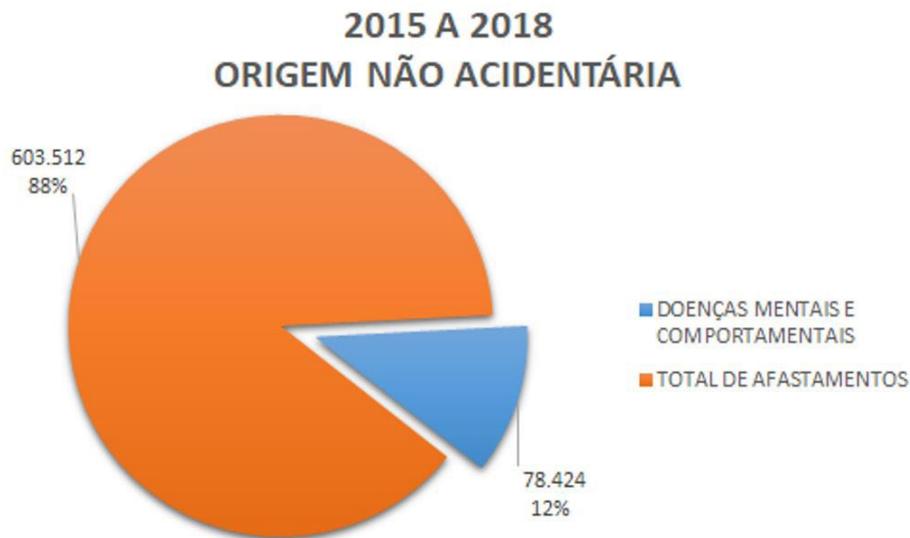
Fonte: elaborado pela autora, 2024.

Essa manutenção de percentual observada nas causas acidentárias, não ocorre para os casos de origem não acidentária. As doenças mentais de origem não acidentária

⁹ Filtros utilizados nos gráficos 1 e 2: intervalos de tempos e unidade federativa.

tiveram um aumento durante o período da pandemia, sendo que entre 2015 e 2018 representaram 12,2% e entre 2019 e 2022 representaram 14% do total de afastamentos no estado do RS, conforme os gráficos a seguir:

Gráfico 3 - Origem não acidentária (2015-2018).



Fonte: elaborado pela autora, 2024.

Gráfico 4 - Origem não acidentária (2019-2022).



Fonte: elaborado pela autora, 2024.

Tal aumento se justifica, conforme aborda o site Biblioteca Virtual em Saúde (2024), vinculada ao Ministério da Saúde, pela:

[...] ação direta do vírus da covid-19 no sistema nervoso central, as experiências traumáticas associadas à infecção ou à morte de pessoas próximas, o estresse induzido pela mudança na rotina devido às medidas de distanciamento social ou pelas consequências econômicas, na rotina de trabalho ou nas relações afetivas e, por fim, a interrupção de tratamento por dificuldades de acesso¹⁰.

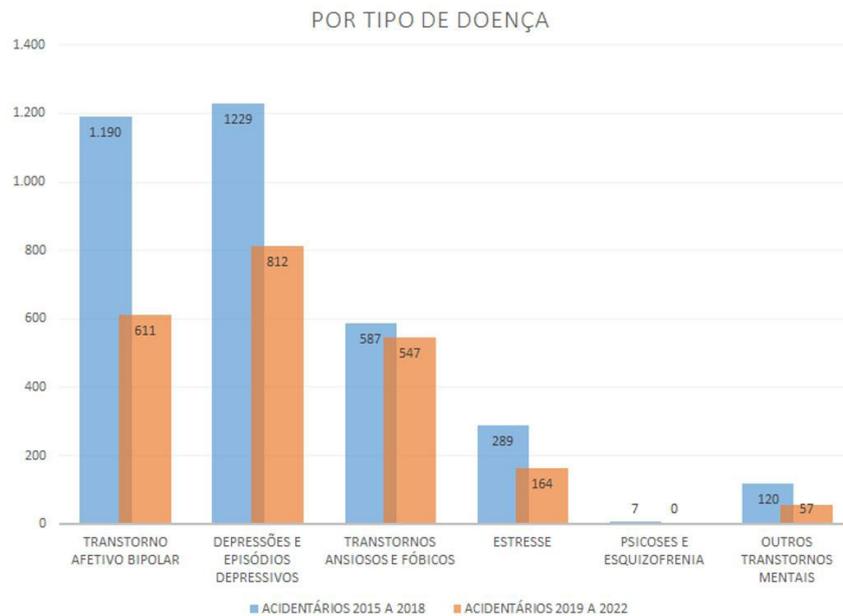
O gráfico a seguir demonstra, em números, os casos de afastamento previdenciário de natureza acidentária, ou seja, que foram desenvolvidas no ambiente de trabalho, por

¹⁰ O autor destaca ainda que uma mesma pessoa pode ter sido exposta a vários destes fatores ao mesmo tempo, aumentando, com isso, o risco de desenvolver ou agravar alguma doença mental existente.

tipo de doença mental, sendo estas classificadas como doenças ocupacionais. Foram selecionados os tipos de doenças mentais que mais acometem a população no Rio Grande do Sul, sendo elas o transtorno afetivo bipolar, as depressões e episódios depressivos, os transtornos ansiosos e fóbicos, o estresse, as psicoses e esquizofrenias e na última coluna, os demais transtornos mentais menos frequentes.

As colunas em azul apresentam o número de casos entre 2015 e 2018 e as colunas em laranja representam os casos entre 2019 e 2022. Considera-se o universo de indivíduos com vínculo empregatício no Rio Grande do Sul.

Gráfico 5 - Casos de afastamento previdenciário de natureza acidentária.

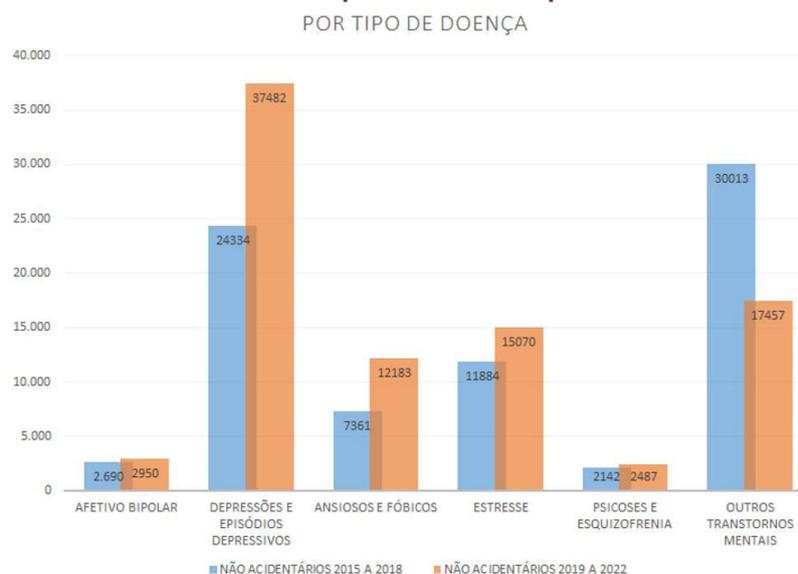


Fonte: elaborado pela autora, 2024.

Nota-se, em alguns tipos de doenças mentais, uma grande diferença no número de casos entre os dois períodos de tempo analisados, como nos casos de transtorno afetivo bipolar e de depressões e episódios depressivos, porém, a distribuição se mostrou constante dentro do número de casos global de cada período.

O ambiente de trabalho pode se tornar um fator desencadeador ou agravante para transtornos mentais pré-existentes, ou desenvolvê-los, como a depressão e o transtorno bipolar, principalmente quando há muita carga estressante, falta de apoio dentro e fora da empresa, insegurança no ambiente laboral e sobrecarga de responsabilidade, conforme as pesquisas de Bárbaro *et al.* (2009), no tópico anterior.

A seguir, os dados dos casos de afastamentos previdenciários por motivos não acidentários, ou seja, que não tem relação com o trabalho.

Gráfico 6 - Casos de afastamentos previdenciários por motivos não acidentários.

Fonte: elaborado pela autora, 2024.

Observa-se um ligeiro aumento nos casos entre 2019 e 2022 em relação ao período de 2015 a 2018, com um aumento consideravelmente alto nos casos de depressão e episódios depressivos, sendo registrados 35% a mais de casos de depressão e episódios depressivos no período de pandemia, confirmando os estudos de Silva (2021, p. 135), onde aborda que toda a mudança na rotina, os cuidados e preocupações exigidos durante a pandemia refletiram diretamente e negativamente na saúde mental da população em geral.

Após tais considerações, os dados demonstram de forma clara que nas doenças mentais de origem acidental, os afastamentos previdenciários não sofreram alteração significativa, considerando o total global de todos os afastamentos dos dois períodos analisados para esta classificação de afastamento. Já as doenças mentais de origem não acidentária tiveram um crescimento consideravelmente relevante durante o período da pandemia em relação ao igual período imediatamente anterior, com destaque para as depressões e episódios depressivos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O trabalho se propôs a verificar se houve ou não um aumento de casos de afastamentos previdenciários por transtornos mentais durante a pandemia covid-19, a fim de responder o problema: houve um agravamento na incidência de afastamento dos trabalhadores do Rio Grande do Sul por motivos de doenças mentais durante o período de pandemia covid-19?

Foram trazidos os embasamentos legais, podendo-se destacar o art. 194 da Constituição Federal (Brasil, 1988) onde encontra fundamento a Previdência Social, o Decreto n. 99.350 (Brasil, 1990), de 27 de junho de 1990, que cria o INSS, a regulamentação da previdência social no Brasil pelo Decreto n. 3.048 (Brasil, 1999) com suas alterações posteriores e a Lei n. 8.213 (Brasil, 1991) que elenca os planos de benefícios da Previdência Social.

Analisados os elementos que caracterizam o afastamento previdenciário sendo o auxílio por incapacidade temporária devido ao segurado empregado a partir do décimo sexto dia, e, aos demais segurados, a contar da data da incapacidade e, para ambos os casos, enquanto durar a incapacidade. Ainda foi demonstrada a necessidade de comprovação da incapacidade por meio de perícia médica, realizada por perito designado pela Previdência Social.

Demonstrado ainda que para fins de enquadramento deve ser classificada a origem do fator incapacitante podendo ser acidentário ou não acidentário. Foram apresentados os tipos de doenças mentais, seus sintomas e motivos que os tornam incapacitantes para o desenvolvimento do trabalho de forma plena como os transtornos bipolares, depressão, ansiedade e estresse, os tornando incapacitantes devido ao trabalhador perder o pleno controle sobre seus sentidos, apresentando sintomas psíquicos e cognitivos.

Após, foram demonstrados, em números expressos em gráficos, os casos de afastamentos de previdenciários acidentários e não acidentários entre o período de pandemia e os anos imediatamente anteriores. Desta feita, é possível concluir que o número de afastamentos previdenciários por motivos de doença mental no RS, na modalidade acidentários, não tiveram relevante alteração entre os períodos de tempo analisados.

Já os casos de afastamentos previdenciários, na modalidade não acidentários, tiveram expressivo crescimento, com destaque para as depressões e os episódios depressivos, justificado pelos eventos estressores da pandemia como medo na morte, preocupação com entes queridos, trabalho de risco para os trabalhadores da saúde e serviços vitais, o longo período de distanciamento social durante as quarentenas, falta de suprimentos, informações sensacionalistas por parte da mídia, comprometimento e diminuição da renda e sentimento de frustração.

REFERÊNCIAS

- BÁRBARO, Alessandra Marino *et al.* **Transtornos mentais relacionados ao trabalho: revisão de literatura.** SMAD - Revista Eletrônica Saúde Mental Álcool Drogas, São Paulo, v. 5, n. 2, Ribeirão Preto, 2009. Disponível em: https://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1806-69762009000200008. Acesso em: 31 out. 2024.
- BIBLIOTECA VIRTUAL EM SAÚDE (BVS). **Saúde mental e a pandemia de Covid-19.** Brasília, DF: BVS, 2024. Disponível em: <https://bvsmms.saude.gov.br/saude-mental-e-a-pandemia-de-covid-19/>. Acesso em: 30 out. 2024.
- BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 8 out. 2024.
- BRASIL. **Decreto Legislativo n. 4.862, de 24 de janeiro de 1923.** Crea, em cada uma das empresas de estradas de ferro existentes no país, uma caixa de aposentadoria e pensões para os respectivos empregados. Brasília, DF: Presidência da República, 1923. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Historicos/DPL/DPL4682-1923.htm. Acesso em: 26 set. 2024.

BRASIL. **Decreto n. 10.410, de 30 de junho de 2020.** Altera o Regulamento da Previdência Social, aprovado pelo Decreto n. 3.048, de 6 de maio de 1999. Brasília, DF: Presidência da República, 2020. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Decreto/D10410.htm. Acesso em: 26 set. 2024.

BRASIL. **Decreto n. 3.048, de 6 de maio de 1999.** Aprova o Regulamento da Previdência Social, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1999. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3048.htm. Acesso em: 26 set. 2024.

BRASIL. **Decreto n. 3.724, de 15 de janeiro de 1919.** Regula as obrigações resultantes dos acidentes no trabalho. Brasília, DF: Presidência da República, 1919. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1910-1919/decreto-3724-15-janeiro-1919-571001-publicacaooriginal-94096-pl.html>. Acesso em: 26 set. 2024.

BRASIL. **Decreto n. 99.350, de 27 de junho de 1990.** Cria o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) define sua estrutura básica e o Quadro Distributivo de Cargos e Funções do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores de suas Unidades Centrais e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1990. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/antigos/d99350.htm. Acesso em: 26 set. 2024.

BRASIL. **Lei n. 3.807, de 26 de agosto de 1960.** Dispõe sobre a Lei Orgânica da Previdência Social. Brasília, DF: Presidência da República, 1991. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/1950-1969/L3807.htm. Acesso em: 26 set. 2024.

BRASIL. **Lei n. 8.213, de 24 de julho de 1991.** Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1991. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8213cons.htm. Acesso em: 26 set. 2024.

BRASIL. **Manual Técnico de Perícia Médica Previdenciária.** Instituto Nacional do Seguro Social. Brasília, DF: INSS, 2018. Disponível em: <https://www.saudeocupacional.org/v2/wp-content/uploads/2018/03/Manual-T%C3%A9cnico-de-Per%C3%ADcia-M%C3%A9dica-2018.pdf>. Acesso em: 3 out. 2024.

CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista. **Direito Previdenciário.** 3. ed. Rio de Janeiro: Forense/Método, 2023.

CONSELHO FEDERAL DE ENFERMAGEM (COFEN). **Brasil enfrenta uma segunda pandemia, agora na saúde mental.** Brasília, DF: COFEN, 2022. Disponível em: <https://www.cofen.gov.br/brasil-enfrenta-uma-segunda-pandemia-agora-na-saude-mental/>. Acesso em: 3 out. 2024.

CUPANI, Gabriela. **Saúde mental dos brasileiros pós-pandemia é uma das piores do mundo.** CNN Brasil, São Paulo, 16 maio 2024. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/saude/saude-mental-dos-brasileiros-pos-pandemia-e-uma-das-piores-do-mundo/>. Acesso em: 3 out. 2024.

FELIPE, Jorge Franklin Alves. **Teoria e Prática do Direito Previdenciário.** 14. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2013.

FERNANDES, M. A.; SANTOS, J. D. M.; MORAES, L. M. V.; LIMA, J. S. R.; FEITOSA, C. D. A.; SOUSA, L. F.C. **Transtornos mentais e comportamentais em trabalhadores: estudo sobre os afastamentos laborais.** Revista da Escola de Enfermagem da USP, São Paulo, n. 52, p. 1-8, 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/reeusp/a/vxYwNTZwvpWTf6ZFM9RnY3k/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 9 out. 2024.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **O que é a seguridade social**. Brasília, DF: IPEA, 2024. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/categorias/164-beneficiometro-projeto/14038-o-que-e-a-seguridade-social>. Acesso em: 9 out. 2024.

INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL (INSS). **Glossário de Termos da Metodologia de Cálculo**. Brasília, DF: Dataprev, 2024. Disponível em: https://www2.dataprev.gov.br/fap/Glossario_FAP.htm. Acesso em: 20 out. 2024.

INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL (INSS). **Perfil dos Afastamentos – INSS/RS**. Brasília, DF: INSS, 2024. Disponível em: <https://smartlabbr.org/sst/localidade/43?dimensao=perfilCasosAfastamentos>. Acesso em: 31 out. 2024.

KAPCZINSKI, Flávio; QUEVEDO, João (org.). **Transtorno bipolar: teoria e clínica**. 2. ed. Porto Alegre: Artmed, 2016. e-PUB.

LACERDA, Francisco Rogério de Jesus; BARBOSA, Rildo Pereira. **Psicologia no trabalho**. São Paulo: Expressa, 2021.

LOPES, Fernanda Machado *et al.* **Manual de psicoeducação sobre depressão, ansiedade e estresse**. Belo Horizonte: Ampla, 2024.

MONTEIRO, Antonio Lopes; BERTAGNI, Roberto Fleury de Souza. **Acidentes do Trabalho e Doenças Ocupacionais**. 12. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2024.

ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DA SAÚDE (OPAS). **Transtornos mentais**. Brasília, DF: OPAS, 2024. Disponível em: <https://www.paho.org/pt/topicos/transtornos-mentais>. Acesso em: 9 out. 2024.

PRADO, Claudia Eliza Papa do. Estresse ocupacional: causas e consequências. **Revista Brasileira de Medicina no Trabalho**, São Paulo, v. 14, n. 3, p. 275-284, 2016. Disponível em: http://www.anamt.org.br/site/upload_arquivos/revista_brasileira_de_medicina_do_trabalho_volume_14_n%C2%BA_3_131220161657237055475.pdf#page=107. Acesso em: 15 out. 2024.

QUEIROZ, Laísa. **Realidade imposta pela pandemia pode gerar transtornos mentais e agravar quadros existentes**. Ministério da Saúde, 1 nov. 2022. Brasília, DF: Ministério da Saúde, 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/saude/pt-br/assuntos/noticias/2021/outubro/realidade-imposta-pela-pandemia-pode-gerar-transtornos-mentais-e-agravar-quadros-existentis>. Acesso em: 25 out. 2024.

SANTOS, Marisa Ferreira dos. **Direito previdenciário**. 14. ed. São Paulo: Saraiva Jun, 2024.

SILVA, Raynara Bandeira da (org.). **Estudos científicos em saúde a partir de um contexto interprofissional**. Belém: Neurus, 2021.

SILVA-JUNIOR, João Silvestre; FISCHER, Frida Marina. **Afastamento do trabalho por transtornos mentais e estressores psicossociais ocupacionais**. Revista Brasileira de Epidemiologia, São Paulo, v. 18, n. 4, 2015. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbepid/a/scrmsyPfcnkCQhSdX3H9S3r/?format=html#>. Acesso em: 25 out. 2024.

Violência Contra Mulher no Ambiente Escolar em Manaus

Violence Against Women in the School Environment in Manaus

Claudia Marinho Cavalcante de Farias

Aluna do Curso de Direito da Faculdade Ciesa, formada em Comunicação Social, Publicidade e Propaganda pela Uninorte e Esp. em Marketing Empresarial pela Ufam

Denison Melo de Aguiar

Advogado. Mestre em Direito pelo PPGDA/UEA. Doutor em Direito pelo PPGD/UFGM. Professor do ensino superior de Direito da UEA; APM/PMAM e CIESA. Coordenador da MARbiC/UEA, CLGBT/UEA, CAnimais/UEA e NEDAM/PPGDA/UEA

RESUMO

Este trabalho tem como objetivo identificar se existe o quantitativo de ocorrências de violência contra as mulheres dentro das escolas. Como metodologia foi realizada um levantamento bibliográfico e o referencial teórico possui três seções, sendo a primeira com informações sobre aspectos gerais sobre violência doméstica, seguido do subtópico sobre a mulher no ambiente escolar e por fim, o perfil da violência cometidos contra essas mulheres no ambiente escolar no ano de 2023. Como principais resultados encontrados identificou-se que a violência contra a mulher no ambiente escolar em Manaus reflete padrões de desigualdade de gênero presentes na sociedade, indo além das agressões físicas para incluir violência psicológica, moral e simbólica. Esse cenário prejudica o desempenho acadêmico, gera medo e limita a autonomia das vítimas. Para enfrentar essa realidade, é essencial a colaboração entre sociedade, instituições de ensino, famílias e governo, por meio de políticas públicas que garantam ambientes escolares seguros, promovam igualdade de gênero e formem professores sobre direitos humanos.

Palavras-chave: violência; mulheres; Manaus; ambiente escolar.

ABSTRACT

This work aims to identify whether there is a quantity of incidents of violence against women within schools. As a methodology, a bibliographical survey was carried out and the theoretical framework has three sections, the first with information on general aspects of domestic violence, followed by the subtopic on women in the school environment and finally, the profile of violence committed against these women in the environment. school in the year 2023. The main results found identified that violence against women in the school environment in Manaus reflects patterns of gender inequality



present in society, going beyond physical aggression to include psychological, moral and symbolic violence. This scenario harms academic performance, generates fear and limits the autonomy of victims. To face this reality, collaboration between society, educational institutions, families and the government is essential, through public policies that guarantee safe school environments, promote gender equality and train teachers on human rights.

Keywords: violence; women; Manaus; school environment.

INTRODUÇÃO

Discutir a violência contra as mulheres envolve a consideração de várias questões, incluindo aspectos políticos, sociais, culturais e de gênero (Alves *et al.*, 2022). Para Sena (2022) a violência contra mulher é um fenômeno “frequentemente silencioso”, sendo reconhecido como um problema de saúde pública e de direitos humanos, conhecido como violência contra a mulher.

É importante destacar que, no Brasil, nos últimos 20 anos, os debates sobre a violência contra a mulher têm sido intensos, abrangendo um amplo campo de estudos em diversas áreas do conhecimento, com enfoques sob diferentes perspectivas analíticas (Sena, 2022).

Para Sena (2022) como docente, houve ocasiões em que testemunhou cenas de violência física, psicológica e moral nas escolas. Vendo estudantes sendo empurradas por seus namorados ou companheiros dentro do ambiente escolar, frequentemente motivados por ciúmes excessivos. Em outras situações, os corredores da escola se tornavam o cenário para acusações de traição, injúrias, calúnias e difamações, reforçando a ideia de que a figura masculina era superior à feminina, que era oprimida e silenciada.

No Amazonas, o Governo do Amazonas, por meio da Secretaria de Estado de Educação e Desporto Escolar (Seduc), criaram o Comitê Interinstitucional de Proteção, Monitoramento, Guarda e Segurança Escolar e o Núcleo de Inteligência em Segurança Escolar (Nise). Fazem parte desse Comitê, além da Seduc, a Secretaria de Governo (Segov), Casa Civil, Secretaria de Estado de Segurança Pública (SSP), por meio da Secretaria Executiva Adjunta de Inteligência (Seai), polícias Militar, Civil e Corpo de Bombeiros; Casa Militar, Secretaria de Estado de Assistência Social (Seas), Secretaria de Estado de Justiça e Direitos Humanos (Sejusc), Secretaria de Estado de Saúde (SES), Secretaria de Estado de Comunicação (Secom) e Procuradoria Geral do Estado (PGE) (Seduc, 2023).

Pelo comitê organizador do Nise, foi implementado medidas de segurança para prevenir ataques e crimes relacionados a ameaças, racismo, *bullying*, *ciberbullying*, uso de drogas, tráfico de entorpecentes e outras ações que constituem transgressões dentro das escolas, visando proteger estudantes, profissionais da educação e a estrutura das unidades da rede estadual de ensino (Seduc, 2023).

Com o objetivo de ampliar o conhecimento sobre a Lei Maria da Penha e os diversos tipos de violência que afetam as mulheres, a Defensoria Pública do Estado do Amazonas (DPE-AM), por meio do Núcleo de Promoção e Defesa dos Direitos da Mulher (Nudem),

conduziu, ao longo da semana do mês de agosto, uma série de atividades voltadas para adolescentes de escolas públicas na capital. Esta iniciativa educativa, intitulada como “Defensoras e Defensores das Marias”, integra as ações da “Operação Shamar”, que visa promover e defender os direitos das mulheres, além de combater a violência de gênero (DPE, 2024).

Uma das escolas que recebeu a visita do Nudem, foram os alunos da Escola Estadual Myrthes Marques Trigueiro, localizada na Zona Leste de Manaus, que participaram de uma atividade conduzida pela equipe do Núcleo, que abordou temas relacionados aos aspectos psicossociais de relacionamentos abusivos e violentos contra mulheres (DPE, 2024).

Segundo a equipe do Nudem, as atividades realizadas na capital envolveram aproximadamente 200 alunos, incluindo rodas de conversa, dinâmicas e palestras. Além de Manaus, os municípios de Tabatinga, Tefé e Manicoré também contarão com uma programação semelhante nos dias 22, 23 e 30 de agosto. O tema, abordado de maneira lúdica e criativa, foca na prevenção da violência nas relações afetivas e no combate ao machismo e à discriminação contra as mulheres, com a expectativa de alcançar cerca de mil alunos das escolas públicas. Essa agenda faz parte das ações da Operação Shamar, uma campanha nacional promovida pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP) com o apoio do Ministério da Mulher (MM), lançada no início de agosto no Largo São Sebastião, no Centro de Manaus. A iniciativa também faz referência ao aniversário da Lei Maria da Penha e ao “Agosto Lilás”, mês dedicado ao combate à violência contra as mulheres (DPE, 2024).

Neste sentido, a problemática deste trabalho é identificar se existe o quantitativo de ocorrências de violência contra as mulheres dentro das escolas? A hipótese é que a violência no ambiente escolar em Manaus atinge não apenas as alunas, mas também as professoras, afetando profundamente o processo educacional, a qualidade do ensino e o bem-estar emocional e psicológico de todas as envolvidas. Essa violência pode manifestar-se de diversas formas, desde agressões físicas e verbais até assédio moral e sexual, criando um ambiente hostil que compromete o desenvolvimento acadêmico e a integridade das vítimas.

O objetivo geral deste trabalho é identificar se existe o quantitativo de ocorrências de violência contra as mulheres nas escolas. Como objetivos específicos estão: a) Descrever sobre os aspectos gerais de violência contra mulher; b) Dissertar sobre a mulher no ambiente escolar; c) identificar o perfil da violência cometidos contra essas mulheres no ambiente escolar de 2023.

A discussão sobre a violência contra a mulher no ambiente escolar em Manaus é crucial por várias razões. Em primeiro lugar, a escola é um espaço fundamental para a formação de valores e comportamentos, onde questões de respeito, igualdade de gênero e direitos humanos devem ser promovidas ativamente. Infelizmente, o ambiente escolar não está imune às desigualdades e à violência que permeiam a sociedade em geral, incluindo a violência de gênero.

Manaus, como outras grandes cidades brasileiras, enfrenta desafios significativos relacionados à violência contra a mulher. A violência de gênero é um problema estrutural

e cultural que afeta diretamente o bem-estar e o desenvolvimento das estudantes, bem como o ambiente escolar como um todo. Estudantes que vivenciam ou testemunham violência podem sofrer impactos negativos em seu desempenho acadêmico, saúde mental e desenvolvimento social.

Além disso, abordar a violência contra a mulher no ambiente escolar é essencial para romper ciclos de violência e promover uma cultura de paz e respeito. A escola tem o potencial de ser um espaço de transformação social, onde se pode educar para a igualdade de gênero e preparar as futuras gerações para construir uma sociedade mais justa e segura. Ignorar essa questão no contexto escolar é perder a oportunidade de prevenir a perpetuação da violência de gênero e de promover uma educação inclusiva e equitativa.

Portanto, discutir a violência contra a mulher no ambiente escolar em Manaus é uma medida indispensável para garantir a segurança e o bem-estar das alunas, promover a igualdade de gênero, e contribuir para a construção de uma sociedade mais justa e igualitária.

A pesquisa qualitativa é um tipo de investigação focada na compreensão e interpretação de fenômenos sociais e humanos a partir de uma perspectiva subjetiva. Ela se baseia em dados descritivos, observações detalhadas, narrativas e interpretações. Esse método tem como objetivo explorar significados, compreender experiências, observar contextos sociais e capturar a complexidade e diversidade de um fenômeno (Gil, 2019). Segundo Godoy (1995), a pesquisa qualitativa consiste na coleta de dados descritivos sobre pessoas, locais e processos, por meio do contato direto do pesquisador com a situação investigada. O objetivo é compreender os fenômenos a partir da perspectiva dos participantes envolvidos.

Esta pesquisa é eminentemente teórica, pois é elaborada a partir do levantamento bibliográfico e revisão de literatura sobre as ocorrências de violências contra mulher no ambiente escolar de Manaus. Para a realização da pesquisa, será feito um levantamento bibliográfico que para Gil (1991), a pesquisa bibliográfica constitui uma modalidade de investigação exploratória que fornece ao pesquisador base teórica, facilitando a construção de uma reflexão crítica sobre o tema abordado. Em sua fase inicial, é particularmente eficaz para despertar a curiosidade do pesquisador e suscitar questionamentos sobre o objeto de estudo.

ASPECTOS GERAIS DE VIOLÊNCIA CONTRA MULHER

Agressões, assassinatos e estupros de mulheres e meninas são tragédias que têm ocorrido ao longo da história em praticamente todos os países, independentemente de seu regime econômico ou político. No entanto, a frequência e a gravidade dessas agressões variam. Elas são mais comuns em países onde prevalece uma cultura machista e menos frequentes em sociedades que promovem a igualdade de gênero. Organizações internacionais começaram a se mobilizar contra esse tipo de violência somente após 1975, com a realização do primeiro Dia Internacional da Mulher pela ONU. Mesmo assim, foi apenas em 1993, na Reunião de Viena, que a Comissão de Direitos Humanos da ONU incluiu um capítulo específico para denunciar e propor medidas de combate à violência de gênero (Blay, 2003).

No Brasil, o assassinato de mulheres, sob o pretexto do adultério, era considerado legítimo antes da República. Koerner revela que, de acordo com o Livro V das Ordenações Filipinas, a relação extraconjugal da mulher constituía adultério, o que autorizava o marido a matar tanto ela quanto o amante. O Código Criminal de 1830 suavizava a punição para o marido que cometesse homicídio em caso de adultério. No entanto, se o marido mantivesse um relacionamento extraconjugal, isso era considerado concubinato, e não adultério. Mais tarde, o Código Civil de 1916 igualou o adultério de ambos os cônjuges como causa para o desquite. No entanto, apesar das mudanças na lei, a prática de matar a esposa ou companheira continuou enraizada na sociedade (Blay, 2003).

Atualmente, existem diversas formas de violência contra a mulher, incluindo violência física, psicológica, sexual, patrimonial e moral. Segundo Soares (2016), essas formas de violência se manifestam de várias maneiras, como: Lesão corporal (violência física): Agressões como socos, pontapés e bofetadas; Estupro ou violência sexual: Qualquer ato contra o pudor de uma pessoa, por meio de força física ou grave ameaça, com o intuito de satisfazer desejos lascivos; Ameaças de morte ou outros males: Realizadas por gestos, palavras ou por escrito e Abandono material: Ocorre quando o homem nega a paternidade, forçando a mulher a iniciar uma ação de investigação de paternidade para obter pensão alimentícia.

Nem todas essas violências deixam marcas físicas. Ofensas verbais e morais podem causar feridas profundas, muitas vezes mais dolorosas do que as físicas. Humilhações, torturas e abandono são considerados “pequenos assassinatos diários”, difíceis de superar e praticamente impossíveis de prevenir, levando as mulheres a perderem a noção de sua cidadania (Soares, 2016).

De acordo com levantamento do Instituto Maria da Penha – IMP (2018), os tipos de violência contra a mulher são inúmeros. Podendo mencionar a Violência Física, que são caracterizadas como qualquer ação que comprometa a integridade ou saúde física da mulher. Exemplos desse tipo de violência: espancamento; estrangulamento ou sufocamento; lesões provocadas por objetos cortantes ou perfurantes, ferimentos; tortura e etc.

A violência psicológica de acordo com IMP (2018), envolve comportamentos que causam dano emocional, diminuem a autoestima, ou perturbam o desenvolvimento da mulher, buscando controlar suas ações, crenças e decisões. Exemplos desse tipo de violência: ameaças; constrangimento; humilhação; manipulação; isolamento; vigilância constante; perseguição persistente; insultos; chantagem; exploração; limitação do direito de ir e vir; ridicularização; restringir a liberdade de crença; distorcer ou omitir fatos, entre outros.

Para o IMP (2018), a Violência Sexual é qualquer conduta que force a mulher a presenciar ou participar de atos sexuais não desejados por meio de intimidação, ameaça, coação ou uso da força. Exemplos desse tipo de violência: estupro; forçar a mulher a realizar atos sexuais desconfortáveis ou repulsivos; impedir o uso de métodos contraceptivos ou forçar o aborto; coagir casamento, gravidez ou prostituição por meio de chantagem, suborno ou manipulação; restringir ou anular os direitos sexuais e reprodutivos da mulher.

A definição de Violência Patrimonial para o IMP (2018), é caracterizado como qualquer ação que envolva retenção, subtração, destruição total ou parcial dos bens da mulher, incluindo documentos, valores ou recursos necessários para seu sustento. Exemplos desse tipo de violência: controle financeiro; negligência no pagamento de pensão alimentícia; destruição de documentos pessoais; furto, extorsão ou dano; estelionato; privação de bens; danos intencionais a objetos pessoais ou de valor sentimental; violência moral; acusar falsamente de traição; fazer julgamentos morais sobre a conduta; propagar mentiras; expor a vida íntima; desvalorizar a mulher com base em sua aparência ou vestimenta e etc.

A violência contra a mulher não se restringe a um meio de comunicação específico e atinge mulheres de todas as raças, idades e condições sociais. Entre aquelas com melhores condições financeiras, muitas vezes, as vítimas permanecem em silêncio devido ao medo, vergonha ou dependência financeira.

De acordo com Velloso (2017), no contexto jurídico, a violência é vista como uma forma de coação ou constrangimento, utilizada para superar a resistência da vítima ou forçá-la a agir contra sua vontade.

A maioria das mulheres vítimas de violência doméstica não busca ajuda. Isso ocorre por diversos fatores, como vergonha, dependência emocional ou financeira do agressor, a crença de que a violência não se repetirá, preocupação com os filhos ou medo de prejudicar o agressor socialmente, o que as leva a não denunciar a situação.

A Mulher no Ambiente Escolar

O Dia Internacional da Mulher é uma oportunidade para refletir sobre os desafios e avanços das mulheres na sociedade, especialmente no campo da educação. No Brasil, as mulheres representam 81% do corpo docente na educação básica, mostrando seu papel essencial na formação regular. Além disso, elas também dominam a gestão escolar, compondo 80,6% das posições de liderança, de acordo com o Censo Escolar de 2020 (Instituto Unibanco, 2022).

Apesar desse protagonismo na educação de crianças e jovens, ainda existe um longo caminho rumo à equidade salarial, já que a pesquisa indica que os professores homens recebem, em média, 12% a mais que as mulheres (Instituto Unibanco, 2022).

Outro desafio é aumentar a presença feminina em cargos de gestão nas esferas municipal, estadual e federal. Entre 1930 e 2020, o Brasil teve apenas uma ministra da educação, Esther de Figueiredo Ferraz, entre 67 homens que ocuparam o cargo (Instituto Unibanco, 2022).

Nas Salas de Aula a presença feminina também é notável nas salas de aula, com as meninas representando 51,6% dos alunos do ensino médio, segundo o Censo de 2020. No entanto, essa realidade não se reflete em países com menor poder econômico. Dados da Unicef mostram que 30% das meninas entre 10 e 19 anos, que vivem em condições de pobreza extrema, nunca frequentaram a escola (Instituto Unibanco, 2022).

A falta de acesso à educação, um direito fundamental, traz consequências que se estendem por toda a vida das mulheres, afetando inclusive suas famílias. Abaixa escolaridade

dificulta o acesso ao mercado de trabalho, reduz as chances de ocuparem cargos melhores e agrava a desigualdade salarial em relação aos homens (Instituto Unibanco, 2022).

Embora já tenha havido avanços, ainda há muito a ser conquistado para que as mulheres atinjam plena igualdade, principalmente no setor educacional (Instituto Unibanco, 2022). A garantia do acesso à educação é crucial para que essas mudanças ocorram, assim como a implementação de políticas públicas, debates e ações que promovam a equidade salarial e a presença feminina em cargos de liderança na educação (Instituto Unibanco, 2022).

É importante reconhecer que as mulheres são protagonistas na educação brasileira. Esse reconhecimento deve ir além de celebrações e se refletir em ações concretas que garantam mais igualdade e valorização do trabalho feminino, essencial para o progresso da sociedade (Instituto Unibanco, 2022).

Segundo uma pesquisa do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) divulgada em 2014, o Brasil possui 6,3 milhões de mulheres a mais do que homens. Ao longo dos anos, as responsabilidades atribuídas às mulheres só aumentaram, refletindo sua luta constante pela igualdade social. Com isso, elas têm cada vez menos tempo para se dedicar a várias atividades, como o trabalho voluntário (Governo do Tocantins, 2018).

A educação é uma ferramenta importante para promover a compreensão das diferenças na comunidade escolar, afirma Clarissa Lima, doutoranda em educação e assessora pedagógica da Amplia. Segundo ela, é por meio da educação que podemos “quebrar paradigmas que perpetuam desigualdades”. Ela menciona a pesquisadora Vera Candau, que argumenta que a igualdade não se opõe à diferença, mas sim à desigualdade, enquanto a diferença se opõe à uniformização. Clarissa destaca a importância da participação feminina em diversos espaços sociais e, especificamente na educação, ressalta a necessidade de um currículo que valorize a autoria feminina em várias áreas do conhecimento. Isso implica que professores incluam, em suas aulas, materiais e livros escritos por mulheres em diversas disciplinas (Terra, 2024).

A professora de Geografia, Rafaela Locali, compartilha como aborda a questão da igualdade de gênero em suas aulas. Ela contextualiza o tema considerando a realidade brasileira, citando a transição demográfica como exemplo, que envolve a queda da taxa de natalidade. Rafaela explica que essa redução está diretamente ligada ao aumento da inserção das mulheres no mercado de trabalho, refletindo uma transformação social no país (Terra, 2024).

Adicionalmente, o processo de urbanização e o êxodo rural também contribuíram para que as mulheres experimentassem uma nova realidade urbana, onde muitas passaram a trabalhar fora de casa (Terra, 2024).

Em entrevista à Terra (2024), Talita sugere algumas atividades e temas que podem ser trabalhados no ambiente escolar para promover a valorização da mulher na sociedade. Entre eles, estão: estudar grandes autoras da literatura; conhecer mulheres cientistas e suas contribuições; explorar livros que retratam a vida de mulheres que lutaram por causas importantes; discutir a relevância do papel da mulher no ambiente doméstico; examinar a realidade de famílias lideradas por mulheres; analisar empresas sob a liderança feminina; e compreender a importância de leis que visam a proteção e defesa dos direitos das mulheres.

Segundo Laura Vecchioli do Prado, coordenadora editorial de literatura e informativos da SOMOS Educação, a literatura pode contribuir de diversas formas para a construção da identidade de meninas e mulheres. A presença de autoras, ilustradoras e tradutoras oferece representatividade, desafiando estereótipos de gênero e promovendo uma visão mais justa e diversificada do que significa ser mulher (Terra, 2024).

Vecchioli destaca que a literatura permite que meninas e mulheres explorem diferentes aspectos de suas identidades e experiências, fortalecendo o autoconhecimento, a autoestima e a autoconfiança. Além disso, as narrativas literárias funcionam como ferramentas educacionais, apresentando às meninas as histórias de outras mulheres, seus desafios e as contribuições que fizeram e fazem à sociedade (Terra, 2024).

Ela também ressalta que as histórias de mulheres na literatura servem de inspiração para que outras possam viver de maneira autêntica e perseguir seus próprios propósitos. Além disso, os livros promovem um senso de comunidade e pertencimento entre aquelas que compartilham experiências e realidades semelhantes (Terra, 2024).

O reconhecimento da educação de meninas e mulheres está intrinsecamente ligado às características da sociedade em que estão inseridas. Para analisar essa questão, é essencial identificar e compreender as concepções, princípios e valores que moldam o ambiente de construção do conhecimento e o desenvolvimento do senso crítico, onde se formam indivíduos, corpos e identidades. A escola, nesse contexto, funciona como um espaço de referência para o reconhecimento, respeito, acolhimento, diálogo e convivência com a diversidade (Silva, 2013).

O ambiente escolar também se configura como um lugar de questionamento das relações de poder, permitindo a análise dos processos sociais que geram diferenças, desigualdades, opressão e sofrimento. Sendo a escola uma instituição formal de educação, tanto para meninas quanto para mulheres, ela desempenha um papel fundamental na transmissão e produção do saber social, contribuindo significativamente para a construção da cidadania.

Dessa forma, a escola precisa necessariamente atuar na superação de preconceitos e desigualdades, implementando ideias e valores que não reforcem a visão de um mundo masculino superior ao feminino, mas sim que promovam condições de igualdade para ambos os sexos.

PERFIL DA VIOLÊNCIA COMETIDOS CONTRA ESSAS MULHERES NO AMBIENTE ESCOLAR NO ANO DE 2023

As denúncias de violência nas escolas do Amazonas, registradas pelo Disque 100 em 2023, já superaram o total de 2022, com 145 casos entre janeiro e setembro. No Brasil, o número de chamadas também cresceu, atingindo 9.530 no mesmo período. As violações mais frequentes envolvem agressões emocionais, como constrangimento e bullying, e os grupos mais afetados incluem crianças, adolescentes, pessoas com deficiência e mulheres. A campanha pelo reconhecimento dos educadores marcou a divulgação dos dados, destacando a importância de proteger professores e estudantes de abusos (Jornal da Mix, 2023).

Os casos de violência nas escolas brasileiras aumentaram 50% em todo o país, com o Amazonas registrando mais ocorrências do que no ano anterior. Até outubro deste ano, foram feitas 145 denúncias de violência em instituições escolares no Amazonas, conforme o Painel de Dados da Ouvidoria Nacional do Ministério dos Direitos Humanos (Jornal Amazonas Atual, 2023).

Em 2022, o Amazonas contabilizou 141 registros de violência, distribuídos em 93 no primeiro semestre (janeiro a junho) e 48 no segundo (julho a dezembro). Já em 2023, o aumento até agora foi de 4 casos, totalizando 145 ocorrências, das quais 86 ocorreram no primeiro semestre e 59 de junho a outubro (Jornal Amazonas Atual, 2023).

O estado ocupa a 12ª posição entre os brasileiros com maior número de denúncias. As regiões mais afetadas, São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais. Das 9.530 denúncias nacionais, mais de 1,2 mil envolvem professores como vítimas, com violações relacionadas a direitos civis, políticos e sociais, discriminação, injúria racial, racismo, liberdade, integridade física e psíquica, além do direito à vida (Jornal Amazonas Atual, 2023).

Em Sessão Ordinária na Assembleia Legislativa do Amazonas (Aleam), foi discutida a urgência de reforçar a segurança nas escolas, especialmente após um incidente ocorrido em uma escola particular de Manaus. Um aluno de 12 anos, armado com uma faca, feriu uma professora e uma colega. O episódio gerou repercussão entre os deputados estaduais, que destacaram a necessidade de ações do governo para enfrentar a crescente violência nas escolas brasileiras (Aleam, 2023).

Quando ocorre violência contra professoras na escola, é possível buscar amparo tanto na área cível quanto na criminal, dependendo da gravidade da situação. A professora vítima de violência pode acionar a Justiça Cível para buscar indenização por danos morais e materiais. O agressor, seja ele aluno, responsável ou terceiro, pode ser responsabilizado civilmente, especialmente em casos de agressão física, verbal ou psicológica. Legislação aplicável na área cível: Código Civil Brasileiro (Lei nº 10.406/2002): A base legal para pedidos de indenização por danos morais e materiais pode ser encontrada nos artigos 186 e 927, que tratam da responsabilidade civil e Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei nº 9.394/1996): Essa lei regula os deveres de todos os atores envolvidos no ambiente escolar e pode ser utilizada para fundamentar direitos e deveres das partes.

Na área criminal, dependendo da gravidade, pode haver implicações criminais, como lesão corporal, ameaça ou injúria. Nesse caso, a professora pode registrar um Boletim de Ocorrência para que o caso seja investigado. A legislação aplicável é o Código Penal (Decreto-Lei nº 2.848/1940): Enquadra-se em crimes como; Lesão corporal (art. 129); Ameaça (art. 147); Injúria, calúnia e difamação (arts. 138 a 140) e Lei Maria da Penha (Lei nº 11.340/2006): Se a agressão for de natureza doméstica e familiar, a professora pode, em alguns casos, buscar proteção nesta lei, que inclui violência psicológica, física e moral contra mulheres.

Essa professora também pode usar da defesa de alguns direitos, como Procurar uma Delegacia de Defesa da Mulher (se aplicável, em caso de agressão baseada em gênero); procurar advogado para orientação e possível ação indenizatória na esfera cível; acionar o Sindicato dos Professores ou Secretaria de Educação, que podem auxiliar no processo de proteção e defesa. Cada caso é específico, e o tipo de ação e legislação aplicável pode variar com base na natureza da violência.

Crianças e adolescentes são o grupo mais vulnerável, representando 74% das denúncias, seguidos por pessoas com deficiência (14%) e mulheres (5%), que sofreram violações por motivo de gênero. As principais formas de violência no ambiente educacional são emocionais, incluindo constrangimento, tortura psíquica, ameaças, bullying e injúria (Jornal Amazonas Atual, 2023).

Em casos de violência contra crianças e adolescentes, seus agressores podem ser penalizados também na área cível e criminal, mas também pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA - Lei nº 8.069/1990): O ECA estabelece os direitos fundamentais das crianças e adolescentes, incluindo o direito à integridade física e moral. No caso de violência contra alunas, as disposições dessa lei são fundamentais para proteger e garantir a reparação dos danos causados. O ECA protege diretamente os direitos das crianças e adolescentes, tratando de crimes contra a dignidade e integridade dos menores (artigos 5º e 17º, por exemplo, que garantem o direito à integridade física, psíquica e moral).

Bernardo Veiga, mestre em Psicologia, expressa preocupação com os números e enfatiza a necessidade de atenção às questões de convivência e clima escolar. Ele destaca que a violência nas escolas reflete a violência presente na sociedade e requer soluções complexas e intersetoriais, incluindo políticas públicas que considerem a diversidade do país (Jornal Amazonas Atual, 2023).

A socióloga e doutora em saúde pública Suely Deslandes, mencionada por Bernardo, afirma que “a escola produz discriminações”. Veiga acrescenta que é essencial questionar se o ambiente escolar inclui ou exclui, atrai ou afasta alunos, promovendo diálogos que permitam estratégias de mudança. Ele critica a meritocracia que ignora as realidades socioeconômicas dos alunos, contribuindo para uma cultura de disputa e violência nas escolas (Jornal Amazonas Atual, 2023).

Especialistas apontam a necessidade de políticas públicas voltadas para tratar as causas da violência, como iniciativas para melhorar a convivência nas escolas e promover a cultura de paz. Bernardo descreve a cultura de paz como uma abordagem não violenta que inclui equidade social, democracia, participação familiar, controle sobre plataformas digitais, desarmamento, investimento em educação, saúde e assistência social, fortalecimento da autonomia escolar e discussões sobre educação sexual, gênero, machismo, misoginia, racismo, homofobia e transfobia (Jornal Amazonas Atual, 2023).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A violência contra a mulher no ambiente escolar em Manaus revela uma problemática complexa, que vai além das paredes das instituições de ensino, refletindo padrões enraizados de desigualdade de gênero presentes na sociedade. Esse tipo de violência não se limita a agressões físicas, mas também engloba violência psicológica, moral e simbólica, que comprometem o desenvolvimento educacional e a saúde mental das vítimas. As consequências são profundas: além de prejudicar o desempenho acadêmico, a violência cria um ambiente de medo e insegurança, limitando a autonomia das mulheres e afetando negativamente suas perspectivas de futuro.

Para combater essa realidade, é fundamental que a sociedade, as instituições de ensino, as famílias e o governo atuem de forma conjunta e coordenada. Políticas públicas eficazes precisam ser implementadas, garantindo a criação de espaços seguros nas escolas, com mecanismos de prevenção e combate à violência. A formação de professores e gestores escolares em temas de gênero e direitos humanos é crucial, assim como o desenvolvimento de currículos que promovam o respeito, a igualdade de gênero e o combate ao machismo e à discriminação.

Além disso, a implementação de canais de denúncia acessíveis e o fortalecimento de redes de apoio são passos essenciais para que as vítimas possam buscar ajuda e receber acolhimento. Programas de conscientização voltados tanto para estudantes quanto para a comunidade escolar mais ampla também desempenham um papel importante na desconstrução de estereótipos de gênero e na criação de uma cultura de respeito e igualdade.

Em suma, o enfrentamento da violência contra a mulher no ambiente escolar em Manaus demanda uma mudança cultural profunda e o compromisso de diversos atores sociais. Apenas com a união de esforços, será possível garantir que as escolas sejam espaços de formação, crescimento e empoderamento para meninas e mulheres, livres de qualquer forma de violência ou opressão. Isso não só promoverá a equidade de gênero, como também contribuirá para a construção de uma sociedade mais justa e inclusiva, onde todas as pessoas possam desenvolver plenamente seu potencial.

REFERÊNCIAS

ALEAM. **Deputados da Assembleia Legislativa do Amazonas repercutem casos de violência nas escolas**. 2023. Disponível em: <https://www.aleam.gov.br/deputados-da-assembleia-legislativa-do-amazonas-repercutem-casos-de-violencia-nas-escolas/>. Acesso em: 17 set. 2024.

ALVES, Maria Isabel Alonso *et al.* **Violência contra a mulher no contexto escolar: ações pedagógicas como instrumento de sensibilização contra o feminicídio no Estado do Amazonas/Brasil**. Research, Society and Development, v. 11, n. 2, p. e12911224893-e12911224893, 2022. Disponível em: <https://rsdjournal.org/index.php/rsd/article/view/24893>. Acesso em: 17 out. 2024.

BLAY, Eva Alterman. **Violência contra a mulher e políticas públicas**. Estudos avançados, v. 17, p. 87-98, 2003. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ea/a/ryqNRHj843kKKHjLkgrms9k/?format=html>. Acesso em: 17 out. 2024.

BRASIL. **Decreto-Lei N° 2.848, de 7 de Dezembro De 1940**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848.htm. Acesso em: 17 set. 2024.

BRASIL. **Lei N° 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm. Acesso em: 17 set. 2024.

BRASIL. **LEI N° 11.340**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11340.htm. Acesso em: 11 set. 2024.

BRASIL. **Lei N° 8.069, de 13 de julho de 1990**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm. Acesso em: 17 set. 2024.

BRASIL. **Lei Nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm. Acesso em: 17 set. 2024.

CAPES. **Pesquisa Qualitativa.** 2020. Disponível em: <https://educapes.capes.gov.br/bitstream/capes/581071/4/Pesquisa%20Qualitativa.pdf>. Acesso em: 4 mar. 2024.

DPE. **DPE-AM realiza atividades com alunos sobre prevenção e combate à violência contra as mulheres.** 2024. Disponível em: <https://defensoria.am.def.br/2024/08/22/dpe-am-realiza-atividades-educativas-com-alunos-da-rede-publica-sobre-prevencao-e-combate-a-violencia-contra-as-mulheres/>. Acesso em: 26 ago. 2024.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa.** 6. ed. São Paulo: Atlas, 2019. Disponível em: <http://biblioteca.isctem.ac.mz/bitstream/123456789/734/1/%5BAntonio-Carlos-Gil%5D-Como-elaborar-projetos-de-pes%28z-lib.org%29.pdf>. Acesso em: 17 out. 2024.

GIL, Antonio C. **Métodos e técnicas de pesquisa social.** São Paulo: Atlas, 1991. Disponível em: https://feata.edu.br/downloads/revistas/economiaepesquisa/v3_artigo01_globalizacao.pdf. Acesso em: 17 out. 2024.

GODOY, A. S. Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades. **RAE – Revista de Administração de Empresas**, v. 35, n. 2, p. 57-63, 1995. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rae/a/wf9CgwXVjpLFVgpwNkCgnnC/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 17 out. 2024.

GOVERNO DO TOCANTINS. **Mulheres fazem a diferença no ambiente escolar com histórias de superação e esforço.** 2024. Disponível em: <https://www.to.gov.br/seduc/noticias/mulheres-fazem-a-diferenca-no-ambiente-escolar-com-historias-de-superacao-e-esforco/xzovhrua6w9>. Acesso em: 16 set. 2024.

HERCULANO, Francisco Elno Bezerra *et al.* **Produção industrial de cosméticos: o protagonismo da biodiversidade vegetal da Amazônia.** 2013. Disponível em: <https://tede.ufam.edu.br/handle/tede/3087#preview-link0>. Acesso em: 16 set. 2024.

IMP. **Tipos de Violência.** 2018. Disponível em: <https://www.institutomariadapenha.org.br/lei-11340/tipos-de-violencia.html>. Acesso em: 16 set. 2024.

INSTITUTO UNIBANCO. **A Presença das Mulheres no Mundo da Educação.** 2024. Disponível em: <https://www.institutounibanco.org.br/conteudo/a-presenca-das-mulheres-no-mundo-da-educacao/>. Acesso em: 16 set. 2024.

JORNAL AMAZONAS ATUAL. **Casos de violência nas escolas do AM neste ano superam os de 2022.** 2023. Disponível em: <https://amazonasatual.com.br/casos-de-violencia-nas-escolas-do-am-neste-ano-superam-os-de-2022/>. Acesso em: 17 set. 2024.

RÁDIO MIX. **Amazonas tem aumento no número de denúncias envolvendo violência nas escolas, apontam dados do Disque 190.** Disponível em: <https://18horas.com.br/amazonas/amazonas-tem-aumento-no-numero-de-denuncias-envolvendo-violencia-nas-escolas-apontam-dados-do-disque-190/#:~:text=Das%209.530%20den%C3%BAncias%2C%20mais%20de,ps%C3%ADquica%20e%20direito%20%C3%A0%20vida>. Acesso em: 17 set. 2024.

SEDUC. **Projeto Paz e Cidadania.** 2023. Disponível em: https://www.seduc.am.gov.br/wp-content/uploads/2023/10/PROJETO-CULTURA-DE-PAZ-COMPLETO_compressed.pdf. Acesso em: 25 ago. 2024.

SENA, Débora Napoleão de. **Representações sociais da violência contra mulher: relatos de estudantes da EJA da rede pública municipal de ensino de Manaus/AM**. 2022. Disponível em: <https://tede.ufam.edu.br/handle/tede/9122>. Acesso em: 17 out. 2024.

SILVA. **Os Desafios da Escola Pública Paranaense na Perspectiva do Professor PDE**. 2013. Disponível em: http://www.diaadiaeducacao.pr.gov.br/portals/cadernospde/pdebusca/producoes_pde/2013/2013_fafiuv_ped_artigo_angelita_sturmer_voelz.pdf. Acesso em: 17 set. 2024.

SIMPLÍCIO, Cláudio César Alves. **Soberanas-lugar de mulher é onde ela quiser: o ensino de gênero no ambiente escolar**. 2022. Disponível em: <https://repositorio.ufc.br/handle/riufc/66397>. Acesso em: 17 set. 2024.

SOARES, B. M. **Violência contra a Mulher**. 2016. Disponível em: <http://www.pmpf.rs.gov.br>. Acesso em: 16 set. 2024.

TERRA, 2024. **Dia da Mulher: mulheres na educação, cultura e cargos de liderança**. Disponível em: https://www.terra.com.br/noticias/educacao/dia-da-mulher-mulheres-na-educacao-cultura-e-cargos-de-lideranca,2c7a0bf23c697a5be9bd7bf79b0974ddizpxk7da.html?utm_source=clipboard. Acesso em: 17 set. 2024.

VELLOSO, R. R. **Violência contra a Mulher**. 2017. Disponível em: <https://www.portaldafamilia.org>. Acesso em: 26/mai/2022.

Análise sobre a Viabilidade de Parceria Público-Privada da Piscina de Ondas no Parque da Cidade em Brasília

Analysis on the Feasibility of a Public-Private Partnership for the Wave Pool in the City Park in Brasília

Ana Gabriela de Oliveira Barreto

RELCBRA005 - MBA Licitações e Contratos. Instituto de Pós-Graduação - IPOG. Brasília, DF, 03/12/2021

RESUMO

O presente estudo tem como objetivo levantar e analisar o possível cenário para a realização do modelo, aqui proposto, para a realização de Parceria Público Privada da Piscina de Ondas, a qual ocupa o espaço do estacionamento 07 do Parque da Cidade Sarah Kubistchek, nos termos da Lei 3792/2006 – a qual aprova o Regimento do Conselho Gestor de Parcerias Público-Privadas do Distrito Federal – CGP (2006), e de outras providências. A presente demanda originou-se do questionamento sobre a capacidade do Estado em gerir tal espaço, dado que não há registros acerca de locais públicos com as mesmas características comandados pela Administração Pública. Ao considerar os pontos pertinentes da gestão desse tipo de espaço, por se tratar de uma prestação de serviço para a população, existem inúmeras variáveis que refletirão para que o resultado seja um serviço com excelência e garantia. Quando se trata de um contrato de prestação e gestão privada de serviços, a garantia de qualidade de prestação de serviço torna-se o personagem principal para a garantia e manutenção desse contrato. Dessa maneira, com o objetivo de verificar se a modelagem proposta enquadra-se dentro dos normativos necessários, bem como se atenderá os requisitos de sustentabilidade contratual entre o público e o privado, foi feito um levantamento de impacto financeiro, obtido através de pesquisa na Secretaria de Estado de Esporte e Lazer do Distrito Federal – órgão responsável pela gestão do Parque da Cidade - CONREF engenharia de piscinas – a empresa responsável pela elaboração dos projetos de restauração a piscina de ondas- mapa de preços do painel de preços do Ministério da Economia e pesquisa privada, de modo a garantir a veracidade da análise. Também foi realizada pesquisa acerca da atual situação dos imóveis próprios da SELDF. No desenvolvimento



deste estudo, foi verificado que, nos termos da modelagem proposta ao longo deste estudo, a concessão do espaço em epígrafe é sustentável tanto para o Estado quanto para o privado. Desta forma, concluiu-se que o modelo proposto através de um contrato de parceria pública e privada, de modo patrocinada, encaixa bem na problemática apresentada, haja vista que as diretrizes estabelecidas no ordenamento legal foram respeitadas e atingidas, além de dois dos principais pontos, o déficit de capacidade de gestão e manutenção do espaço através do setor público bem como o lucro para o setor privado também foram equacionados.

Palavras-chave: parceria público privada; piscina de ondas; concessão patrocinada.

ABSTRACT

The present study aims to raise and analyze the possible scenario for the implementation of the model, proposed here, for the implementation of the Public Private Partnership of the Wave Pool, which occupies the space of parking lot 07 of the Sarah Kubistchek City Park, under the terms of Law 3,792/2006 – which approves the Internal Regulations of the Public-Private Partnerships Management Council of the Federal District – CGP (2006), and contains other provisions. This demand arose from questions about the State's capacity to manage such space, given that there are no records of public spaces with the same characteristics managed by the Public Administration. When considering the pertinent points of managing this type of space, as it is a service provision for the population, there are numerous variables that will reflect the result being a service with excellence and guarantee. When it comes to a contract for the provision and private management of services, the guarantee of quality of service provision becomes the main character for the guarantee and maintenance of this contract. Thus, with the aim of verifying whether the proposed model fits within the necessary regulations, as well as whether it will meet the requirements of contractual sustainability between the public and private sectors, a financial impact survey was carried out, obtained through research at the Secretariat. of the State of Sports and Leisure of the Federal District - body responsible for the management of the City Park - CONREF swimming pool engineering - the company responsible for preparing the restoration projects for the wave pool - price map from the price panel of the Ministry of Economy and private research, in order to guarantee the veracity of the analysis. Research was also carried out on the current situation of SELDF's own properties. In developing this study, it was found that, in terms of the modeling proposed throughout this article, the concession of the aforementioned space is sustainable for both the State and the private sector. Thus, it was concluded that the model proposed through a public-private partnership contract, in a sponsored manner, fits well with the problem presented, given that the guidelines established in the legal system were respected and achieved, in addition to two of the main points, the deficit in management and maintenance capacity of the space through the public sector as well as the profit for the private sector were also addressed.

Keywords: public-private partnership; wave pool; sponsored concession.

INTRODUÇÃO

A Piscina de Ondas foi um marco para os brasilienses nas décadas de 80 e 90, onde aos finais de semana recebia cerca de 10 mil pessoas (Patriolino, 2021), sendo por

vezes, um dos pontos turísticos mais visitados de Brasília. Contudo, o espaço cultural encontra-se desativado há aproximadamente 24 anos, em virtude da morte do casal responsável por sua naquela época (Rodrigues, 2020). À vista disso a piscina de ondas faliu e teve suas portas abertas pela última vez em 1997.

Diante disso, recentemente a Secretaria de Estado de Esporte e Lazer do Distrito Federal – SELDF- anunciou contratação da empresa CONREF – Engenharia de piscinas. Com o objetivo da elaboração de projetos, planilhas orçamentárias e demais documentos técnicos, para viabilizar o procedimento licitatório o qual irá escolher uma empresa com expertise suficiente para promover a restauração desse espaço público.

Cumprir destacar que o DF é o único ente da Federação detentor de uma piscina de ondas para manter, gerenciar e administrar. Por conseguinte, não há registros de contratações e/ou licitações objetivando construção, manutenção e /ou reparos em piscinas com esse tipo de sistema de bombeamento, tampouco modelagem de gestão administrativa para atuarem em casos como esse.

Sendo assim, considerando que o DF será o pioneiro a gerenciar esse tipo piscina em espaço público, entende-se que os profissionais deverão ser capacitados e deverão estar aptos a executarem suas atividades, seja ela administrativa, de conservação ou até mesmo técnica. A vista disso, a unidade responsável pela gestão tem a incumbência de propor como funcionará a gestão do espaço, o atendimento ao público, controle financeiro de gastos e receitas, e demais atividades que serão rotineiras para o bom funcionamento dessa área de lazer.

Entretanto, esta gestão não precisa ser, necessariamente, de responsabilidade exclusiva da SELDF. Ao realizar uma análise em paralelo, as Leis 11.079/2004 e 3.792/2006, de âmbito e abrangência Federal e Distrital respectivamente, regem o procedimento de Parceria- Público- Privada - PPP, é possível realizar uma concessão patrocinada do espaço, modelo este, que seja vantajosa tanto para o setor público como para o privado.

Nesse sentido, concessão patrocinada permite, através de uma celebração contratual entre a Administração e o setor privado, a realização do repasse financeiro suficientes para a gestão do espaço, com o estabelecimento de métricas de aferição de resultados, análise gestão e divisão de riscos, valores de contrapartida, e demais itens importantes para a sustentabilidade contratual. Além disso, esse tipo de concessão permite uma cobrança de taxa dos usuários dos serviços, onde se busca a pretensão de lucro, sobre os serviços prestados, em favor o setor privado concessionado.

Assim, de forma a identificar o melhor cenário onde se encontra o equilíbrio entre maior redução do dispêndio financeiro dos cofres públicos e ainda prestar um serviço com qualidade, dado que a excelência de resultados é pré-requisito para manter a vigência contratual, a análise de viabilidade da parceria pública privada – PPP é fundamental para identificar os possíveis cenários existentes a respeito da manutenção e gestão da piscina de ondas do parque da cidade.

Por fim, a presente análise terá como objetivo a análise prévia de impacto orçamentário e financeiro, através de consolidação de preços obtidos através do banco de dados públicos e pesquisas no âmbito do setor privado, visando apontar a viabilidade

técnica, financeira e também sobre a capacidade de gerência do estado acerca de um objeto detentor de características únicas e incomuns para seu uso. Assim, será levantada a existência, de fato, acerca da conveniência e oportunidade de contratação para a realização para a concessão do espaço, de modo a realizar uma parceria entre o setor público e privado do procedimento em questão.

DESENVOLVIMENTO

Histórico

A piscina de ondas encontra-se desativada por volta de 24 (vinte e quatro anos), em virtude do falecimento de seus antigos gestores, o que ocasionou a falência do imóvel e como consequência o encerramento de suas atividades (Beatriz, 2021).

Dessa forma, vista de recuperar o pretense espaço de lazer, a Secretaria de Estado de Esportes do Distrito Federal realizou a contratação – por meio de inexigibilidade de contratação, pautada nos artigos 25, II, c/c o art. 13, I, da Lei 8.666/93 – de empresa especializada para a realização dos projetos e demais documentações técnicas a fim de subsidiar o certame licitatório, o qual será fundamental para a reforma e recuperação o espaço de lazer (SELDF, 2021).

Nesse sentido, o novo projeto contemplará além da piscina de ondas, duas atrações novas, o rio lento e o um espaço destinado às crianças, a serem entregues em uma segunda etapa do empreendimento. Dessa forma, o Governo do Distrito Federal visa não só a recuperação de um espaço o qual fez parte da história de Brasília, mas também de inserir o DF no circuito de turismo de complexo aquático, esse que é bem comum no Centro Oeste.

Da Fundamentação Legal

A presente análise terá como balizadoras as duas legislações vigentes para a realização de parcerias entre a administração pública e o agente privado. Cumpre informar que a Lei Federal 11.079/2004 foi recepcionada no governo do Distrito Federal através da Lei 3.792/2006, essa por sua vez informa as diretrizes necessárias para realizar parcerias públicos e privadas -PPP no âmbito do Distrito Federal.

Em análise preliminar, destaca-se que o artigo segundo do referente normativo, o qual define os tipos de concessão presente, bem como impõe as vedações existentes para realizar uma PPP. À vista disso, existem dois tipos de concessões regulamentadas pela Lei 3.792/2006 as quais são:

Art. 2º Parceria público-privada é o contrato administrativo de concessão, na modalidade patrocinada ou administrativa.

§ 1º Concessão patrocinada é a concessão de serviços públicos ou de obras públicas de que trata a Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, quando envolver, adicionalmente à tarifa cobrada dos usuários, contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado.

§ 2º Concessão administrativa é o contrato de prestação de serviços de que a Administração Pública seja a usuária direta ou indireta, ainda que envolva execução de obra ou fornecimento e instalação de bens (Brasil, 2006).

Dessa maneira, observa-se que a referida análise se enquadra dentro do conceito de concessão patrocinada, haja vista que a modelagem a ser analisada haverá a previsão de cobrança de entrada dos usuários, bem como haverá comércio local – bares e restaurantes – comercializando produtos no interior da piscina de ondas. Outro ponto referente à fundamentação legal, é sobre as vedações e diretrizes, pautadas nos artigos 2º e 4º respectivamente da Lei 3792/2006 observa-se os seguintes pontos:

[...]§ 3º É vedada a celebração de contrato de parceria público - privada:

I - cujo valor de contrato seja inferior a R\$ 20.000.000,00(vinte milhões de reais);

II - cujo período de prestação do serviço seja inferior a 5(cinco) anos;

III – que tenha como objeto único o fornecimento de mão-de-obra, o fornecimento e instalação de equipamentos ou a execução de obra pública. [...]

[...] Art. 4º Na contratação de parceria público-privada, serão observadas as seguintes diretrizes:

I – eficiência no cumprimento das missões do Distrito Federal e no emprego dos recursos da sociedade;

II – respeito aos interesses e direitos dos destinatários dos serviços dos entes privados incumbidos da sua execução;

III – indelegabilidade das funções de regulação jurisdicional, do exercício do poder de polícia e de outras atividades exclusivas do Distrito Federal;

IV – responsabilidade fiscal na celebração e execução das parcerias;

V – transparência dos procedimentos e das decisões;

VI – repartição objetiva de riscos entre as partes;

VII – sustentabilidade financeira e vantagens socioeconômicas dos projetos de parceria [...] (Brasil, 2006).

Além disso, existem outros elementos os quais funcionarão como instrumentos balizadores destaca-se o artigo décimo onde é estabelecido como o procedimento licitatório deverá ser realizado.

Art. 10. A contratação de parceria público-privada será precedida de licitação na modalidade de concorrência, estando a abertura do processo licitatório condicionada a:

I – autorização da autoridade competente, fundamentada em estudo técnico que demonstre:

a) a conveniência e a oportunidade da contratação, mediante identificação das razões que justifiquem a opção pela forma de parceria público-privada;

b) que as despesas criadas ou aumentadas não afetarão as metas de resultados fiscais previstas no anexo referido no § 1º, do art. 4º, da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de receita ou pela redução permanente de despesa; e,

c) quando for o caso, conforme as normas editadas na forma do art. 25 desta Lei, a observância dos limites e condições decorrentes da aplicação dos arts. 29, 30 e 32, da Lei Complementar nº 101/2000, pelas obrigações contraídas pela Administração Pública relativas ao objeto do contrato;

II – elaboração de estimativa do impacto orçamentário-financeiro nos exercícios em que deva vigorar o contrato de parceria público-privada;

III – declaração do ordenador da despesa de que as obrigações contraídas pela Administração Pública, no decorrer do contrato, são compatíveis com a Lei de Diretrizes Orçamentárias e estão previstas na Lei Orçamentária Anual;

IV – estimativa do fluxo de recursos públicos suficientes para o cumprimento, durante a vigência do contrato e por exercício financeiro, das obrigações contraídas pela Administração Pública;

V - seu objeto estar previsto no Plano Plurianual em vigor no âmbito onde o contrato será celebrado;

VI - submissão da minuta de edital e de contrato à consulta pública, mediante publicação na imprensa oficial, em jornais de grande circulação e por meio eletrônico, que deverão informar a justificativa para a contratação, a identificação do objeto, o prazo de duração do contrato, seu valor estimado, fixando-se prazo mínimo de 30(trinta) dias para recebimento de sugestões, cujo termo dar-se-á pelo menos 7(sete) dias antes da data prevista para a publicação do edital; e,

VII – licença ambiental prévia ou expedição das diretrizes para o licenciamento ambiental do empreendimento, na forma do regulamento, sempre que o objeto do contrato exigir [...] (Brasil,2000).

Dessa maneira, de forma a obter uma análise sucinta a abordagem acerca da concessão patrocinada, da piscina de ondas deverá ocorrer nas seguintes esferas: diretrizes e vedações, estimativa do impacto orçamentário-financeiro, e por fim, a conveniência e oportunidade da contratação.

Vedações

O artigo 2º da Lei 3.792/2006 evidencia, dentre outros requisitos, as vedações legais impostas para a realização de um contrato de PPP. Consequentemente essas informações possuem papel estratégico do atesto de viabilidade, ou não, da contratação.

Assim, é indispensável o enquadramento do objeto em analisar as premissas legais estabelecidas no citado normativo.

De forma a definir se o a privatização da piscina de ondas está em conformidade com as vedações previstas, foram realizadas as seguintes estimativas:

Quadro 1 - Média dos valores de entrada de pontos turísticos em Brasília.

Comparativo entre valores de entrada de pontos turísticos de Brasília												
ITEM	Local	QTD (adulto)	Zoologico	Água Mineral	Jardim Botânico	Memorial JK	MEDIANA (cálculo valores discrepantes)	MÍNIMO (-50%)	MÁXIMO (+50%)	MEDIANA FINAL	MÉDIA FINAL	VALOR FINAL UNITÁRIO
1	Ingresso para acesso pontos turísticos em Brasília	R\$ 1,00	R\$ 10,00	R\$ 15,00	R\$ 5,00	R\$ 10,00	R\$ 10,00	R\$ 5,00	R\$ 20,00	R\$ 10,00	R\$ 10,00	R\$ 10,00

Fonte: autora, 2021.

Quadro 2 - Comparativo entre parques aquáticos próximos.

Comparativo entre valores de parques aquáticos em Caldas Novas												
ITEM	DESCRIÇÃO	QTD (adulto)	Privé Caldas Novas	Nautico Caldas Novas	Hot Parque Caldas Novas	Lagoa Quente Caldas Novas	MEDIANA (cálculo valores discrepantes)	MÍNIMO (-50%)	MÁXIMO (+50%)	MEDIANA FINAL	MÉDIA FINAL	VALOR FINAL UNITÁRIO
1	Ingresso de entrada em parque aquático	1,00	R\$ 65,00	R\$ 63,00	R\$ 119,00	R\$ 89,00	R\$ 77,00	R\$ 38,50	R\$ 154,00	R\$ 77,00	R\$ 84,00	R\$ 77,00

Fonte: autora, 2021.

Ao observar os quadros 1 e 2, nota-se a discrepância entre os valores referentes ao lazer, cobrados atualmente pela administração pública e o mercado privado. Assim, de maneira a fomentar o lazer e garantir a universalidade do acesso da população, foi definido,

como parte da modelagem proposta, utilizado o valor inicial de R\$ 47,00 (quarenta e sete), por pessoa, como contrapartida do Governo do Distrito Federal.

Dessa forma, como não há pesquisas formais referentes ao acesso da população ao espaço público em questão, estimou-se uma média mensal de dez mil pessoas para os primeiros cinco anos de projeção. Tal estimativa baseou-se no pico de usuários já registrados, de dez mil usuários por final de semana nas décadas de 70 e 80 conforme exposto por Barbieri, 2021, e conforme estudo demonstrado no capítulo 3.1.

Desta forma, tendo em vista que a modelagem de contratação proposta cumpre as três vedações expressas nas lei, as quais sejam o contrato cujo valor deve ser superior a R\$20.000.000,00, seu prazo de validade seja superior a cinco anos, e ainda como objeto constará não só a mão de obra necessária para a conservação e manutenção do espaço, como o setor privado também será responsável pela vida útil do imóvel. Dessa forma, possíveis reformas, reparos deverão ser incluídas no escopo da pretensa contratação.

Cumprir destacar que, em virtude do atual cenário pandêmico no mundo não é viável realizar uma projeção dos índices utilizados em reajustes contratuais. À vista disso, em consulta ao site do IBGE foi calculado o IPCA - Índice de Preços ao Consumidor Amplo acumulado entre janeiro de 2020 e janeiro 2021 e foi encontrado o percentual de 4,78%, entretanto este índice não fora considerado ao longo do estudo justamente pela incerteza e níveis de inflação em desconformidade com os anos anteriores.

Dessa maneira, foi realizada uma análise simplificada de custos, onde foi possível atender as condições mínimas ora estabelecidas, conforme apresentadas no quadro 3.

Quadro 3 - Análise de dispêndio financeiro em 05 anos.

Contagem ano	Ano	Custeio entrada	Projeção de usuários	Valor total mensal	Valor total acumulado
01	2022	R\$ 47,00	10.000	R\$ 470.000,00	R\$ 5.640.000,00
02	2023	R\$ 47,00	10.000	R\$ 470.000,00	R\$ 11.280.000,00
03	2024	R\$ 47,00	10.000	R\$ 470.000,00	R\$ 16.920.000,00
04	2025	R\$ 47,00	10.000	R\$ 470.000,00	R\$ 22.560.000,00
05	2026	R\$ 47,00	10.000	R\$ 470.000,00	R\$ 28.200.000,00

Fonte: autora, 2021.

Diretrizes

Sobre as diretrizes disposta no artigo 4 da lei 3.792/2006, bem como as medidas a serem realizadas de forma a adequar o objeto foram elaboradas as imagens 1 e 2. A seguir, foram definidas, de forma eficaz e sucinta, as soluções a serem realizadas de maneira que preserve a sustentabilidade contratual entre ambas as partes.

No que tange a sustentabilidade contratual frisa-se que o conceito não abrange somente os aspectos econômicos e financeiros, a garantia de um bom serviço prestado para a população é fundamental para a perpetuação da vigência contratual.

Figura 1 - Relação de ações a serem tomadas de acordo com as diretrizes informadas no artigo 04 da lei 3792 (I, II, III e IV).



Fonte: autora, 2021.

Figura 2 - Relação de ações a serem tomadas de acordo com as diretrizes informadas no artigo 04 da lei 3792 (IV, V, VI e VII).



Fonte: autora, 2021.

ESTIMATIVA DO IMPACTO ORÇAMENTÁRIO-FINANCEIRO

A fim de traçar uma previsão, de forma simplificada e objetiva, do pretense fluxo financeiro referente à piscina de ondas, foram considerados os seguintes indicadores definição de custo de entrada base – conforme explicitado nos quadros 1 e 2, estimativa de público, receitas, despesas e previsão de lucro líquido mensal e anual.

É importante frisar que a presente análise manteve-se de acordo com os valores praticados no ano corrente. Desta forma, foram elaboradas quatro planilhas, com objetivo de detalhar os trinta e cinco anos – prazo máximo de vigência contratual, as quais compõem o anexo.

Estimativa de Público

Em consulta ao estudo apresentado pela empresa CONREF – responsável pelo desenvolvimento dos projetos para a restauração da piscina de ondas – verificou-se que a estimativa de público para tal empreendimento oscila entre 1.000 e 2.500 usuários por dia, isso em conformidade com os tipos e quantidades de atrações oferecidas à população.

Assim, de forma a manter a integridade, e ainda considerando em nível primário de análise, a informação predita foi considerada juntamente com a máxima de usuários registrados ao longo de seu funcionamento.

Nesse sentido, a fim de tornar a modelagem propostas fidedigna, definiu-se o quantitativo fixo de 10.000 usuários mensais da piscina de ondas.

Despesas

Para definir as despesas do espaço, foram consideradas as manutenções com os reservatórios – limpeza e conservação – bem como a manutenção do espaço. Dessa forma, foram realizadas pesquisas de preços, conforme os valores estabelecidos na portaria 514/2018 – SEPLAG para a contratação de posto de agente patrimonial (diurno e noturno), agentes de bilheteria, limpeza de área interna, limpeza de área externa, salva vidas, serviços administrativos, jardineiro e encarregado. Assim, obteve-se o custo mensal de limpeza e conservação do imóvel de R\$ 138.346,48 representado através do quadro 4.

Quadro 4 - Planilha de custos de manutenção mensal.

Pesquisa de preços para manutenção e limpeza do espaço												
ITEM	DESCRIÇÃO	QTD	Painel de Preços Ministério da Economia	Proposta ESSA	Proposta SIGA	MEDIANA (cálculo valores discrepantes)	MÍNIMO (-50%)	MÁXIMO (+50%)	MEDIANA FINAL	MÉDIA FINAL	VALOR FINAL UNITÁRIO	VALOR TOTAL FINAL
1	Agente patrimonial Noturno (posto)	6	R\$ 11.158,61	R\$ 3.671,37	R\$ 3.695,56	R\$ 3.695,56	R\$ 1.847,78	R\$ 7.391,12	R\$ 3.695,56	R\$ 6.175,18	R\$ 3.695,56	R\$ 22.173,36
2	Agente patrimonial Diurno (posto)	6	R\$ 6.194,81	R\$ 3.380,95	R\$ 3.403,43	R\$ 3.403,43	R\$ 1.701,72	R\$ 6.806,86	R\$ 3.403,43	R\$ 4.326,40	R\$ 3.403,43	R\$ 20.420,58
3	Bilheteria	3	R\$ 8.074,64	R\$ 5.441,68	R\$ 5.478,28	R\$ 5.478,28	R\$ 2.739,14	R\$ 10.956,56	R\$ 5.478,28	R\$ 6.331,53	R\$ 5.478,28	R\$ 16.434,84
4	Limpeza área interna (m ²)	1510	R\$ 2,27	R\$ 3,17	R\$ 3,19	R\$ 3,17	R\$ 1,59	R\$ 6,34	R\$ 3,17	R\$ 2,88	R\$ 2,88	R\$ 4.343,77
5	Limpeza área externa (m ²)	5430	R\$ 2,22	R\$ 3,17	R\$ 3,19	R\$ 3,17	R\$ 1,59	R\$ 6,34	R\$ 3,17	R\$ 2,86	R\$ 2,86	R\$ 15.529,80
6	Salva vidas (unidade)	4	R\$ 6.411,51	R\$ 8.845,17	R\$ 8.901,72	R\$ 8.845,17	R\$ 4.422,59	R\$ 17.690,34	R\$ 8.845,17	R\$ 8.052,80	R\$ 8.052,80	R\$ 32.211,20
7	Administrativo (unidade)	6	R\$ 4.250,38	R\$ 3.811,31	R\$ 3.838,64	R\$ 3.838,64	R\$ 1.919,32	R\$ 7.677,28	R\$ 3.838,64	R\$ 3.966,78	R\$ 3.838,64	R\$ 23.031,84
8	Jardineiro (unidade)	1	R\$ 2.825,52	R\$ 4.872,21	R\$ 4.905,56	R\$ 4.872,21	R\$ 2.436,11	R\$ 9.744,42	R\$ 4.872,21	R\$ 4.201,10	R\$ 4.201,10	R\$ 4.201,10
9	Encarregado (mês)	1	R\$ 5.490,72	R\$ 6.126,54	R\$ 6.167,00	R\$ 6.126,54	R\$ 3.063,27	R\$ 12.253,08	R\$ 6.126,54	R\$ 5.928,09	R\$ 5.928,09	R\$ 5.928,09
TOTAL											R\$ 138.346,48	

Fonte: autora, 2021.

Nesse sentido, foi realizada consulta ao estudo apresentado pela empresa CONREF, para estabelecer uma previsão de custos referente às manutenções das piscinas, o valor estimado por aquela empresa especializadas foi de R\$ 60.000,00 mensais.

Dessa forma, considerando os custos estimados para a limpeza e conservação dos espaços aquáticos e administrativos, encontram-se os valores, propostos por essa pesquisa, de R\$198.346,48 mensais e R\$2.380.157,76 anuais.

Receitas

Nos quadros 01 e 02, foi definido, para essa pesquisa, o valor de entrada para a piscina de ondas de R\$ 57,00. Dessa forma, este estudo define que o concessionário possui

liberdade para cobrar R\$ 10,00 referente a entrada dos usuários na piscina de ondas e o Governo do Distrito Federal, por meio da Secretaria de Estado de Esporte e Lazer – essa responsável pela gestão e manutenção na piscina de ondas e parque da cidade – através de uma contrapartida de R\$ 47,00 por pessoa (onde estima-se 10.000 usuários mensais), realizaria um repasse de R\$470.000,00 mensais, e o responsável receberia o valor de R\$100.000,00 para gerir o espaço.

Ao analisar o espaço, é possível a inserção de lojas de souvenirs e restaurantes e lanchonetes. Não foi definida a forma de exploração desses espaços, ficando a critério do possível gestor da parceria.

Dessa maneira, ao considerar os seguintes indicadores variáveis de preço de entrada e lucro de vendas com os indicadores fixados referente ao contrato de repasse do GDF o valor mensal de receita será de R\$ 670.000,00 e anual de R\$ 8.040.000,00.

O valor de entrada foi fixado em R\$ 57,00, onde o público pagaria R\$ 10,00 e o GDF entraria em contrapartida com o valor de R\$ 47,00 por pessoa (considerando o limite máximo de 10.000 usuários mensais).

Lucro Líquido

Tendo em vista os valores citados referentes à estimativa de público, despesas, receitas foi calculado o lucro líquido do pretense contrato. Desta forma, visando a dinamizar a análise foi elaborado o quadro 5, entretanto cumpre destacar que as informações descritas correspondem ao ano 05 e 35, sendo o período mínimo e máximo de celebração de contrato de parceria entre público e privado.

Quadro 5 - Planilha de fluxo financeiro simplificada.

Quadro síntese			
05 anos		35 anos	
<i>Estimativa público</i>			
Valor total mensal	R\$ 470.000,00	Valor total mensal	R\$ 470.000,00
Valor total acumulado	R\$ 28.200.000,00	Valor total acumulado	R\$ 197.400.000,00
<i>Despesas</i>			
Custo de mão de obra para conservação mensal	R\$ 1.660.157,76	Custo de mão de obra para conservação mensal	R\$ 1.660.157,76
Custo manutenção espaço anual	R\$ 720.000,00	Custo manutenção espaço anual	R\$ 720.000,00
Valor total anual	R\$ 2.380.157,76	Valor total anual	R\$ 2.380.157,76
<i>Receitas</i>			
Valor entrada mensal	R\$ 100.000,00	Valor entrada mensal	R\$ 100.000,00
Contrato GDF mensal	R\$ 470.000,00	Contrato GDF mensal	R\$ 470.000,00
Valor total mensal	R\$ 570.000,00	Valor total mensal	R\$ 570.000,00
Valor anual	R\$ 6.840.000,00	Valor anual	R\$ 6.840.000,00
<i>Líquido</i>			
Lucro líquido mensal	R\$ 371.653,52	Lucro líquido mensal	R\$ 371.653,52
Lucro líquido anual	R\$ 4.459.842,24	Lucro líquido anual	R\$ 4.459.842,24

Fonte: autora, 2021.

MANUTENÇÃO E GESTÃO DE ESPAÇOS PÚBLICOS

Corriqueiramente é divulgada nas mídias, a dificuldade do setor público de gerir e realizar as devidas manutenções necessárias em seus bens imóveis, a exemplo do Centro Olímpico de São Sebastião, o qual estava com banheiros destinados para pessoas portadoras de necessidades especiais, desativados por cerca de dois anos, conforme noticiado por Guimarães (2018).

Foi observado que tais manifestações perduraram ao longo dos anos, haja vista que o Centro Olímpico de Santa Maria impediu o uso de suas piscinas em virtude da ausência de manutenção de acordo com Doyle (2019).

Entretanto, é importante destacar que tais dificuldades em manutenção dos espaços não é exclusiva da Secretaria de Esportes, de acordo com Craide (2013) em atenção ao relatório do Tribunal de Contas do Distrito Federal, dos 15 locais em análise, 13 não possuem plano de manutenção de bens públicos.

É importante destacar que no ano de 2020 não foi utilizado como referência em virtude da pandemia do Coronavírus. Muitos locais ficaram desativados ou com acesso restrito, a exemplo os próprios COPs.

No que diz respeito à capacidade de gestão, do estado, de bens públicos, é notório que o braço do estado não alcança todas as necessidades encontradas. A título de exemplo destaca-se o Projeto “Adote uma Praça”, definido por meio do Decreto 39.690/2019. Esse programa tem o objetivo de realizar parcerias com empresários, e moradores, para a realização de recuperações e manutenções periódicas em praças, canteiros e demais locais.

Nesse sentido, fica evidenciado que a dificuldade de manter e/ ou gerir os espaços públicos, de acordo com as normas de conservação, não é uma demanda atual. Ou seja, desde momentos anteriores à pandemia enfrentada, o Estado não possui medidas eficazes para garantir a vida útil de seus equipamentos, sendo necessária a intervenção da Corte de Contas, ou até mesmo o pedido de ajuda para o particular para garantir melhorias de determinados espaços.

CONVENIÊNCIA E A OPORTUNIDADE DA CONTRATAÇÃO

De modo a simplificar a presente análise foi elaborado o quadro 6 onde há um comparativo entre a gerência do espaço pelo Governo do Distrito Federal - GDF e pela Parceria entre o público e o privado – PPP, conforme quadro abaixo.

Quadro 6 - Análise entre custos do GDF e PPP.

Quadro síntese para 35 anos			
GDF		PPP	
Estimativa público			
Valor total mensal GDF	10.000 usuários mês	Valor total mensal PPP	10.0000 usuários mês
Despesas			
Custo de mão de obra para conservação mensal	R\$ 83.305.521,60	Custo de mão de obra para conservação mensal	R\$ 83.305.521,60
Receitas			
Valor entrada mensal	R\$ 42.000.000,00	Valor entrada mensal	R\$ 42.000.000,00
Contrato GDF	R\$ -	Contrato GDF	R\$ 197.400.000,00
Valor total	R\$ 42.000.000,00	Valor total	R\$ 239.400.000,00
Líquido			
Lucro líquido total	-R\$ 41.305.521,60	Lucro líquido total	R\$ 156.094.478,40
Lucro líquido mensal	-R\$ 98.346,48	Lucro líquido mensal	R\$ 371.653,52

Fonte: autora, 2021.

Análise Técnica e sobre Mão de Obra

Ao analisar os Centros Olímpicos, foi verificada que a gestão do espaço é realizada pelo terceiro setor – esses contratados por meio de chamamentos públicos- e a manutenção do espaço físico é de responsabilidade da SEL/DF. Entretanto, a secretaria não presta as devidas manutenções e conservações do espaço, conforme demonstrada nas notícias expostas no capítulo 04. Os espaços carecem de manutenções tendo até áreas interditadas, à época. Desta forma, cumpre destacar que atualmente a atual pasta gestora do imóvel em questão não possui corpo técnico para auxiliar na gestão e conservação do espaço em análise, sendo necessária a terceirização de mão de obra, o que gera em, no mínimo, dois contratos administrativos. Seriam eles referente à conservação e o outro à gestão do espaço.

Desta maneira, ao passo da inauguração do complexo aquático será necessária a realização de novo procedimento licitatório a fim de realizar toda essa gestão administrativa e financeira do espaço, ainda que não houvesse previsão para a realização de concessão do espaço.

Ao considerar o maquinário existente na piscina de ondas, que não é comum ao serviço público, tampouco para profissionais, uma vez que Brasília não possui piscina de ondas, seria necessária capacitação e treinamento para manusear e gerir tal tecnologia.

Desta forma, é importante ressaltar a necessidade de um contrato específico para a execução e manutenção dos sistemas voltados para a geração de ondas nas piscinas. Tal mão de obra é específica, considerando que são sistemas e softwares não são convencionais aos sistemas comuns de manutenção e conservação de piscinas.

Sendo assim, de forma e evitar o direcionamento do procedimento licitatório, seria necessário a realização de - no mínimo- dois certames. Em consulta no site Plataforma mais Brasil, o valor médio, em 2015 para a realização de um certame licitatório gira em torno de R\$ 14.351,50 (SICONV NEWS, 2018).

De acordo com a calculadora ofertada pelo Banco central, o valor corrigido referente à realização de um procedimento licitatório seria de R\$19.544,99, conforme figura 3.

Figura 3 - Correção do valor referente a um procedimento licitatório.

Resultado da Correção pelo IPCA-E (IBGE)

Dados básicos da correção pelo IPCA-E (IBGE)	
Dados informados	
Data inicial	09/2015
Data final	09/2021
Valor nominal	R\$ 14.351,50 (REAL)
Dados calculados	
Índice de correção no período	1,36187780
Valor percentual correspondente	36,187780 %
Valor corrigido na data final	R\$ 19.544,99 (REAL)

*O cálculo da correção de valores pelo IGP-M foi atualizado e está mais preciso. Saiba mais clicando [aqui](#).

Fonte: Banco Central, 2018.

Destarte, ao considerar apenas a terceirização da mão de obra a SELDF ainda detém de total responsabilidade com a gestão e manutenção dos maquinários, do espaço e da administração do local. Tal órgão já enfrentou dificuldades em manutenção de imóveis próprios, conforme evidenciado ao longo do presente estudo, e ainda não detém de mão de obra, haja vista que os Centros Olímpicos são gerenciados pelo terceiro setor. Dessa maneira, de forma a evitar a interdição do espaço, conforme já ocorreu em outros imóveis, entende-se que a transferência da responsabilidade para o setor privado seria vantajosa.

Análise Financeira

Em análise ao quadro 6, no que diz respeito a análise financeira, foram constatados alguns pontos interessantes os quais carecem de atenção. É notória que a gestão do espaço pela Administração seria mais vantajosa, haja vista que não há lucro e o valor arrecadado com a entrada não é capaz de quitar o montante total de despesas geradas. Ou seja, seria necessário o desembolso de R\$ 98.346,48 mensais para sanear todos os custos de manutenção e gestão do espaço, e no modelo proposto, o valor do repasse mensal para o privado seria de R\$470.000,00.

Os custos referentes à conservação, gerência e manutenção do espaço seriam os mesmos tanto para o público, quanto para o privado, desta forma, não haveria divergência acerca de valores.

Outro ponto que necessita de análise é referente ao valor de entrada. Como demonstrado ao longo do presente estudo, os custos referentes à gestão e manutenção do espaço não são baixos.

Ao realizar uma PPP, é definido um valor fixo a ser cobrado para custear a entrada de cada usuário. Logo, o Governo do Distrito Federal garante o fomento ao lazer para a população e ainda se enquadra dentro do modelo de concessão proposta através desta pesquisa.

Entretanto, ao considerar a gestão do espaço para a SEL o valor cobrado na entrada reduzirá, de forma significativa os custos necessários para a manutenção e gestão do complexo aquático.

Dessa forma, é notório que os custos para a gestão do espaço são inferiores quando a frente pública assume a gestão do complexo aquático.

Análise Técnica

Ao analisar de forma conjunta todas as variáveis levantadas ao longo do presente é de suma importância evidenciar o valor final do lucro líquido presumido e a capacidade de gestão de imóveis do Estado.

É notório que, em termos financeiros, a gestão realizada através do Poder Público seria mais vantajosa para os cofres públicos. Ocorre que com a nova lei de licitações, a Lei nº 14.133/2021, a temática referente à sustentabilidade contratual é bastante discutida. Dessa forma, a nova lei não se restringe somente a parâmetros financeiros, e sim em termos de eficiência do serviço público a ser prestado pela população.

Assim, ao realizar uma análise macro na modelagem proposta, tem-se diferença de custos entre a gestão do setor privado e do setor público, tendo esse segundo com valores mais atrativos. Entretanto, conforme demonstrado diariamente em jornais, websites e até conforme exposto ao longo do presente estudo o Estado possui falhas, no que diz respeito à manutenção e gestão de bens próprios.

Desta forma, ao considerar a possibilidade de ausência correta de manuseio, uso e gestão do espaço em comento, haja vista que atualmente nenhum componente do Poder Público possui uma piscina com capacidade de gerar ondas, e ainda a própria dificuldade de manter as funcionalidades, bem como garantir uma correta manutenção preventiva e até mesmo corretiva do complexo aquático a ser instalado no estacionamento 07 do parque da cidade, o contrato de parceria aqui proposto, conforme a modelagem descrita e proposta, contratação torna-se conveniente, vantajosa e sustentável tanto para a Secretaria de Estado de Esporte e Lazer do Distrito Federal e o mercado privado.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente análise teve como objetivo a verificação de viabilidade e conveniência de contratação para a celebração de contrato de concessão patrocinada entre o Estado, esse por sua vez representado pela Secretaria de Estado de Esporte e Lazer do Distrito Federal, e o setor privado com o objetivo de manter, fiscalizar, gerir e conservar o espaço destinado à piscina de ondas presente no estacionamento número 07 do Parque da Cidade Sarah Kubistheck.

Ao longo das coletas de dados e de informações a pretensa proposta tornava-se cada vez mais viável, pois a modelagem aqui proposta dado que conforme citado, o Estado detém de deficiências no que diz respeito à realização de manutenção periódica preventiva e também, corretiva isso pode ocasionar na dificuldade de garantia para que seus bens imóveis funcionem de acordo com sua proposta inicial.

Ainda cumpre destacar que ainda em termos de vantagem há a geração direta de empregos e a possível inserção de Brasília no circuito turístico voltado para parques aquáticos – esse bem presente no estado de Goiás.

Em termos financeiros, nos termos aqui propostos, em termos de economicidade de recursos oriundos do Tesouro, seria economicamente viável a gestão do espaço pelo setor público. Entretanto, no que diz respeito à sustentabilidade contratual, acredita-se que a gestão do espaço pelo setor privado, será mais produtiva para o estado.

Desta forma, constatou-se que o pretense contrato não foi previsto para prover incontáveis lucros, tampouco para caracterizar-se como uma política separatista, basta ver o valor acessível considerado para custear a entrada ao local.

Destarte, entende-se que a parceria entre o Estado e o privado, neste caso, é conveniente, ela para garantir a boa gestão e bom funcionamento do equipamento público em análise

REFERÊNCIAS

ÁGUA mineral. [S. l.], 1 dez. 2021. Disponível em: <https://www.df.gov.br/agua-mineral/>. Acesso em: 1 dez. 2021.

Aprova o regimento do conselho gestor de parcerias público-privadas do distrito federal - CGP, e dá outras providências. **Lei nº 3.792, de 2 de fevereiro de 2006**. Institui o Programa de Parcerias Público-Privadas do Distrito Federal e dá outras providências. Diário Oficial do Distrito Federal, 8 fev. 2006. Disponível em: <http://www.fazenda.df.gov.br/aplicacoes/legislacao/legislacao/TelaSaidaDocumentocfm?txtNumero=3792&txtAno=2006&txtTipo=5&txtParte=>. Acesso em: 3 dez. 2021.

BARBIERI, Caio. **Piscina de Ondas do Parque da Cidade será reativada. Confira detalhes:** Abandonado desde 1997, cartão-postal de Brasília passará por reforma de R\$ 8 milhões, com 1ª etapa das obras entregue em dezembro, prevê GDF. Metropoles: Caio Barbieri, 11 maio 2021. Disponível em: <https://www.metropoles.com/colunas/janela-indiscreta/piscina-de-ondas-do-parque-da-cidade-sera-reativada-confira-detalhes>. Acesso em: 30 nov. 2021.

BEATRIZ, Paula. **Olha a onda! Histórias da Piscina de Ondas do Parque da Cidade:** Lugar de lazer dos anos 80 e 90, há 24 anos está fechado. GDF já iniciou o processo de revitalização e quer reabrir o espaço até o fim do ano. GPS Lifetime: Paula Beatriz, 30 nov. 2021. Disponível em: <https://gpslifetime.com.br/conteudo/cotidiano/10/olha-a-onda-historias-da-piscina-de-ondas-do-parque-da-cidade>. Acesso em: 30 nov. 2021.

CASA CIVIL (Distrito Federal). Governador . **DECRETO Nº 39.690, DE 28 DE FEVEREIRO DE 2019**. Regulamenta a Lei nº 448, de 19 de maio de 1993, que dispõe sobre a adoção de praças, jardins públicos e balões rodoviários, por entidades e empresas e dá outras providências. Diário Oficial do Distrito Federal, 28 fev. 2019. Disponível em: https://www.adoteumapraca.df.gov.br/wp-content/uploads/2021/02/Decreto-39690-de-28_02_2019.pdf. Acesso em: 30 nov. 2021.

CRAIDE, Sabrina. **TCDF diz que é precário estado de monumentos por falta de manutenção.** Hoje em dia: Sabrina Craide, 18 jan. 2013. Disponível em: <https://www.hojeemdia.com.br/primeiro-plano/economia/tcdf-diz-que-%C3%A9-prec%C3%A1rio-estado-de-monumentos-por-falta-de-manuten%C3%A7%C3%A3o-1.92674>. Acesso em: 30 nov. 2021.

DO BRASIL , Banco Central. **Calculadora do cidadão**. [S. l.], 3 dez. 2021. Disponível em: <https://www3.bcb.gov.br/CALCIDADAO/publico/corrigirPorIndice.do?method=corrigirPorIndice>. Acesso em: 1 dez. 2021.

DOYLE, Luiza. **Centro Olímpico de Santa Maria, no DF, fecha mais cedo e impede uso das piscinas por falta de manutenção**: Em maio de 2018, o transformador que abastecia a energia do local pifou e nunca foi trocado. Portões, que ficavam abertos até meia-noite, fecham às 18h.. G1: Luiza Doyle, 27 jan. 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/df/distrito-federal/noticia/2019/01/27/centro-olimpico-de-santa-maria-no-df-fecha-mais-cedo-e-impede-uso-das-piscinas-por-falta-de-manutencao.ghtml>. Acesso em: 30 nov. 2021.

GUIMARÃES , Luisa. **Atletas do DF sofrem com a falta de manutenção dos centros olímpicos**: Corte de energia, suspensão de aulas e sensação de insegurança são apenas alguns dos problemas enfrentados por alunos. Metropoles: Luisa Guimarães, 8 dez. 2018. Disponível em: <https://www.metropoles.com/distrito-federal/atletas-do-df-sofrem-com-a-falta-de-manutencao-dos-centros-olimpicos>. Acesso em: 30 nov. 2021.

IBGE Explica: **O que é inflação?**. [S. l.], 1 dez. 2021. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/explica/inflacao.php>. Acesso em: 1 dez. 2021.

INSTITUI NORMAS GERAIS PARA LICITAÇÃO E CONTRATAÇÃO DE PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA NO ÂMBITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. **Lei nº 11079, de 30 de dezembro de 2004**. -. Diário Oficial da União, 31 dez. 2004. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/11079.htm. Acesso em: 3 dez. 2021.

JARDIM Botânico. [S. l.], 1 dez. 2021. Disponível em: <https://www.jardimbotanico.df.gov.br/visitacao/horarios-e-ingressos/>. Acesso em: 1 dez. 2021.

LAGOA Quente. [S. l.], 1 dez. 2021. Disponível em: <https://www.lagoaparquesehoteis.com.br/ingressos-parques-aquaticos-caldas-novas-go>. Acesso em: 1 dez. 2021.

MEMORIAL JK. [S. l.], 1 dez. 2021. Disponível em: <http://www.memorialjk.com.br/>. Acesso em: 1 dez. 2021.

PATRIOLINO , Luana. **Parada há 24 anos, Piscina com Ondas do Parque da Cidade será reativada**: Obras devem ficar prontas até o fim do ano. Processo de licitação começa em 2 meses. Ponto turístico do DF nos anos 1980, a Piscina com Ondas chegou a receber 10 mil pessoas em um fim de semana. Correio Braziliense: Luana Patriolino, 11 maio 2021. Disponível em: <https://www.correiobraziliense.com.br/cidades-df/2021/05/4923749-parada-ha-24-anos-piscina-com-ondas-do-parque-da-cidade-sera-reativada.html>. Acesso em: 30 nov. 2021.

PRIVÉ Diversão. [S. l.], 1 dez. 2021. Disponível em: <https://privediversao.com.br/nautico/>. Acesso em: 1 dez. 2021.

Regulamenta o Art. 37, Inciso Xxi, Da Constituição Federal, Institui Normas Para Licitações E Contratos Da Administração Pública E Dá Outras Providências. **Lei nº 8666, de 21 de junho de 1993**. -. Diário Oficial da União, 22 jun. 1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/8666cons.htm. Acesso em: 3 dez. 2021.

RIO Quente. [S. l.], 1 dez. 2021. Disponível em: https://rioquente.com.vc/parque/hot-park/5?gclid=Cj0KCQjwqp-LBhDQARIsAO0a6aJzyEAAqC63-TrNPdTeHiDkUeWTRuPqsn5pOBG7fsRtMN1TP4m9CrEaAnV7EALw_wcB. Acesso em: 1 dez. 2021.

RODRIGUES, Gizella. **Saudade: ícones brasilienses imortalizados na memória:** Zebrinhas, boate Zoom, Pedalinho, Truc's Burger e Piscina com Ondas são alguns exemplos das décadas de 1980 e 1990 que fizeram sucesso na capital federal. Agência Brasília: Gizella Rodrigues, 13 fev. 2020. Disponível em: <https://agenciabrasilia.df.gov.br/2020/02/13/saudade-icone-brasilienses-imortalizados-na-memoria/>. Acesso em: 30 nov. 2021.

SELDF, ASCOM. **Secretaria de Esporte contrata empresa para elaborar projeto de revitalização da Piscina com Ondas.** GPS Lifetime: Paula Beatriz, 27 set. 2021. Disponível em: <https://www.esporte.df.gov.br/secretaria-de-esporte-contrata-empresa-para-elaborar-projeto-de-revitalizacao-da-piscina-com-ondas/>. Acesso em: 30 nov. 2021.

SICONV NEWS. Plataforma mais Brasil. **Você sabe quanto custa uma licitação?:** Custos das licitações e os efeitos para a Administração Pública. [S. l.], 10 jan. 2018. Disponível em: <https://siconv.com.br/voce-sabe-quanto-custa-uma-licitacao/>. Acesso em: 30 nov. 2021.

Zoológico de Brasília. [S. l.], 1 dez. 2021. Disponível em: <https://www.zoo.df.gov.br/horario-de-funcionamento/>. Acesso em: 1 dez. 2021.

ANEXOS

Quadro 7 - Planilha de custos referentes à estimativa de público.

Contagem ano	Ano	Custeio entrada	Projeção de usuários mensal	Valor total mensal	Valor total acumulado
01	2022	R\$ 47,00	10.000	R\$ 470.000,00	R\$ 5.640.000,00
02	2023	R\$ 47,00	10.000	R\$ 470.000,00	R\$ 11.280.000,00
03	2024	R\$ 47,00	10.000	R\$ 470.000,00	R\$ 16.920.000,00
04	2025	R\$ 47,00	10.000	R\$ 470.000,00	R\$ 22.560.000,00
05	2026	R\$ 47,00	10.000	R\$ 470.000,00	R\$ 28.200.000,00
06	2027	R\$ 47,00	10.000	R\$ 470.000,00	R\$ 33.840.000,00
07	2028	R\$ 47,00	10.000	R\$ 470.000,00	R\$ 39.480.000,00
08	2029	R\$ 47,00	10.000	R\$ 470.000,00	R\$ 45.120.000,00
09	2030	R\$ 47,00	10.000	R\$ 470.000,00	R\$ 50.760.000,00
10	2031	R\$ 47,00	10.000	R\$ 470.000,00	R\$ 56.400.000,00
11	2032	R\$ 47,00	10.000	R\$ 470.000,00	R\$ 62.040.000,00
12	2033	R\$ 47,00	10.000	R\$ 470.000,00	R\$ 67.680.000,00
13	2034	R\$ 47,00	10.000	R\$ 470.000,00	R\$ 73.320.000,00
14	2035	R\$ 47,00	10.000	R\$ 470.000,00	R\$ 78.960.000,00
15	2036	R\$ 47,00	10.000	R\$ 470.000,00	R\$ 84.600.000,00
16	2037	R\$ 47,00	10.000	R\$ 470.000,00	R\$ 90.240.000,00
17	2038	R\$ 47,00	10.000	R\$ 470.000,00	R\$ 95.880.000,00
18	2039	R\$ 47,00	10.000	R\$ 470.000,00	R\$ 101.520.000,00
19	2040	R\$ 47,00	10.000	R\$ 470.000,00	R\$ 107.160.000,00
20	2041	R\$ 47,00	10.000	R\$ 470.000,00	R\$ 112.800.000,00
21	2042	R\$ 47,00	10.000	R\$ 470.000,00	R\$ 118.440.000,00
22	2043	R\$ 47,00	10.000	R\$ 470.000,00	R\$ 124.080.000,00
23	2044	R\$ 47,00	10.000	R\$ 470.000,00	R\$ 129.720.000,00
24	2045	R\$ 47,00	10.000	R\$ 470.000,00	R\$ 135.360.000,00
25	2046	R\$ 47,00	10.000	R\$ 470.000,00	R\$ 141.000.000,00
26	2047	R\$ 47,00	10.000	R\$ 470.000,00	R\$ 146.640.000,00
27	2048	R\$ 47,00	10.000	R\$ 470.000,00	R\$ 152.280.000,00
28	2049	R\$ 47,00	10.000	R\$ 470.000,00	R\$ 157.920.000,00
29	2050	R\$ 47,00	10.000	R\$ 470.000,00	R\$ 163.560.000,00
30	2051	R\$ 47,00	10.000	R\$ 470.000,00	R\$ 169.200.000,00
31	2052	R\$ 47,00	10.000	R\$ 470.000,00	R\$ 174.840.000,00
32	2053	R\$ 47,00	10.000	R\$ 470.000,00	R\$ 180.480.000,00
33	2054	R\$ 47,00	10.000	R\$ 470.000,00	R\$ 186.120.000,00
34	2055	R\$ 47,00	10.000	R\$ 470.000,00	R\$ 191.760.000,00
35	2056	R\$ 47,00	10.000	R\$ 470.000,00	R\$ 197.400.000,00

Fonte: Autora, 2021.

Quadro 8 - Planilha de custos referentes às despesas de manutenção.

Contagem ano	Ano	Custo de mão de obra para conservação mensal	Custo manutenção espaço anual	Valor total anual
01	2022	R\$ 1.660.157,76	R\$ 720.000,00	R\$ 2.380.157,76
02	2023	R\$ 1.660.157,76	R\$ 720.000,00	R\$ 2.380.157,76
03	2024	R\$ 1.660.157,76	R\$ 720.000,00	R\$ 2.380.157,76
04	2025	R\$ 1.660.157,76	R\$ 720.000,00	R\$ 2.380.157,76
05	2026	R\$ 1.660.157,76	R\$ 720.000,00	R\$ 2.380.157,76
06	2027	R\$ 1.660.157,76	R\$ 720.000,00	R\$ 2.380.157,76
07	2028	R\$ 1.660.157,76	R\$ 720.000,00	R\$ 2.380.157,76
08	2029	R\$ 1.660.157,76	R\$ 720.000,00	R\$ 2.380.157,76
09	2030	R\$ 1.660.157,76	R\$ 720.000,00	R\$ 2.380.157,76
10	2031	R\$ 1.660.157,76	R\$ 720.000,00	R\$ 2.380.157,76
11	2032	R\$ 1.660.157,76	R\$ 720.000,00	R\$ 2.380.157,76
12	2033	R\$ 1.660.157,76	R\$ 720.000,00	R\$ 2.380.157,76
13	2034	R\$ 1.660.157,76	R\$ 720.000,00	R\$ 2.380.157,76
14	2035	R\$ 1.660.157,76	R\$ 720.000,00	R\$ 2.380.157,76
15	2036	R\$ 1.660.157,76	R\$ 720.000,00	R\$ 2.380.157,76
16	2037	R\$ 1.660.157,76	R\$ 720.000,00	R\$ 2.380.157,76
17	2038	R\$ 1.660.157,76	R\$ 720.000,00	R\$ 2.380.157,76
18	2039	R\$ 1.660.157,76	R\$ 720.000,00	R\$ 2.380.157,76
19	2040	R\$ 1.660.157,76	R\$ 720.000,00	R\$ 2.380.157,76
20	2041	R\$ 1.660.157,76	R\$ 720.000,00	R\$ 2.380.157,76
21	2042	R\$ 1.660.157,76	R\$ 720.000,00	R\$ 2.380.157,76
22	2043	R\$ 1.660.157,76	R\$ 720.000,00	R\$ 2.380.157,76
23	2044	R\$ 1.660.157,76	R\$ 720.000,00	R\$ 2.380.157,76
24	2045	R\$ 1.660.157,76	R\$ 720.000,00	R\$ 2.380.157,76
25	2046	R\$ 1.660.157,76	R\$ 720.000,00	R\$ 2.380.157,76
26	2047	R\$ 1.660.157,76	R\$ 720.000,00	R\$ 2.380.157,76
27	2048	R\$ 1.660.157,76	R\$ 720.000,00	R\$ 2.380.157,76
28	2049	R\$ 1.660.157,76	R\$ 720.000,00	R\$ 2.380.157,76
29	2050	R\$ 1.660.157,76	R\$ 720.000,00	R\$ 2.380.157,76
30	2051	R\$ 1.660.157,76	R\$ 720.000,00	R\$ 2.380.157,76
31	2052	R\$ 1.660.157,76	R\$ 720.000,00	R\$ 2.380.157,76
32	2053	R\$ 1.660.157,76	R\$ 720.000,00	R\$ 2.380.157,76
33	2054	R\$ 1.660.157,76	R\$ 720.000,00	R\$ 2.380.157,76
34	2055	R\$ 1.660.157,76	R\$ 720.000,00	R\$ 2.380.157,76
35	2056	R\$ 1.660.157,76	R\$ 720.000,00	R\$ 2.380.157,76

Fonte: autora, 2021.

Quadro 9 - Planilha referentes às receitas.

Contagem ano	Ano	Projeção de usuários mensal	Valor unitário entrada	Valor entrada mensal	Contrato GDF mensal	Valor total mensal	Valor anual	Valor anual acumulado
01	2022	10.000	R\$ 10,00	R\$ 100.000,00	R\$ 470.000,00	R\$ 570.000,00	R\$ 6.840.000,00	R\$ 6.840.000,00
02	2023	10.000	R\$ 10,00	R\$ 100.000,00	R\$ 470.000,00	R\$ 570.000,00	R\$ 6.840.000,00	R\$ 13.680.000,00
03	2024	10.000	R\$ 10,00	R\$ 100.000,00	R\$ 470.000,00	R\$ 570.000,00	R\$ 6.840.000,00	R\$ 20.520.000,00
04	2025	10.000	R\$ 10,00	R\$ 100.000,00	R\$ 470.000,00	R\$ 570.000,00	R\$ 6.840.000,00	R\$ 27.360.000,00
05	2026	10.000	R\$ 10,00	R\$ 100.000,00	R\$ 470.000,00	R\$ 570.000,00	R\$ 6.840.000,00	R\$ 27.360.000,00
06	2027	10.000	R\$ 10,00	R\$ 100.000,00	R\$ 470.000,00	R\$ 570.000,00	R\$ 6.840.000,00	R\$ 34.200.000,00
07	2028	10.000	R\$ 10,00	R\$ 100.000,00	R\$ 470.000,00	R\$ 570.000,00	R\$ 6.840.000,00	R\$ 41.040.000,00
08	2029	10.000	R\$ 10,00	R\$ 100.000,00	R\$ 470.000,00	R\$ 570.000,00	R\$ 6.840.000,00	R\$ 47.880.000,00
09	2030	10.000	R\$ 10,00	R\$ 100.000,00	R\$ 470.000,00	R\$ 570.000,00	R\$ 6.840.000,00	R\$ 54.720.000,00
10	2031	10.000	R\$ 10,00	R\$ 100.000,00	R\$ 470.000,00	R\$ 570.000,00	R\$ 6.840.000,00	R\$ 61.560.000,00
11	2032	10.000	R\$ 10,00	R\$ 100.000,00	R\$ 470.000,00	R\$ 570.000,00	R\$ 6.840.000,00	R\$ 68.400.000,00
12	2033	10.000	R\$ 10,00	R\$ 100.000,00	R\$ 470.000,00	R\$ 570.000,00	R\$ 6.840.000,00	R\$ 75.240.000,00
13	2034	10.000	R\$ 10,00	R\$ 100.000,00	R\$ 470.000,00	R\$ 570.000,00	R\$ 6.840.000,00	R\$ 82.080.000,00
14	2035	10.000	R\$ 10,00	R\$ 100.000,00	R\$ 470.000,00	R\$ 570.000,00	R\$ 6.840.000,00	R\$ 88.920.000,00
15	2036	10.000	R\$ 10,00	R\$ 100.000,00	R\$ 470.000,00	R\$ 570.000,00	R\$ 6.840.000,00	R\$ 95.760.000,00
16	2037	10.000	R\$ 10,00	R\$ 100.000,00	R\$ 470.000,00	R\$ 570.000,00	R\$ 6.840.000,00	R\$ 102.600.000,00
17	2038	10.000	R\$ 10,00	R\$ 100.000,00	R\$ 470.000,00	R\$ 570.000,00	R\$ 6.840.000,00	R\$ 109.440.000,00
18	2039	10.000	R\$ 10,00	R\$ 100.000,00	R\$ 470.000,00	R\$ 570.000,00	R\$ 6.840.000,00	R\$ 116.280.000,00
19	2040	10.000	R\$ 10,00	R\$ 100.000,00	R\$ 470.000,00	R\$ 570.000,00	R\$ 6.840.000,00	R\$ 123.120.000,00
20	2041	10.000	R\$ 10,00	R\$ 100.000,00	R\$ 470.000,00	R\$ 570.000,00	R\$ 6.840.000,00	R\$ 129.960.000,00
21	2042	10.000	R\$ 10,00	R\$ 100.000,00	R\$ 470.000,00	R\$ 570.000,00	R\$ 6.840.000,00	R\$ 136.800.000,00
22	2043	10.000	R\$ 10,00	R\$ 100.000,00	R\$ 470.000,00	R\$ 570.000,00	R\$ 6.840.000,00	R\$ 143.640.000,00
23	2044	10.000	R\$ 10,00	R\$ 100.000,00	R\$ 470.000,00	R\$ 570.000,00	R\$ 6.840.000,00	R\$ 150.480.000,00
24	2045	10.000	R\$ 10,00	R\$ 100.000,00	R\$ 470.000,00	R\$ 570.000,00	R\$ 6.840.000,00	R\$ 157.320.000,00
25	2046	10.000	R\$ 10,00	R\$ 100.000,00	R\$ 470.000,00	R\$ 570.000,00	R\$ 6.840.000,00	R\$ 164.160.000,00
26	2047	10.000	R\$ 10,00	R\$ 100.000,00	R\$ 470.000,00	R\$ 570.000,00	R\$ 6.840.000,00	R\$ 171.000.000,00
27	2048	10.000	R\$ 10,00	R\$ 100.000,00	R\$ 470.000,00	R\$ 570.000,00	R\$ 6.840.000,00	R\$ 177.840.000,00
28	2049	10.000	R\$ 10,00	R\$ 100.000,00	R\$ 470.000,00	R\$ 570.000,00	R\$ 6.840.000,00	R\$ 184.680.000,00
29	2050	10.000	R\$ 10,00	R\$ 100.000,00	R\$ 470.000,00	R\$ 570.000,00	R\$ 6.840.000,00	R\$ 191.520.000,00
30	2051	10.000	R\$ 10,00	R\$ 100.000,00	R\$ 470.000,00	R\$ 570.000,00	R\$ 6.840.000,00	R\$ 198.360.000,00
31	2052	10.000	R\$ 10,00	R\$ 100.000,00	R\$ 470.000,00	R\$ 570.000,00	R\$ 6.840.000,00	R\$ 205.200.000,00
32	2053	10.000	R\$ 10,00	R\$ 100.000,00	R\$ 470.000,00	R\$ 570.000,00	R\$ 6.840.000,00	R\$ 212.040.000,00
33	2054	10.000	R\$ 10,00	R\$ 100.000,00	R\$ 470.000,00	R\$ 570.000,00	R\$ 6.840.000,00	R\$ 218.880.000,00
34	2055	10.000	R\$ 10,00	R\$ 100.000,00	R\$ 470.000,00	R\$ 570.000,00	R\$ 6.840.000,00	R\$ 225.720.000,00
35	2056	10.000	R\$ 10,00	R\$ 100.000,00	R\$ 470.000,00	R\$ 570.000,00	R\$ 6.840.000,00	R\$ 232.560.000,00

Fonte: autora, 2021.

Quadro 10 - Planilha referente ao lucro líquido total mensal e anual.

Contagem ano	Ano	Receita bruta	Despesa	Lucro líquido anual	Lucro líquido mensal
01	2022	R\$ 6.840.000,00	R\$ 2.380.157,76	R\$ 4.459.842,24	R\$ 371.653,52
02	2023	R\$ 6.840.000,00	R\$ 2.380.157,76	R\$ 4.459.842,24	R\$ 371.653,52
03	2024	R\$ 6.840.000,00	R\$ 2.380.157,76	R\$ 4.459.842,24	R\$ 371.653,52
04	2025	R\$ 6.840.000,00	R\$ 2.380.157,76	R\$ 4.459.842,24	R\$ 371.653,52
05	2026	R\$ 6.840.000,00	R\$ 2.380.157,76	R\$ 4.459.842,24	R\$ 371.653,52
06	2027	R\$ 6.840.000,00	R\$ 2.380.157,76	R\$ 4.459.842,24	R\$ 371.653,52
07	2028	R\$ 6.840.000,00	R\$ 2.380.157,76	R\$ 4.459.842,24	R\$ 371.653,52
08	2029	R\$ 6.840.000,00	R\$ 2.380.157,76	R\$ 4.459.842,24	R\$ 371.653,52
09	2030	R\$ 6.840.000,00	R\$ 2.380.157,76	R\$ 4.459.842,24	R\$ 371.653,52
10	2031	R\$ 6.840.000,00	R\$ 2.380.157,76	R\$ 4.459.842,24	R\$ 371.653,52
11	2032	R\$ 6.840.000,00	R\$ 2.380.157,76	R\$ 4.459.842,24	R\$ 371.653,52
12	2033	R\$ 6.840.000,00	R\$ 2.380.157,76	R\$ 4.459.842,24	R\$ 371.653,52
13	2034	R\$ 6.840.000,00	R\$ 2.380.157,76	R\$ 4.459.842,24	R\$ 371.653,52
14	2035	R\$ 6.840.000,00	R\$ 2.380.157,76	R\$ 4.459.842,24	R\$ 371.653,52
15	2036	R\$ 6.840.000,00	R\$ 2.380.157,76	R\$ 4.459.842,24	R\$ 371.653,52
16	2037	R\$ 6.840.000,00	R\$ 2.380.157,76	R\$ 4.459.842,24	R\$ 371.653,52
17	2038	R\$ 6.840.000,00	R\$ 2.380.157,76	R\$ 4.459.842,24	R\$ 371.653,52
18	2039	R\$ 6.840.000,00	R\$ 2.380.157,76	R\$ 4.459.842,24	R\$ 371.653,52
19	2040	R\$ 6.840.000,00	R\$ 2.380.157,76	R\$ 4.459.842,24	R\$ 371.653,52
20	2041	R\$ 6.840.000,00	R\$ 2.380.157,76	R\$ 4.459.842,24	R\$ 371.653,52
21	2042	R\$ 6.840.000,00	R\$ 2.380.157,76	R\$ 4.459.842,24	R\$ 371.653,52
22	2043	R\$ 6.840.000,00	R\$ 2.380.157,76	R\$ 4.459.842,24	R\$ 371.653,52
23	2044	R\$ 6.840.000,00	R\$ 2.380.157,76	R\$ 4.459.842,24	R\$ 371.653,52
24	2045	R\$ 6.840.000,00	R\$ 2.380.157,76	R\$ 4.459.842,24	R\$ 371.653,52
25	2046	R\$ 6.840.000,00	R\$ 2.380.157,76	R\$ 4.459.842,24	R\$ 371.653,52
26	2047	R\$ 6.840.000,00	R\$ 2.380.157,76	R\$ 4.459.842,24	R\$ 371.653,52
27	2048	R\$ 6.840.000,00	R\$ 2.380.157,76	R\$ 4.459.842,24	R\$ 371.653,52
28	2049	R\$ 6.840.000,00	R\$ 2.380.157,76	R\$ 4.459.842,24	R\$ 371.653,52
29	2050	R\$ 6.840.000,00	R\$ 2.380.157,76	R\$ 4.459.842,24	R\$ 371.653,52
30	2051	R\$ 6.840.000,00	R\$ 2.380.157,76	R\$ 4.459.842,24	R\$ 371.653,52
31	2052	R\$ 6.840.000,00	R\$ 2.380.157,76	R\$ 4.459.842,24	R\$ 371.653,52
32	2053	R\$ 6.840.000,00	R\$ 2.380.157,76	R\$ 4.459.842,24	R\$ 371.653,52
33	2054	R\$ 6.840.000,00	R\$ 2.380.157,76	R\$ 4.459.842,24	R\$ 371.653,52
34	2055	R\$ 6.840.000,00	R\$ 2.380.157,76	R\$ 4.459.842,24	R\$ 371.653,52
35	2056	R\$ 6.840.000,00	R\$ 2.380.157,76	R\$ 4.459.842,24	R\$ 371.653,52

Fonte: autora, 2021.

A Cláusula 11 da Convenção Coletiva de Trabalho do Setor Bancário: Uma Análise sob a Ótica da Redução de Custos de Transação

The Clause 11 of the Collective Labor Agreement of the Banking Sector: an Analysis from the Perspective of Transaction Cost Reduction

José Sebastião Pereira Júnior

Mestrando em Direito da Empresa e dos Negócios pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS). Pós-graduado em Advocacia Trabalhista e Previdenciária pela Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC). Graduado em Direito pela Universidade da Região da Campanha – URCAMP (2012). Gerente Executivo do Núcleo Trabalhista e Previdenciário do Banco do Estado do Rio Grande do Sul S.A

RESUMO

O presente artigo tem por objetivo analisar a Cláusula 11 da Convenção Coletiva dos trabalhadores bancários, sob a lente da análise econômica do direito. Analisa o requisito objetivo para a caracterização da função de confiança e, conseqüentemente, o enquadramento em jornada de oito horas diárias, bem como a possibilidade de compensação das horas extras deferidas no bojo de uma reclamação trabalhista com a gratificação de função recebida durante a contratualidade. Por fim, o ensaio analisa os efeitos da Cláusula 11 da Convenção Coletiva de Trabalho dos trabalhadores bancários, examinando sua aplicação prática e as conseqüências jurídicas, além de abordar a importância da negociação coletiva na redução dos custos de transação.

Palavras-chave: Cláusula 11; compensação; negociação coletiva; redução de custos de transação, análise econômica do direito.



ABSTRACT

This article aims to analyze Clause 11 of the Collective Bargaining Agreement for bank employees, from the perspective of law and economics. It analyzes the objective requirement for characterizing a position of trust and, consequently, the classification of an eight-hour workday, as well as the possibility of compensating overtime granted in the context of a labor claim with the function bonus received during the contractual period. Finally, the essay analyzes the effects of Clause 11 of the Collective Bargaining Agreement for bank employees, examining its practical application and legal consequences, in addition to addressing the importance of collective bargaining in reducing transaction costs.

Keywords: Clause 11; compensation; collective bargaining; transaction cost reduction; law and economics.

INTRODUÇÃO

As convenções e acordos coletivos de trabalho desempenham um papel fundamental na regulação das relações laborais. Por meio destas normas as partes estabelecem condições de trabalho que vão além do mínimo previsto na legislação.

A Convenção Coletiva de Trabalho (CCT) dos trabalhadores bancários é um exemplo desse mecanismo, possuindo em seu texto diversas cláusulas que visam proteger os direitos dos trabalhadores e assegurar um ambiente de trabalho justo e equilibrado. Contudo, uma cláusula em específico ganha uma nova redação a partir do ano de 2018, quando então as partes resolvem estabelecer um mecanismo de compensação de parcelas salariais, caso seja prolatada decisão judicial alterando o enquadramento da jornada normal de trabalho do bancário. No ano de 2020 mais uma novidade, estabelecendo-se requisito objetivo para o enquadramento do trabalhador bancário que exerce função de confiança em jornada de oito horas diárias.

O presente ensaio tem por objetivo analisar a Cláusula 11 da CCT dos trabalhadores bancários, sob a lente da análise econômica do direito, com um enfoque particular na sua influência sobre a redução dos custos de transação. A cláusula, ao estabelecer um requisito objetivo para a caracterização da função de confiança e, conseqüentemente, o enquadramento em jornada de oito horas diárias, introduz um novo paradigma nas negociações coletivas do setor bancário, impactando diretamente a dinâmica entre empregados e empregadores e produzindo efeitos em decisões judiciais. Ademais, a mesma cláusula estabelece a possibilidade de compensação das horas extras deferidas no bojo de uma reclamação trabalhista com a gratificação de função recebida durante a contratualidade, implicando em uma antecipação das conseqüências decorrentes do resultado da demanda.

A análise econômica do direito, ao aplicar princípios econômicos à análise jurídica, permite compreender como as normas jurídicas influenciam o comportamento dos agentes econômicos e, conseqüentemente, a alocação de recursos.

Assim, o presente artigo analisa os efeitos da Cláusula 11 da Convenção Coletiva de Trabalho dos trabalhadores bancários, examinando sua aplicação prática e as conse-

quências jurídicas desde a sua entabulação. Além disso, aborda a importância da negociação coletiva na redução dos custos de transação.¹

AS CONVENÇÕES E ACORDOS COLETIVOS DE TRABALHO

Os contratos podem se caracterizar como negócios jurídicos, de natureza bilateral ou plurilateral, dependendo, para sua válida formação, do encontro da vontade das partes envolvidas.² Pode-se dizer que os contratos se constituem como o principal meio de formalização de operações econômicas, conforme o Código Civil de 2002 e outras normas. As cláusulas gerais conferem mobilidade ao sistema, mitigando regras rígidas e concretizando princípios gerais. Conceitos legais indeterminados, definidos pela função, permitem a aplicação prática de princípios como a boa-fé e a função social, adaptando-se a cada caso específico.³

Mas, não é apenas esse tipo de contrato que figura entre particulares. As convenções e os acordos coletivos de trabalho, usualmente utilizados em um ramo específico do direito – Direito do Trabalho –, são modalidades contratuais de larga utilização por entes privados, regulando condições de trabalho. A Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), por meio de seu art. 611, conceitua a convenção coletiva de trabalho como o acordo de caráter normativo em que dois ou mais sindicatos representativos de categorias econômicas e profissionais estipulam condições de trabalho aplicáveis, no âmbito das respectivas representações, às relações individuais de trabalho.⁴

Segundo Maurício Godinho Delgado, as convenções coletivas criam regras jurídicas (normas autônomas), em que pese a sua origem privada. Elas fixam preceitos gerais, abstratos e impessoais, dirigidos a normatizar situações futuras. Correspondem à noção de lei em sentido material, ou seja, são, do ponto de vista substantivo (ou seja, de seu conteúdo), diplomas desveladores de inquestionáveis regras jurídicas. Para o mesmo autor, do ponto de vista formal, as convenções coletivas de trabalho são acordos de vontade entre sujeitos coletivos sindicais (pactos, contratos), ou seja, inscrevem-se na mesma linha genérica dos negócios jurídicos privados bilaterais ou plurilaterais. E arremata, referindo que as convenções coletivas guardam na sua conformação estrutural dubiedade instigante: “são contratos sociais, privados, mas que produzem regra jurídica – e não apenas cláusulas obrigacionais”.⁵

1 A expressão “custos de transação” foi popularizada por Ronald Coase, no seu estudo “The nature of the firm”, publicado em 1937, a partir do seguinte questionamento: se os mercados são tão eficientes, como reza a crença dominante entre os economistas, como explicar que a oferta de bens e serviços tenha como protagonistas não os próprios indivíduos que trocariam livremente o resultado de seus talentos (no mercado), mas organizações hierárquicas e onde a divisão do trabalho responde a um sistema centralizado e a uma autoridade que sobre ele exerce total controle? Sua resposta foi que as empresas existem em virtude de custos de transação que os indivíduos não conseguem enfrentar nos mercados. A produção eficiente requer planejamento centralizado e, não, trocas livres, motivo pelo qual a economia de mercado depende de organizações de comando centralizado, que são as firmas e, mais ainda, as grandes corporações. Esta ideia lhe rendeu o prêmio Nobel e foi fundamental para a economia institucional. Disponível em: ABRAMOVAY, Ricardo. **A economia híbrida do Século XXI**. Disponível em: <https://ricardoabramovay.com/wp-content/uploads/2015/02/A-Economia-H%C3%ADbrida_do-S%C3%A9culo-XXI_De-Baixo-para-Cima_Abramovay_12_2014.pdf>. Acesso em 17 ago 2024.

2 DINIZ, Maria H. **Curso de direito civil brasileiro: teoria das obrigações contratuais e extracontratuais**. v.3. São Paulo: SRV Editora LTDA, 2024. E-book. ISBN 9788553622566. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788553622566/>. Acesso em: 17 ago 2024. p.15.

3 REBOUÇAS, Rodrigo F. **Autonomia Privada e Análise Econômica do Contrato**. São Paulo: Grupo Almedina, 2017. E-book. ISBN 9788584932986. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788584932986/>. Acesso em: 17 ago 2024. P.47-48.

4 BRASIL. **Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943**. Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del5452compilado.htm. Acesso em: 17 ago 2024.

5 DELGADO, Maurício Godinho. **Curso de Direito do Trabalho**. 18. ed. São Paulo: LTr, 2019. P. 1652.

O Acordo Coletivo de Trabalho, segundo o texto legal (CLT, art. 611, §1º), é uma faculdade conferida aos Sindicatos representativos de categorias profissionais e uma ou mais empresas da correspondente categoria econômica, para que estipulem condições de trabalho aplicáveis no âmbito da empresa ou das acordantes respectivas relações de trabalho.⁶

Maurício Godinho Delgado diz que o acordo coletivo de trabalho é o pacto de caráter normativo, por meio do qual um sindicato representativo de certa categoria profissional e uma ou mais empresas da correspondente categoria econômica, estipulam condições de trabalho aplicáveis no âmbito das respectivas empresas às relações individuais de trabalho.⁷

O §3º do art. 613 do mesmo diploma legal estabelece período não superior a dois anos para a duração da convenção ou acordo coletivo de trabalho, vedada a ultratividade.⁸ Desta forma, para que se mantenham as suas condições, as partes devem firmar uma nova norma coletiva após o término do prazo de vigência da norma anterior, caso tenham interesse na manutenção das condições estabelecidas anteriormente, cumprindo todos os requisitos formais para sua constituição.

Relativamente ao seu conteúdo, os instrumentos coletivos (convenção e acordo coletivos de trabalho) possuem, basicamente, regras jurídicas e cláusulas contratuais ou, em outras palavras, dispositivos normativos e dispositivos obrigacionais. Segundo Maurício Godinho Delgado, as regras jurídicas são aquelas que geram direitos e obrigações que irão se integrar aos contratos individuais de trabalho das bases representadas. Nada mais são do que a razão de ser da negociação coletiva enquanto mecanismo criador de fontes normativas autônomas do Direito do Trabalho, citando como exemplos disposições que estipulam adicionais maiores do que os previstos em normas legais heterônomas (adicional de horas extras; adicional noturno; etc.), que conferem reajustes salariais ou fixam pisos normativos, dentre outras.⁹

A respeito das cláusulas contratuais o mesmo autor refere que estas são as que criam direitos e obrigações para as respectivas partes convenientes, quais sejam, sindicato obreiro e empresa, no caso de acordo coletivo de trabalho, e sindicato obreiro e sindicato empresarial, no caso de convenção coletiva de trabalho. Cita como exemplo desse tipo de cláusula a que, em acordo coletivo, determina à empresa a entrega ao sindicato da lista de nomes e endereços de seus empregados.¹⁰

Feita a referida diferenciação, cabe destacar que, para o presente artigo, a intenção é abordar uma cláusula específica da Convenção Coletiva dos Trabalhadores Bancários sob a ótica da Análise Econômica do Direito (AED). A referida cláusula fixa regras jurídicas – ou seja, possui caráter normativo – a respeito do enquadramento do trabalhador bancário em jornada de oito horas diárias, conforme autorizado pela exceção do art. 224, §2º da CLT, bem como determina a compensação/dedução integral do valor reconhecido como devido a título de horas extras e reflexos, com o valor da gratificação de função e reflexos

6 BRASIL. Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943. Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del5452compilado.htm. Acesso em 17: ago 2024.

7 DELGADO, Maurício Godinho. Curso de Direito do Trabalho. 18. ed. São Paulo: LTr, 2019. P. 1652.

8 BRASIL. Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943. Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del5452compilado.htm. Acesso em: 17 ago 2024.

9 DELGADO, Maurício Godinho. Curso de Direito do Trabalho. 18. ed. São Paulo: LTr, 2019. P. 1660.

10 DELGADO, Maurício Godinho. Curso de Direito do Trabalho. 18. ed. São Paulo: LTr, 2019. P. 1660.

pagos ao empregado durante o contrato de trabalho, caso haja o afastamento do referido enquadramento em reclamação trabalhista.

A CLÁUSULA 11 DA CONVENÇÃO COLETIVA DE TRABALHO DOS TRABALHADORES BANCÁRIOS E OS SEUS EFEITOS SOB A ÓTICA DA ANÁLISE ECONÔMICA DO DIREITO

Como referido no tópico anterior, as cláusulas das normas coletivas podem ser contratuais ou jurídicas, estas últimas fixando regras jurídicas às partes signatárias. Dito isso, passa-se a analisar os efeitos de cláusula constante da norma coletiva dos trabalhadores bancários.

Assim dispõe redação Cláusula 11 da Convenção Coletiva de Trabalho da categoria bancária, atualmente vigente:

CLÁUSULA 11 - GRATIFICAÇÃO DE FUNÇÃO

O valor da gratificação de função, de que trata o § 2º do artigo 224, da Consolidação das Leis do Trabalho, não será inferior a 55% (cinquenta e cinco por cento), à exceção do Estado do Rio Grande do Sul, cujo percentual é de 50% (cinquenta por cento), sempre incidente sobre o salário do cargo efetivo acrescido do adicional por tempo de serviço, já reajustados nos termos da cláusula primeira, respeitados os critérios mais vantajosos e as demais disposições específicas previstas nas Convenções Coletivas de Trabalho Aditivas.

Parágrafo primeiro - Havendo decisão judicial que afaste o enquadramento de empregado na exceção prevista no § 2º do art. 224 da CLT, estando este recebendo ou tendo já recebido a gratificação de função, que é a contrapartida ao trabalho prestado além da 6ª (sexta) hora diária, de modo que a jornada somente é considerada extraordinária após a 8ª (oitava) hora trabalhada, o valor devido relativo às horas extras e reflexos será integralmente deduzido/compensado, com o valor da gratificação de função e reflexos pagos ao empregado. A dedução/compensação prevista neste parágrafo será aplicável às ações ajuizadas a partir de 1º.12.2018.

Parágrafo segundo - A dedução/compensação prevista no parágrafo acima deverá observar os seguintes requisitos, cumulativamente:

- a) será limitada aos meses de competência em que foram deferidas as horas extras e nos quais tenha havido o pagamento da gratificação prevista nesta cláusula; e
- b) o valor a ser deduzido/compensado não poderá ser superior ao auferido pelo empregado, limitado aos percentuais de 55% (cinquenta e cinco por cento) e 50% (cinquenta por cento), mencionados no caput, de modo que não pode haver saldo negativo.

Parágrafo terceiro - As partes estabelecem que a jornada normal de trabalho dos bancários é de 6 (seis) horas diárias para aqueles que não recebem a gratificação de função prevista no §2º do artigo 224 da CLT, e para os que recebem, de 8 (oito) horas diárias, devendo ser cumprida em dias úteis, de segunda a sexta-feira.

Parágrafo quarto - As partes consignam, a título de esclarecimento, que as horas extras e a gratificação de função têm a mesma natureza salarial, restando afastada a aplicação da Súmula nº 109 do TST.¹¹

A referida cláusula regulamenta o exercício de funções de confiança no âmbito das instituições financeiras. Como se vê, a cláusula negociada entre as partes, em seu *caput*, dispôs de forma expressa a respeito da ampliação do valor mínimo da gratificação

¹¹ FEDERAÇÃO BRASILEIRA DE BANCOS – FEBRABAN. *Convenções coletivas de trabalho dos bancários 2022-2024*. – Leme-SP: Mizuno, 2023. P. 52-53.

de função a que alude o art. 224, §2º da CLT, para 55% (cinquenta e cinco por cento), à exceção do estado do Rio Grande do Sul, cujo valor será de no mínimo de 50% (cinquenta por cento). O valor da gratificação de função segundo a CLT, é de um terço do valor do salário efetivo do empregado.¹²

A redação do *caput* da Cláusula 11 vige há muitos anos e vem sendo renovada constantemente, representando um avanço do ponto de vista do trabalhador, pois houve incremento no valor mínimo da gratificação de função aos empregados que exercem função de confiança, comparativamente ao valor mínimo previsto na legislação, passando de um terço do salário do cargo efetivo para 50% ou 55% sobre o salário do cargo efetivo acrescido do adicional por tempo de serviço.

Mas, a novidade da redação da cláusula cujo estudo é ora proposto foi contemplada na redação dos seus parágrafos, acrescidos a partir do processo de negociação coletiva ocorrido em 2018. E, para que a redação da Cláusula 11 da CCT tenha sido aperfeiçoada por conveniência entre as partes, há uma razão muito significativa, que muito impactou e ainda impacta as demonstrações financeiras dos bancos, além de impactar a forma de gestão dos quadros de empregados.

A jornada legal dos trabalhadores bancários é de seis horas diárias, conforme dispõe o *caput* do art. 224 da CLT.¹³ A exceção à jornada normal consta do art. 225 da CLT, que assim dispõe:

Art. 225 - A duração normal de trabalho dos bancários poderá ser excepcionalmente prorrogada até 8 (oito) horas diárias, não excedendo de 40 (quarenta) horas semanais, observados os preceitos gerais sobre a duração do trabalho.¹⁴

A exceção à jornada legal de seis horas diárias é regulamentada pelo §2º do art. 224 da CLT, já referido anteriormente. O referido dispositivo estabelece que não se aplica a jornada de seis horas aos empregados que exercem funções de direção, gerência, fiscalização, chefia e equivalentes, ou que desempenhem outros cargos de confiança, mediante o pagamento de gratificação de função de função.¹⁵ O valor desta, como se viu, foi ampliado por meio da CCT da categoria bancária, não podendo ser inferior ao percentual de 50% ou 55%, incidente sobre o salário efetivo do cargo acrescido do adicional por tempo de serviço.

À primeira vista, poderia parecer lógico que, em sendo paga a gratificação de função aos empregados que exercem as funções referidas no §2º do art. 224 da CLT, a jornada normal é de oito horas e não haveria qualquer discussão a respeito do tema, desde que seja respeitado o pagamento do valor mínimo fixado na legislação ou nas normas coletivas da categoria. Não obstante, há muito tempo se consolidou entendimento jurisprudencial

¹² Art. 224 – (...) § 2º As disposições deste artigo não se aplicam aos que exercem funções de direção, gerência, fiscalização, chefia e equivalentes ou que desempenhem outros cargos de confiança desde que o valor da gratificação não seja inferior a um terço do salário do cargo efetivo. BRASIL. Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943. Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/De15452compilado.htm. Acesso em: 18 ago 2024.

¹³ Art. 224. A duração normal do trabalho dos empregados em bancos, casas bancárias e Caixa Econômica Federal será de 6 (seis) horas contínuas nos dias úteis, com exceção dos sábados, perfazendo um total de 30 (trinta) horas de trabalho por semana. BRASIL. Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943. Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/De15452compilado.htm. Acesso em: 18 ago 2024.

¹⁴ BRASIL. Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943. Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/De15452compilado.htm. Acesso em: 18 ago 2024.

¹⁵ BRASIL. Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943. Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/De15452compilado.htm. Acesso em: 18 ago 2024.

no sentido de que só é possível o enquadramento do trabalhador bancário em jornada de oito horas diárias se este exercer, efetivamente, função de confiança que detenha fidúcia diferenciada, não bastando o mero pagamento da gratificação de função.¹⁶

A jurisprudência que se consolidou no âmbito do Poder Judiciário trabalhista deu origem à atual redação da Súmula 102¹⁷ do Tribunal Superior do Trabalho (TST), cujo item I reproduz o entendimento acima. Veja-se o teor do referido verbete:

SÚMULA 102 DO TST. BANCÁRIO. CARGO DE CONFIANÇA.

I - A configuração, ou não, do exercício da função de confiança a que se refere o art. 224, § 2º, da CLT, dependente da prova das reais atribuições do empregado, é insuscetível de exame mediante recurso de revista ou de embargos. (...)

A sentença em demandas dessa natureza declara o enquadramento do bancário exercente de função de confiança e, até então, sujeito à jornada de trabalho de oito horas diárias, no *caput* do art. 224 do diploma celetista, reconhecendo-lhe o direito a uma jornada inferior, de seis horas diárias. Assim, o bancário cujas atribuições não foram consideradas como de fidúcia diferenciada pelo Poder Judiciário, tal como disposto no §2º do art. 224 da CLT – “funções de direção, gerência, fiscalização, chefia e equivalentes ou que desempenhem outros cargos de confiança” –, farão jus ao pagamento de duas horas extraordinárias por dia de trabalho, diante do enquadramento em jornada de trabalho de seis horas diárias.

Não é preciso sequer discorrer muito a respeito dos efeitos financeiros decorrentes da consolidação dessa jurisprudência, a partir da interpretação do diploma celetista. E as instituições financeiras tentaram, sem sucesso, obter o reconhecimento da possibilidade de compensar as horas extras deferidas no bojo da reclamação trabalhista com a gratificação de função paga durante a contratualidade. Isso porque, afastado o enquadramento no §2º do art. 224 da CLT, o empregado não faria jus ao pagamento da gratificação de função, por exercer função sem a fidúcia diferenciada entendida como pressuposto, pelo Poder Judiciário, para o reconhecimento da possibilidade de exigir jornada de trabalho de oito horas diárias a esses trabalhadores.

Em que pese a tese das instituições financeiras decorra de mera aplicação da do princípio da vedação ao enriquecimento sem causa¹⁸, não foi esse o entendimento do

¹⁶ BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho, **Agravo de Instrumento em Recurso de Revista nº 850-25.2015.5.02.0074 AIRR. AGRAVO DE INSTRUMENTO EM RECURSO DE REVISTA. RECURSO REGIDO PELO CPC/2015 E PELA INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 40/2016 DO TST. BANCÁRIO. CARGO DE CONFIANÇA NÃO CARACTERIZADO. ARTIGO 224, § 2º, DA CLT. A atual jurisprudência do Tribunal Superior do Trabalho, no tocante à interpretação do artigo 224, § 2º, da CLT, é uníssona no entendimento de que, para a caracterização do desempenho de função de confiança bancária, deve estar presente prova de outorga ao empregado de um mínimo de poderes de mando, gestão ou supervisão no âmbito do estabelecimento, de modo que evidencie uma fidúcia especial, somada à percepção de gratificação de função igual ou superior a 1/3 (um terço) do salário do cargo efetivo. Verifica-se, na hipótese, que, nas atividades desempenhadas pela reclamante, inexistia a presença de um mínimo de poderes de mando, gestão ou supervisão no âmbito do estabelecimento, razão pela qual não se enquadra a autora na exceção prevista no referido dispositivo de lei. Dessa forma, tendo em vista que não exercia cargo de confiança, é devido o pagamento das sétima e oitava horas como extraordinárias. Agravo de instrumento desprovido. [...] 2ª Turma, Recorrente: Banco Bradesco S.A., Recorrido: Alessandra Romero Furtado. Relator Ministro Jose Roberto Freire Pimenta, julgado em 26/09/2018, Publicado em 05/10/2018. Disponível em: <https://jurisprudencia-backend2.tst.jus.br/rest/documentos/684094f1320e025554d94f9e5944976c>. Acesso em 20 ago 2024.**

¹⁷ BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho (TST). **Súmulas, Orientações Jurisprudenciais (Tribunal Pleno / Órgão Especial, SBDI-I, SBDI-I Transitória, SBDI-II e SDC), Precedentes Normativos [recurso eletrônico].** Secretaria-Geral Judiciária. Coordenação de Jurisprudência. – Brasília: Impressão e acabamento: Coordenação de Serviços Gráficos - CSG/SEG/TJDFT, 2016. Disponível em: <https://www.tst.jus.br/documents/10157/63003/Livro-Internet.pdf>. P. A-29-A30. Acesso em 20 ago 2024.

¹⁸ Art. 884. Aquele que, sem justa causa, se enriquecer à custa de outrem, será obrigado a restituir o indevidamente auferido, feita a atualização dos valores monetários. BRASIL. Lei Nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm?ref=blog.suitebras.com. Acesso em: 21 ago 2024.

judiciário trabalhista, cujo entendimento jurisprudencial consolidou-se na Súmula nº 109 do TST¹⁹, vedando a compensação das horas extraordinárias deferidas com o salário.

Dado o contexto a respeito da discussão envolvendo o enquadramento do trabalhador bancário em jornada de seis ou oito horas diárias, da qual resultou a inserção dos parágrafos primeiro e segundo à cláusula 11 na negociação coletiva de 2018, e dos parágrafos terceiro e quarto a partir da negociação coletiva ocorrida no ano de 2020, deve-se voltar às razões para a mutação do tema em sede de mesa de negociação.

Como referido linhas acima, há muito se consolidou entendimento em sentido contrário aos interesses do empregador, que se viu obrigado a pagar duas horas extras por dia a empregados cujo enquadramento na jornada de oito horas foi afastado por decisão judicial, muito embora os tenha remunerado em valor superior ao previsto pela legislação. Não havendo uma guinada jurisprudencial nesse sentido, coube às partes envolvidas, em mesa de negociação, estabelecer um marco para uma mudança significativa na forma de tratamento do tema.

Desde o ano de 2018 vige a atual redação da cláusula 11, quando da inserção de seus parágrafos primeiro e segundo, que previram, de forma expressa, a possibilidade de compensação das horas extras deferidas com a gratificação paga durante a contratualidade, em caso de decisão judicial que afaste o enquadramento do empregado na exceção prevista no §2º do art. 224 da CLT. Assim, reduzida a jornada de trabalho para seis horas diárias por meio de decisão em reclamação trabalhista, as horas extras deferidas devem ser compensadas, limitada aos meses de competência em que foram deferidas as horas extras e vedada a apuração de saldo negativo em desfavor do empregado.²⁰

Não obstante a inovação normativa, desde o ano de 2020 houve o aprimoramento da cláusula por meio da inserção do parágrafo quarto à cláusula 11 da CCT dos trabalhadores bancários, prevendo que “as partes consignam, a título de esclarecimento, que as horas extras e a gratificação de função têm a mesma natureza salarial, restando afastada a aplicação da Súmula nº 109 do TST”.²¹

A partir de então foi expressamente convenicionado pelas partes que o óbice imposto pelo entendimento jurisprudencial consubstanciado na Súmula 109 do TST, que vedava a compensação das horas extras com a gratificação de função prevista nos parágrafos

19 SÚMULA Nº 109 DO TST. GRATIFICAÇÃO DE FUNÇÃO. O bancário não enquadrado no § 2º do art. 224 da CLT, que receba gratificação de função, não pode ter o salário relativo a horas extraordinárias compensado com o valor daquela vantagem. BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho (TST). **Súmulas, Orientações Jurisprudenciais (Tribunal Pleno / Órgão Especial, SBDI-I, SBDI-II Transitória, SBDI-II e SDC), Precedentes Normativos [recurso eletrônico].** Secretaria-Geral Judiciária. Coordenadoria de Jurisprudência. – Brasília: Imprensa e acabamento: Coordenação de Serviços Gráficos - CSG/SEG/TJDFT, 2016. Disponível em: <https://www.tst.jus.br/documents/10157/63003/Livro-Internet.pdf>. P. A31. Acesso em 21 ago 2024.

20 CLÁUSULA 11 - GRATIFICAÇÃO DE FUNÇÃO (...) Parágrafo primeiro - Havendo decisão judicial que afaste o enquadramento de empregado na exceção prevista no § 2º do art. 224 da CLT, estando este recebendo ou tendo já recebido a gratificação de função, que é a contrapartida ao trabalho prestado além da 6ª (sexta) hora diária, de modo que a jornada somente é considerada extraordinária após a 8ª (oitava) hora trabalhada, o valor devido relativo às horas extras e reflexos será integralmente deduzido/compensado, com o valor da gratificação de função e reflexos pagos ao empregado. A dedução/compensação prevista neste parágrafo será aplicável às ações ajuizadas a partir de 1º.12.2018. Parágrafo segundo - A dedução/compensação prevista no parágrafo acima deverá observar os seguintes requisitos, cumulativamente: a) será limitada aos meses de competência em que foram deferidas as horas extras e nos quais tenha havido o pagamento da gratificação prevista nesta cláusula; e b) o valor a ser deduzido/compensado não poderá ser superior ao auferido pelo empregado, limitado aos percentuais de 55% (cinquenta e cinco por cento) e 50% (cinquenta por cento), mencionados no caput, de modo que não pode haver saldo negativo. **FEDERAÇÃO BRASILEIRA DE BANCOS – FEBRABAN. Convenções coletivas de trabalho dos bancários 2022-2024.** – Leme-SP: Mizuno, 2023. P. 52-53.

21 FEDERAÇÃO BRASILEIRA DE BANCOS – FEBRABAN. Convenções coletivas de trabalho dos bancários 2022-2024. – Leme-SP: Mizuno, 2023. P. 53.

primeiro e segundo da cláusula 11, não mais subsistiria, ou seja, a disposição convencional, que possui caráter normativo e prevalece sobre a legislação²², deveria ser respeitada, ao atribuir a parcelas então consideradas distintas – horas extras e gratificação de função – a mesma natureza, possibilitando a compensação e afastando a aplicação de uma súmula de Tribunal Superior, no caso, o TST.

A previsibilidade a respeito das consequências jurídicas de um determinado desfecho em uma reclamação trabalhista representou um importante marco para o setor, tendo em vista que as partes convenientes estabeleceram, previamente a uma discussão judicial futura, de que forma seria apurado o valor da condenação em caso de êxito no pedido de enquadramento do trabalhador até então sujeito a jornada de oito horas diárias em uma jornada de trabalho inferior, de seis horas diárias.

Ainda, no ano de 2020 foi inserido o parágrafo terceiro à cláusula 11 da CCT da categoria bancária, com outro viés: a instituição de requisito meramente objetivo para o enquadramento do trabalhador bancário em jornada de oito horas diárias.²³

A partir da inserção do parágrafo terceiro à cláusula 11 da CCT, entende-se que o mero pagamento da gratificação de função a que alude o art. 224, §2º da CLT é suficiente para o enquadramento do bancário em jornada de oito horas diárias, não sendo mais necessário análise fática acerca da existência de fidúcia diferenciada. Assim, a confiança, cujos requisitos subjetivos estão previstos no §2º do art. 224 da CLT – “funções de direção, gerência, fiscalização, chefia e equivalentes ou que desempenhem outros cargos de confiança”²⁴ –, não é mais um requisito para a ampliação da jornada normal de trabalho para oito horas diárias, bastando o pagamento da gratificação prevista na mesma cláusula e sem a necessidade de realização de extensas produções de provas a respeito da (in) existência de fidúcia. A atual redação da cláusula 11 da convenção coletiva de trabalho dos trabalhadores bancários vige desde 2020.

Como referido anteriormente, o objeto do presente estudo é analisar a cláusula 11 da CCT dos bancários sob a ótica da Análise Econômica do Direito (AED), notadamente em razão das características do texto inserido na norma coletiva, que possibilita a resolução de dois problemas de ordem prática, a saber: estipula um critério objetivo para o enquadramento do trabalhador bancário em jornada de oito horas, mediante o mero pagamento da gratificação de função prevista no art. 224, §2º da CLT, bem como possibilita a compensação das horas extras com a gratificação de função, caso prolatada decisão judicial que declare o enquadramento do empregado em jornada de seis horas.

Mas, sob que aspectos da AED a referida cláusula deve ser analisada? Destaca-se que o presente ensaio não tem por finalidade o esgotamento do tema, restringindo-se à análise dos aspectos mais importantes que levaram as partes signatárias da CCT a negociar os termos da cláusula 11 e submetê-la – assim como os demais itens negociados em mesa – à deliberação pelas assembleias de trabalhadores.

22 Art. 611-A. *A convenção coletiva e o acordo coletivo de trabalho têm prevalência sobre a lei quando, entre outros, dispuserem sobre: (...) BRASIL. Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943. Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del5452compilado.htm. Acesso em: 21 ago 2024.*

23 CLÁUSULA 11 - GRATIFICAÇÃO DE FUNÇÃO (...) Parágrafo terceiro - As partes estabelecem que a jornada normal de trabalho dos bancários é de 6 (seis) horas diárias para aqueles que não recebem a gratificação de função prevista no §2º do artigo 224 da CLT, e para os que recebem, de 8 (oito) horas diárias, devendo ser cumprida em dias úteis, de segunda a sexta-feira. FEDERAÇÃO BRASILEIRA DE BANCOS – FEBRABAN. *Convenções coletivas de trabalho dos bancários 2022-2024*. – Leme-SP: Mizuno, 2023. P. 53.

24 BRASIL. Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943. Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del5452compilado.htm. Acesso em: 21 ago 2024

Em um primeiro momento, parte-se do pressuposto de que as partes, ao se colocarem à disposição para negociar – sejam partes potencialmente contratantes de um negócio ou empregador e entes sindicais –, buscam a realização de uma transação comercial, a resolução de um problema ou o estabelecimento de condições de trabalho, dentre várias outras hipóteses.

Alessandra Boskovic refere que a negociação coletiva é comumente enaltecida porque exerce um papel relevante de adequação das normas trabalhistas às necessidades e peculiaridades de um dado contexto fático pontual, a denominada adequação setorial negociada. A respeito do instituto, a autora destaca que há um importante aspecto que muitas vezes passa à margem da reflexão sobre o tema, que é a relevância das estratégias racionais de negociação coletiva enquanto elementos promotores de eficiência econômica.²⁵

No tema ora analisado, vê-se que os entes sindicais buscam a manutenção de determinada condição de trabalho. Assim chegam ao seu intento ao obterem proposta de pagamento da gratificação de função em valor mínimo superior ao previsto na legislação – esta, de um terço, do que os entes sindicais têm conhecimento prévio –, o que será reproduzido em norma coletiva. Tal disposição consta do *caput* da cláusula 11 e vige há muitos anos, como já referido.

Outrossim, o sindicato patronal busca amenizar o impacto dessas ações nas demonstrações financeiras das empresas, utilizando-se do conhecimento prévio que detém a respeito de condenações pretéritas em casos envolvendo o tema: descaracterização da função de confiança desses trabalhadores, enquadramento em uma jornada legal inferior – 6 horas – e a consequente condenação ao pagamento da 7ª e 8ª hora diária como extraordinárias.

Na prática, a ação tomada por ambas as partes, cuja racionalidade é limitada, tem amparo na teoria dos custos de transação. Segundo Oliver Williamson:

A Economia dos Custos de Transações — ECT — considera que a caracterização dos seres humanos, cujo comportamento é estudado, exerce profunda influência em nossa agenda. Considera ainda que os atores humanos são sujeitos à racionalidade limitada. Em vez de ancorar-se no aparato analítico a ser empregado (isto é, maximização, satisfação, teoria dos jogos ou outro qualquer), ECT questiona quais conclusões da ortodoxia são desabilitadas pelo reconhecimento da competência cognitiva limitada. A resposta da ECT é a seguinte: a lição fundamental imposta pela racionalidade limitada para o estudo da Economia das Organizações (ou Organização Econômica) é que *todos os contratos complexos são, inevitavelmente, incompletos*.²⁶

Ao analisar o princípio da adequação setorial negociada, Carlos Eduardo Koller pontua que, em uma negociação, diversos custos estão envolvidos e não poderiam deixar de ser considerados em uma análise que leve em consideração os efeitos econômicos das decisões, sejam custos judiciais ou legais. E, arremata dizendo que a produção de normas autônomas, por meio de negociação coletiva, por mais que busque atentar para a externalidade normativa para a produção de normas legais, poderia levar em consideração questões outras que o legislador – que produz normas heterônomas – deixou de lado.²⁷

²⁵ BOSKOVIC, Alessandra Barichello. **Negociação coletiva de trabalho e greve pela perspectiva da análise econômica do direito**. Leme-SP: Mizuno, 2022. P. 61.

²⁶ WILLIAMSON, Oliver. *Por que Direito, Economia e Organizações?* In: ZYLBERSZTAJN, Decio; SZTAJN Rachel (org.), **Direito e Economia**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005. – 6ª reimpressão. P. 21-22.

²⁷ KOLLER, Carlos Eduardo. **Negociação coletiva de trabalho, direito e economia**. Curitiba: Juruá, 2016. E-book.

Sequer se falou ou se falará neste ensaio a respeito da evolução do princípio da adequação setorial negociada, quando do julgamento do tema 1046 de Repercussão Geral, cujo entendimento veio a definir que as partes coletivas podem pactuar limitações ou afastamentos a direitos trabalhistas independentemente de explicitar vantagens compensatórias.²⁸ No caso ora analisado, contudo, é patente a vantagem compensatória concedida à categoria bancária por meio da majoração do valor mínimo da gratificação de função, tendo entendido as partes, no contexto em que inseridos, que seria conveniente ao interesse de ambas a majoração do valor mínimo da gratificação de função. Não obstante esse arranjo, as instituições financeiras estavam sujeitas a externalidades negativas, vendo-se condenadas a pagar horas extras após o enquadramento desses trabalhadores em uma jornada legal menor a que se propôs quando aceitou pagar um valor mínimo superior ao previsto na legislação.

Prosseguindo, em que pese a simetria entre as partes coletivas, natural que a racionalidade limitada esteja acompanhada da assimetria informacional. Koller refere que

(...) Em uma negociação qualquer – e aqui importa a Negociação Coletiva de Trabalho – pode haver assimetria informacional entre as partes. Os contratantes não detêm todas as informações necessárias para o aperfeiçoamento do processo de negociação.²⁹

Fernando Araújo diz que a informação tem custos, do que se pode extrair que é possível escolher um grau ótimo de informação muito aquém daquilo que poderia ter-se por um grau completo de informação. Isso porque, avaliando-se apenas o tempo despendido, uma informação completa poderá ter um custo demasiadamente alto e desproporcional face às vantagens relativas que dela derivam, ou seja, as vantagens comparativamente às que resultariam de um outro emprego do tempo.³⁰

Ainda, Koller diz que “a ausência de simetria real entre as partes leva-as a celebrar negociações sem ter noção completa da realidade”, bem como que o comportamento oportunista pode gerar uma falha no processo negocial, encarecendo-o com um custo a mais para as partes, qual seja, o preço da desonestidade. Para o autor, a negociação coletiva de trabalho, sob o enfoque da racionalidade econômica, permite a composição de interesses de maneira a valorizar a vontade das partes envolvidas, permitindo a melhor organização da estrutura da empresa contando com a participação do trabalhador.³¹

Alessandra Boskovic, referenciando Williamson, traz importante distinção entre os custos *ex antes* e *ex post* de uma negociação coletiva:

Os custos *ex ante* são os custos de elaboração, negociação e salvaguarda de um acordo. No contexto das negociações coletivas de trabalho, os custos de transação *ex ante* envolveriam, por exemplo, (i) os custos inerentes à realização de assembleias gerais realizadas nos sindicatos envolvidos na negociação para deliberação das reivindicações e dos limites às concessões a que trabalhadores ou empresas estarão dispostos no âmbito da negociação, nos termos do art. 612 da CLT; (ii) os custos decorrentes das próprias rodadas de negociações; (iii) os custos de salvaguarda para garantir a fiel execução dos termos negociados e redigidos nos acordos ou convenções coletivos de trabalho.

28 Tese: São constitucionais os acordos e as convenções coletivos que, ao considerarem a adequação setorial negociada, pactuam limitações ou afastamentos de direitos trabalhistas, independentemente da explicitação especificada de vantagens compensatórias, desde que respeitados os direitos absolutamente indisponíveis. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário com Agravo nº 1121633**, Relator: Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, Julgado em 02/06/2022, Divulgado em 27/04/2023, Publicado em 28/04/2023.

29 KOLLER, Carlos Eduardo. **Negociação coletiva de trabalho, direito e economia**. Curitiba: Juruá, 2016. E-book.

30 ARAÚJO, Fernando. **Economia: conceitos introdutórios para juristas**. - Porto Alegre : Livraria do Advogado, 2022. P. 22.

31 KOLLER, Carlos Eduardo. **Negociação coletiva de trabalho, direito e economia**. Curitiba: Juruá, 2016. E-book.

(...)

No caso das negociações coletivas de trabalho, os custos *ex post* poderiam ser representados pelos (i) custos de uma nova rodada de negociações que porventura se faça necessária em razão de uma falha na redação do instrumento normativo (falha esta que possibilite múltiplas interpretações ou que não contemple uma determinada situação – gerando, com isso, nova controvérsia entre as partes); (ii) custos de uma eventual demanda judicial para dirimir um conflito; (iii) prejuízos gerados por uma greve de trabalhadores motivada por eventual descumprimento de uma cláusula negocial pelo empregador.³²

No caso, a regulamentação da jornada de trabalho do bancário, por meio de negociação coletiva, representa uma importante redução dos custos de transação *ex post* relacionados ao contencioso judicial das instituições financeiras, por permitir uma redução significativa no valor da condenação em caso de perda, mediante aplicação da compensação da gratificação de função com as horas extras deferidas, bem como reduzir o custo relacionado à produção de provas em processos judiciais e permitir uma melhor gestão do quadro de empregados, a partir da criação do requisito objetivo para enquadramento do bancário na jornada de oito horas diárias, mediante o mero pagamento da gratificação de função.

Vale reforçar que a criação de um requisito objetivo para o enquadramento do trabalhador bancário em jornada de oito horas torna desnecessário adentrar em complexas discussões técnico-jurídicas, mediante a produção de provas em ações trabalhistas, contribuindo de forma significativa para a redução dos custos de transação, que englobam gastos com advogados, perícias, tempo dedicado a processos judiciais, custas processuais e ônus sucumbenciais, dentre outros.

Segundo Koller, para o Direito Coletivo do Trabalho, notadamente no tema negociação coletiva de trabalho, os custos das transações podem ser representados por diversas variáveis absolutamente intrínsecas à racionalidade econômica, as quais podem impedir o processo negocial se mal administradas. E a redução dos custos de transação importa em maior utilidade para o instituto na medida em que o seu proveito econômico também se torna maior, de modo que uma decisão judicial não pode desconsiderar a existência desses elementos.³³

O mesmo autor, em outro trecho de sua obra, analisa as consequências de uma decisão judicial a respeito do tema:

O Magistrado, quando declara a nulidade de uma cláusula convencional sem levar em consideração os efeitos que sua decisão poderá acarretar na ordem econômica, pode, inclusive, estar participando de um processo de falha no mercado ocasionado pelo próprio Estado (o que é muito mais grave do que uma falha de mercado gerada pelo próprio particular), tendo em vista que esta vem revestida de autoridade. (...)³⁴

Tanto é assim que a Lei 13.155/2019³⁵ trouxe importantes modificações à Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, dentre elas a inclusão dos artigos 20 e 21:

32 BOSKOVIC, Alessandra Barichello. **Negociação coletiva de trabalho e greve pela perspectiva da análise econômica do direito**. Leme-SP: Mizuno, 2022. P. 74-75.

33 KOLLER, Carlos Eduardo. **Negociação coletiva de trabalho, direito e economia**. Curitiba: Juruá, 2016. E-book.

34 KOLLER, Carlos Eduardo. **Negociação coletiva de trabalho, direito e economia**. Curitiba: Juruá, 2016. E-book.

35 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: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Lei/L13655.htm#art1. Acesso em 24 ago 2024.

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.

Art. 21. A decisão que, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, decretar a invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa deverá indicar de modo expresse suas consequências jurídicas e administrativas.³⁶

Ou seja, foi a consolidação de jurisprudência desfavorável às instituições financeiras que levou as partes convenientes a normatizar o tema na convenção coletiva de trabalho, com a finalidade de reduzir os custos de transação envolvidos com as externalidades judiciais decorrentes do contencioso trabalhista e na gestão dos quadros de pessoal.

A inserção dos parágrafos à cláusula 11 na CCT 2018-2020, bem como dos demais parágrafos a partir da CCT 2020-2022, os quais vigem até hoje, teve por finalidade a economia dos custos de transação, notadamente em razão do contínuo surgimento de externalidades judiciais ao longo dos anos. E tudo realizado por partes plenamente aptas a negociar em condições de igualdade, pois, inexistindo assimetria entre os sujeitos envolvidos nas relações trabalhistas coletivas, afasta-se a discussão a respeito da hipossuficiência em razão de as entidades sindicais suprimirem a distância existente entre empregadores e empregados.³⁷

Tal fato fica claro a partir da leitura das justificativas contidas em nota explicativa sobre a gratificação de função, que é um anexo da convenção coletiva da categoria. Veja-se:

1. A jornada especial dos bancários e o cargo de confiança bancário pertencem ao rol dos temas mais enfrentados na Justiça do Trabalho, figurando o art. 224 da CLT como um dos dispositivos mais citados nos julgados.

2. Nos termos da atual redação do referido dispositivo legal, aos exercentes de cargo de confiança bancária não se aplica a jornada especial de 6 horas, prevalecendo a jornada de 8 horas. O que costuma ser objeto de insegurança jurídica é a definição de quem estaria enquadrado no conceito de confiança bancária.

3. O requisito objetivo para a caracterização do cargo de confiança bancária do § 2º do art. 224, da CLT, é o pagamento de uma gratificação de pelo menos 1/3 do salário, sem o que não há que se cogitar em exercício de cargo com jornada de 8 horas.

4. A gratificação de função tem exatamente a finalidade de compensar o trabalho de 6 para 8 horas e esse tempo à disposição do banco, que pode ser exigido do bancário investido na função de confiança a que se refere o § 2º do art. 224, da CLT, com afastamento do regime de jornada limitado do caput do mesmo dispositivo legal.

(...)

6. A gratificação de função é, sem nenhuma dúvida, como reconhecem as partes, decorrência do enquadramento do contrato no regime do § 2º do art. 224 da CLT, com afastamento do regime limitado do caput do mesmo dispositivo, pelo exercício do cargo de confiança bancário. O trabalhador recebe gratificação de função, em percentual nunca inferior a um terço do salário efetivo, para cumprir jornada de 8 horas, afastada a aplicação da jornada de 6 horas, gerando equilíbrio e nenhuma perda.

³⁶ BRASIL. Decreto-Lei Nº 4.657, de 4 de setembro de 1942. Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm. Acesso em 24 ago 2024.

³⁷ KOLLER, Carlos Eduardo. *Negociação coletiva de trabalho, direito e economia*. Curitiba: Juruá, 2016. E-book.

7. Se o enquadramento do empregado no § 2º, do art. 224, da CLT, como exercente de cargo de confiança bancária, vier a ser negado por decisão judicial, seja qual for o fundamento, o pagamento da gratificação de função deixa de ter a sua razão de ser.

8. Quando se nega judicialmente o enquadramento do empregado no § 2º do art. 224, impedindo-se, ao mesmo tempo, a dedução/compensação da gratificação de função: o empregado mantém o crédito de uma gratificação que recebeu durante o contrato de trabalho, mas que perdeu sua razão de ser. Assim, se a causa do pagamento - enquadramento do contrato no § 2º, do art. 224, da CLT, submetido a jornada de 8 horas - desaparece, não há porque se negar o abatimento.

9. O abatimento (dedução/compensação) da gratificação de função com eventuais horas extras deferidas judicialmente ao empregado, conforme previsto na Cláusula 11 da CCT dos Bancários, consiste em uma solução equilibrada, resultante da vedação imposta pelo art. 884 do Código Civil. (...) ³⁸

Assim, o juiz, ao julgar demanda cujo objeto seja a discussão a respeito do enquadramento do trabalhador bancário, deverá analisar a norma coletiva, todas as suas cláusulas, e avaliar, de forma global, a sua validade – sem se esquecer de observar o art. 8º, §3º da CLT. Daí a própria intenção do legislador de que o julgador, ao analisar o conteúdo de normas coletivas, deverá ater-se à conformidade dos elementos essenciais do negócio jurídico, respeitado o art. 104 do Código Civil e, por fim, atuando conforme o princípio da intervenção mínima na autonomia da vontade coletiva. ³⁹

Diante de todo o abordado no presente ensaio, destaca-se a importância da redução dos custos de transação, que se referem aos gastos que as partes enfrentam ao realizar uma negociação, formular um contrato – ou, nesse caso, uma norma coletiva – e assegurar seu cumprimento. Esses custos podem incluir despesas com advogados, tempo e recursos gastos em negociações, taxas judiciais, custos com litígios e até mesmo os custos relacionados à incerteza e ao risco de um julgamento desfavorável.

A negociação coletiva entabulada pela categoria bancária, portanto, tem o potencial de reduzir significativamente os custos de transação *ex post*, tendo em vista a redução da imprevisibilidade a respeito de um futuro julgamento do tema pelo Poder Judiciário Trabalhista.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente ensaio teve como objetivo analisar a Cláusula 11 da Convenção Coletiva dos Trabalhadores bancários sob a ótica da análise econômica do direito.

A Cláusula 11 da Convenção Coletiva de Trabalho dos trabalhadores bancários, com as alterações introduzidas em 2018 e 2020, ao estabelecer critérios objetivos para o enquadramento do trabalhador bancário em jornada de oito horas diárias e permitir a compensação de horas extras com a gratificação de função, contribui significativamente para a redução dos custos de transação. Essa redução de custos, por sua vez, impacta positivamente a eficiência econômica das empresas do setor e proporciona maior segurança jurídica para as partes envolvidas.

³⁸ FEDERAÇÃO BRASILEIRA DE BANCOS – FEBRABAN. *Convenções coletivas de trabalho dos bancários 2022-2024*. – Leme-SP: Mizuno, 2023. P.110

³⁹ Art. 8º (...) § 3º No exame de convenção coletiva ou acordo coletivo de trabalho, a Justiça do Trabalho analisará exclusivamente a conformidade dos elementos essenciais do negócio jurídico, respeitado o disposto no art. 104 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), e balizará sua atuação pelo princípio da intervenção mínima na autonomia da vontade coletiva. BRASIL. Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943. *Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del5452compilado.htm. Acesso em: 24 ago 2024.

Esta medida não apenas reforça o papel das partes coletivas enquanto formuladoras de normas jurídicas como também promove um ambiente de maior colaboração entre as partes, pavimentando o caminho para que as consequências jurídicas de uma decisão judicial futura observem aquilo que foi aprovado pela categoria como um todo, além de facilitar a identificação da jornada normal do trabalhador por meio da inserção de um critério objetivo de aferição, delimitando também o que será objeto de prova nesse tipo de demanda.

Nesse contexto, a Cláusula 11 se revela como um caso emblemático e de sucesso, pois, ao estabelecer um critério objetivo para o enquadramento da função de confiança bancária em uma determinada jornada de trabalho, reduz a incerteza e os conflitos associados à interpretação subjetiva do aplicador do direito, cujos efeitos do reconhecimento da inexistência de fidúcia implicam em uma jornada de trabalho menor, a condenação ao pagamento de duas horas extras com adicional legal por dia de trabalho e, por fim, no afastamento do regime jurídico então existente, com efeitos nefastos para a relação jurídica até então estabelecida.

Ao eliminar a necessidade de se adentrar em complexas discussões técnico-jurídicas, que envolvem a produção de provas em ações trabalhistas, a Cláusula 11 da Convenção Coletiva dos trabalhadores bancários contribui significativamente para a redução dos custos de transação. Esses custos, que englobam os gastos com advogados, perícias, tempo dedicado a processos judiciais, custas processuais e ônus sucumbenciais, dentre outros, representam um ônus significativo para ambas as partes envolvidas na relação de trabalho.

Por fim, ao instituírem as partes a possibilidade de compensação da gratificação de função percebida durante a contratualidade com as horas extras deferidas em razão do enquadramento em jornada de trabalho com carga horária inferior, as partes possibilitaram a redução das incertezas decorrentes das externalidades judiciais, estabelecendo desde logo as suas consequências jurídicas.

Em conclusão, a análise da Cláusula 11 da CCT dos bancários demonstra a importância da negociação coletiva como instrumento para a resolução de conflitos e a promoção da eficiência econômica. A aplicação da análise econômica do direito a esse contexto permite uma compreensão mais aprofundada dos impactos das normas coletivas nas relações de trabalho e na redução dos custos de transação.

REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, Ricardo. **A economia híbrida do Século XXI**. Disponível em: <https://ricardoabramovay.com/wp-content/uploads/2015/02/A-Economia-H%C3%ADbrida_do-S%C3%A9culo-XXI_De-Baixo-para-Cima_Abramovay_12_2014.pdf>.

ARAÚJO, Fernando. **Economia: conceitos introdutórios para juristas**. - Porto Alegre : Livraria do Advogado, 2022.

BOSKOVIC, Alessandra Barichello. **Negociação coletiva de trabalho e greve pela perspectiva da análise econômica do direito**. Leme-SP: Mizuno, 2022.

BRASIL. **Decreto-Lei Nº 4.657, de 4 de setembro de 1942.** Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943.** Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del5452compilado.htm.

BRASIL. **Lei Nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002.** Institui o Código Civil. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm?ref=blog.suitebras.com.

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: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Lei/L13655.htm#art1.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário com Agravo nº 1121633.** Relator: Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, Julgado em 02/06/2022, Divulgado em 27/04/2023, Publicado em 28/04/2023.

BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho (TST). **Súmulas, Orientações Jurisprudenciais (Tribunal Pleno / Órgão Especial, SBDI-I, SBDI-I Transitória, SBDI-II e SDC), Precedentes Normativos [recurso eletrônico].** Secretaria-Geral Judiciária. Coordenadoria de Jurisprudência. – Brasília: Impressão e acabamento: Coordenação de Serviços Gráficos - CSG/SEG/TJDFT, 2016. Disponível em: <https://www.tst.jus.br/documents/10157/63003/Livro-Internet.pdf>. P. A-29-A30.

BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho, **Agravo de Instrumento em Recurso de Revista nº 850-25.2015.5.02.0074 AIRR.** AGRAVO DE INSTRUMENTO EM RECURSO DE REVISTA. RECURSO REGIDO PELO CPC/2015 E PELA INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 40/2016 DO TST. BANCÁRIO. CARGO DE CONFIANÇA NÃO CARACTERIZADO. ARTIGO 224, § 2º, DA CLT. A atual jurisprudência do Tribunal Superior do Trabalho, no tocante à interpretação do artigo 224, § 2º, da CLT, é uníssona no entendimento de que, para a caracterização do desempenho de função de confiança bancária, deve estar presente prova de outorga ao empregado de um mínimo de poderes de mando, gestão ou supervisão no âmbito do estabelecimento, de modo que evidencie uma fidúcia especial, somada à percepção de gratificação de função igual ou superior a 1/3 (um terço) do salário do cargo efetivo. Verifica-se, na hipótese, que, nas atividades desempenhadas pela reclamante, inexistia a presença de um mínimo de poderes de mando, gestão ou supervisão no âmbito do estabelecimento, razão pela qual não se enquadra a autora na exceção prevista no referido dispositivo de lei. Dessa forma, tendo em vista que não exercia cargo de confiança, é devido o pagamento das sétima e oitava horas como extraordinárias. Agravo de instrumento desprovido. [...] 2ª Turma, Recorrente: Banco Bradesco S.A., Recorrido: Alessandra Romero Furtado. Relator Ministro Jose Roberto Freire Pimenta, julgado em 26/09/2018, Publicado em 05/10/2018. Disponível em: <https://jurisprudencia-backend2.tst.jus.br/rest/documentos/684094f1320e025554d94f9e5944976c>.

DELGADO, Maurício Godinho. **Curso de Direito do Trabalho.** 18. ed. São Paulo: LTr, 2019.

DINIZ, Maria H. **Curso de direito civil brasileiro: teoria das obrigações contratuais e extracontratuais.** v.3. São Paulo: SRV Editora LTDA, 2024. E-book. ISBN 9788553622566. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788553622566/>.

FEDERAÇÃO BRASILEIRA DE BANCOS – FEBRABAN. **Convenções coletivas de trabalho dos bancários 2022-2024.** – Leme-SP: Mizuno, 2023.

KOLLER, Carlos Eduardo. **Negociação coletiva de trabalho, direito e economia**. Curitiba: Juruá, 2016. E-book.

REBOUÇAS, Rodrigo F. **Autonomia Privada e Análise Econômica do Contrato**. São Paulo: Grupo Almedina, 2017. E-book. ISBN 9788584932986. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788584932986/>.

WILLIAMSON, Oliver. **Por que Direito, Economia e Organizações?** In: ZYLBERSZTAJN, Decio; SZTAJN Rachel (org.). *Direito e Economia*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005. - 6ª reimpressão.

Estigmas e Incapacidades: Estudo dos Instrumentos Jurídicos de Tutela das Pessoas com Doenças Estigmatizantes

Stigmas and Disabilities: a Study on the Legal Protection Instruments for People with Stigmatizing Diseases

Ana Flávia Nunes Canassa

Graduanda em Direito pela Universidade Estadual de Londrina

Aline Regina das Neves

*Doutora em Ciência Jurídica pela Universidade Estadual do Norte do Paraná (UENP).
Mestre em Ciência Jurídica pela Universidade Estadual do Norte do Paraná (UENP).
Professora da Universidade Estadual de Londrina. Advogada*

RESUMO

Introdução – O estigma é forma de categorização de pessoas, sendo conceito grego em referência pejorativa a sinais corporais extraordinários que evidenciassem algo de ruim sobre o status moral daqueles que os possuísem. Hodiernamente, a palavra “estigma” é utilizada de maneira bastante semelhante ao sentido dado pelos gregos: pessoas consideradas anormais ou inaceitáveis pela sociedade são rotuladas e marginalizadas por sua diferença. Objetivo – Analisar, no âmbito do Direito do Trabalho e do Direito da Seguridade Social, os instrumentos jurídicos disponibilizados pelo ordenamento normativo e pela jurisprudência para a tutela de pessoas acometidas por doenças estigmatizantes. Métodos – Trata-se de pesquisa explicativa, desenvolvida sob o método dedutivo, com abordagem qualitativa, valendo-se de investigação documental, bibliográfica e jurisprudencial. Desenvolvimento – Obtiveram-se esclarecimentos sobre as principais doenças estigmatizantes e medidas adotadas pela legislação e jurisprudência pátrias brasileiras para a proteção das pessoas acometidas. No âmbito trabalhista, abordou-se a vedação da dispensa discriminatória, por meio da Súmula nº 443 do TST, o direito à intimidade e o sigilo médico imposto ao profissional responsável pela realização do exame admissional, e a inversão do ônus da prova para sua comprovação. Já no âmbito da Seguridade Social, tratou-se da ampliação da noção de incapacidade, decorrente da realização da perícia biopsicossocial para avaliação de incapacidade, com fundamento na Súmula nº 78 da TNU e critérios da CIF. Conclusão - Conclui-se que, em que pese a evolução da tutela das



peessoas acometidas por doenças estigmatizantes, há insuficiência de tais institutos para a plena tutela das pessoas nestas condições.

Palavras-chave: doenças estigmatizantes; tutela jurídica; vedação à dispensa discriminatória; perícia biopsicossocial.

ABSTRACT

Introduction – Stigma is a form of categorization of people, originating from a Greek concept with a pejorative reference to extraordinary bodily marks that indicated something negative about the moral status of those who bore them. Nowadays, the word “stigma” is used in a manner quite similar to the meaning attributed by the Greeks: individuals considered abnormal or unacceptable by society are labeled and marginalized due to their differences. **Objective** – To analyze, within the scope of Labor Law and Social Security Law, the legal instruments provided by the normative framework and case law for the protection of individuals affected by stigmatizing diseases. **Methods** – This is an explanatory research, developed using the deductive method with a qualitative approach, relying on documentary, bibliographic, and case law investigation. **Development** – Clarifications were obtained regarding the main stigmatizing diseases and the measures adopted by Brazilian legislation and case law for the protection of affected individuals. In the labor sphere, the study addressed the prohibition of discriminatory dismissal through Precedent No. 443 of the TST, the right to privacy and medical confidentiality imposed on the professional responsible for conducting the pre-employment medical examination, and the reversal of the burden of proof for its verification. In the field of Social Security, the study focused on the expansion of the notion of incapacity, derived from the application of the biopsychosocial assessment for incapacity evaluation, based on Precedent No. 78 of the TNU and CIF criteria. **Conclusion** – It is concluded that, despite advancements in the protection of individuals affected by stigmatizing diseases, these legal instruments remain insufficient for the full protection of individuals in such conditions.

Keywords: stigmatizing diseases; legal protection; prohibition of discriminatory dismissal; biopsychosocial assessment.

INTRODUÇÃO

Em que pese a Constituição Federal brasileira preveja o princípio da igualdade e da não discriminação, bem como reconheça o trabalho, a assistência e a previdência como direitos sociais fundamentais, tais princípios e direitos são amplamente violados diante da hipossuficiência do trabalhador e da vulnerabilidade social. Estas violações tornam-se ainda mais sensíveis quando relacionadas às doenças estigmatizantes, quando o indivíduo é colocado em uma posição de inferioridade e desamparo.

O estigma se perfaz por meio de aspectos objetivos e subjetivos competentes a algo ou alguém, sendo que o ato de estigmatizar tem por finalidade adquirir poder ao diminuir e manipular pessoas. Assim, une-se ao estereótipo, ao preconceito e à discriminação, complementando uns aos outros.

Assim, o presente trabalho analisa quais os institutos jurídicos disponíveis, nos âmbitos trabalhista e da seguridade social, para a tutela das pessoas acometidas por doenças estigmatizantes. Avalia e pontua as ferramentas de proteção criadas pelo legislador e pela jurisprudência para a superação dos estigmas.

No primeiro capítulo, far-se-á uma análise sociológica sobre o conceito de estigma e sua evolução ao longo do tempo, demonstrando sua contribuição para o fomento da desigualdade de oportunidades para aqueles acometidos por doenças estigmatizantes.

No segundo capítulo, abordar-se-á as ferramentas ofertadas em âmbito laborativo para tal proteção: vedação à dispensa discriminatória do empregado (Súmula 443 do TST), obrigação de sigilo médico e aplicação da teoria da distribuição dinâmica do ônus da prova da dispensa discriminatória.

Por fim, o terceiro capítulo tratará do estigma social como fator incapacitante para o trabalho, ao passo que serão analisados os benefícios assistenciais (BPC) e previdenciários. Discorrer-se-á acerca da ampliação da noção de incapacidade, para a qual é relevante a adoção da CIF (Classificação Internacional de Funcionalidade, Incapacidade e Saúde), bem como sobre a Súmula nº 78 da TNU e a perícia biopsicossocial.

Trata-se de pesquisa explicativa que, mediante método dedutivo e abordagem qualitativa, buscou reunir e esclarecer as ferramentas jurídicas disponibilizadas, no âmbito trabalhista, assistencial e previdenciário, para a proteção das pessoas com doenças estigmatizantes no contexto brasileiro, valendo-se de investigação documental, bibliográfica e jurisprudencial.

A grande contingência de pessoas acometidas por doenças estigmatizantes e a necessidade de concessão de tutela jurídica a tais pessoas, com vistas a lhes assegurar direitos fundamentais, dita a relevância do tema proposto.

ESTIGMA: UMA ANÁLISE SOCIOLÓGICA

O estigma é um conceito ancestral que deve ser estudado através de uma análise sociológica, a fim de se compreender toda a sua extensão. Para tanto, entrelaça-se a visão de mundo dos indivíduos – a partir do surgimento do conceito – à sua influência por materializar a realidade social atualmente vivenciada.

O conceito de estigma foi criado pelos gregos (*steizen*) e tinha por finalidade fazer referência “[...] a sinais corporais com os quais se procurava evidenciar alguma coisa de extraordinário ou mau sobre o *status* moral de quem os apresentava” (Goffman, 2008, p. 11). Com isso, escravos, criminosos, traidores, entre outras pessoas, eram marcados e deveriam ser evitados pelos demais, pois representavam algo ruim.

Posteriormente, o cristianismo agregou dois novos significados metafóricos ao termo, quais sejam: sinais de graça divina e sinais de distúrbios físicos (Goffman, 2008, p. 11). Isto é, poderiam ser visíveis ou não, permanentes ou transitórios, de origem santa ou demoníaca. Fato é que também possuíam a utilidade de distinguir os indivíduos.

Atualmente, a palavra estigma é utilizada de maneira bastante semelhante ao sentido dado pelos gregos, de modo que aqueles considerados anormais ou inaceitáveis – também chamados de *outsiders* por Howard Becker – pela sociedade são rotulados por sua diferença (Pellizzetti, 2023), o que leva à marginalização social. Assim, o estigma é forma de categorização de pessoas.

Goffman (2008, p. 12) explicita que esta categorização ocorre por meio da observância de semelhanças e diferenças entre os sujeitos, numa tentativa de alocá-los em grupos que correspondam às rigorosas expectativas normativas de quem avalia. E, por suas vezes, as características descobertas revelam a identidade social do avaliado, a qual é dividida em virtual ou real.

A primeira refere-se àquilo que é imputado por terceiros, ou seja, são as exigências sociais, as quais, majoritariamente, não correspondem à realidade. Enquanto a segunda diz respeito aos verdadeiros atributos do indivíduo, que são imperceptíveis àqueles obstinados a acreditarem somente no que lhes convém.

Bacila (2022, p. 20), no mesmo sentido, afirma que o estigma é proveniente das metarregras: regras sociais baseadas em relações de poder e que refletem tanto aspectos objetivos (estruturas comportamentais da sociedade) quanto subjetivos (mecanismos psíquicos presentes na mente do intérprete). A consequência disso é a repercussão que gera conflitos e consequências na vida dos estigmatizados.

Os reflexos dessas práticas residem na inferiorização do sujeito, tornando-o indesejável:

Assim, deixamos de considerá-lo criatura comum e total, reduzindo-o a uma pessoa estragada e diminuída. Tal característica é um estigma, especialmente quando seu efeito de descrédito é muito grande – algumas vezes ele também é considerado um defeito, uma fraqueza, uma desvantagem – e constitui uma discrepância específica entre a identidade social virtual e a identidade social real (Goffman, 2008, p. 12).

Portanto, o estigma encontra-se na discordância com o estereótipo criado para alguém e, conseqüentemente, é considerado depreciativo pelos demais. Dessa forma, “um atributo que estigmatiza alguém pode confirmar a normalidade de outrem [...]” (Goffman, 2008, p. 13), ou seja, categorizar as pessoas também é uma maneira de se autoafirmar perante a sociedade como alguém superior.

Nesse viés, Bacila (2022, p. 14) afirma que “o outro é um estranho. Um outro que não poderia ser eu mesmo, porque eu não consigo me ver no outro e, daí, criamos um eu absoluto e um outro distante”. Frisa-se que o eu absoluto a que se refere é o responsável por ditar as metarregras, bem como a identidade social virtual.

Apesar da reação ser mais imediata com as pessoas que possuem algum estigma visualmente perceptível, também acontecem com aqueles invisíveis, a partir do momento que o outro toma ciência dele.

A partir do exposto, é possível afirmar que “o normal e o estigmatizado não são pessoas, e sim perspectivas que são geradas em situações sociais durante os contatos mistos [...]” (Goffman, 2008, p. 149). Portanto, tais perspectivas refletirão nas diversas searas sociais em que a pessoa ocupará espaço, mantendo-a, inclusive, marginalizada.

Estigma e Desigualdade de Oportunidades

Por ser a estigmatização uma forma de categorização de pessoas, possibilita a marginalização, discriminação, exclusão social, além de, até mesmo, provocar manifestações negativas de saúde, seja de cunho físico ou mental, a que se acrescem a dificuldade de autoaceitação e o impacto nas relações interpessoais.

Esse cenário impacta a vida profissional do estigmatizado, considerando a dificuldade de ser visto como uma pessoa capacitada para ocupar posições de destaque e liderança ou, até mesmo, de adentrar e permanecer no mercado de trabalho. Estudo publicado na revista *The Lancet* aponta três grupos bastante prejudicados no mercado de trabalho, sendo que dois deles são pessoas com doenças crônicas e pessoas com deficiência (Burdorf; Fernandes; Robroek, 2023, p. 1.385, tradução própria).

Deve-se destacar, contudo, que os direitos fundamentais e a Constituição Federal, se concretizados, oferecem substrato para a tutela das pessoas estigmatizadas.

Doenças Estigmatizantes

Como exposto, as condições de saúde são vetores estigmatizantes. Em que pese a existência de diversas doenças que causam estigma, algumas são mais latentes, tais como: HIV/AIDS, a hanseníase e as doenças psiquiátricas de maneira geral.

O HIV é um vírus descoberto no início dos anos 1980 capaz de provocar a AIDS e que pode levar a óbito. Desde sua identificação, embora tenha havido enorme evolução médico-científica, que inclusive pôde tornar o vírus indetectável e intransmissível, ainda não é possível apontar cura. Por poder ser transmitida também por relações sexuais ou compartilhamento de seringas, o portador do vírus do HIV é cercado por estigmas, foram e ainda são altamente discriminados.

Nesse sentir, Gunther (2015, p. 52), observando a estigmatização, sinaliza que “a AIDS é muitas vezes ocultada, como tantas outras doenças que provocam sentimentos de vergonha [...]”. Em razão disso, é possível afirmar que “o estigma e a discriminação estão entre os principais obstáculos para a prevenção, tratamento, cuidado em relação ao HIV” (UNAIDS, s.d., n.p.).

Por sua vez, a hanseníase, também conhecida pejorativamente como lepra, é uma doença infecciosa crônica causada por uma bactéria parasita intracelular (*Mycobacterium leprae* ou bacilo de Hansen) e que, diferentemente do HIV, possui cura, embora possa deixar sequelas aparentes. A percepção por terceiros ocorre visualmente, em razão do comprometimento estético. Assim, o estigma sofrido pelas pessoas acometidas pela doença é imediato e, inclusive, histórico, já que a patologia esteve vinculada à pobreza e à falta de higiene (Lyon; Grossi, 2013).

Assim, aquele que possui a doença é considerado perigoso (receio de contágio), visto como desagradável e marginalizado. Tal fato prejudica não somente as relações sociais dos hansenianos, mas também as relações de trabalho e demais oportunidades na sociedade.

Por fim, as doenças psiquiátricas – frisa-se que, neste trabalho, tais doenças serão tratadas de maneira geral e não individualizadas – compõem grande número das doenças estigmatizantes. Permanecem sendo de pouca aceitação pela sociedade e importante fonte de sofrimento às pessoas, por elas, acometidas. Diferentemente da hanseníase – e do próprio conceito literal de estigma –, os transtornos mentais não deixam marca visível, porém são identificados pelo outro através do estranhamento do comportamento do doente. Mesmo assim, Xavier *et al.* (2013, p. 14) mencionam que “[...] existe ainda uma proporção significativa da população geral que não sabe reconhecer os sinais e sintomas de doenças mentais específicas”. Percebe-se, pois, que o estigma imputado advém puramente do estereótipo, conforme aponta pesquisada:

No Brasil, levantamento na cidade de São Paulo revelou que crenças relacionadas ao estigma público em relação a pessoas com esquizofrenia são muito frequentes. Os portadores de esquizofrenia foram considerados potencialmente perigosos por cerca de 70% dos entrevistados; e quase 60% consideraram que as pessoas com esquizofrenia são capazes de despertar reações negativas e discriminação social (Rocha; Hara; Paprocki, 2015, p. 594).

Ademais, dados divulgados pela OMS em 2022 demonstram que, em 2019, quase um bilhão de pessoas no mundo viviam com algum transtorno mental, sendo estes a principal causa de incapacidade em todo o globo (Organização Pan-Americana da Saúde, 2022).

Apesar de as doenças psiquiátricas serem tão comuns, ainda carregam enorme estigma consigo. Logo, é evidente a urgente necessidade de mudança desse quadro, através de esforços conjuntos de órgãos estatais, a fim de oportunizar melhores condições de vida àqueles que possuem transtornos mentais.

A vulnerabilidade das pessoas acometidas por doenças estigmatizantes e o dever do Estado, de substrato constitucional, de propiciar condições dignas de existência a elas impõem a necessidade de desenvolvimento de instrumentos jurídicos aptos à tutela de tais grupos, o que será objeto de estudo crítico dos próximos capítulos, com especial destaque aos institutos atinentes ao Direito do Trabalho e ao Direito Previdenciário.

DIREITO DO TRABALHO: VEDAÇÃO À DISPENSA DISCRIMINATÓRIA E SÚMULA Nº 443 DO TST

Diante do cenário estigmatizante abordado no capítulo anterior, compreende-se que diversas doenças são vistas pejorativamente, de modo a restringir e afastar os doentes do mercado de trabalho.

A fim de proteger tais indivíduos e garantir sua dignidade, foi formulada pelo TST a Súmula nº 443, baseada em 22 precedentes, que trata da dispensa discriminatória de empregado portador de doença grave:

DISPENSA DISCRIMINATÓRIA. PRESUNÇÃO. EMPREGADO PORTADOR DE DOENÇA GRAVE. ESTIGMA OU PRECONCEITO. DIREITO À REINTEGRAÇÃO.

Presume-se discriminatória a despedida de empregado portador do vírus HIV ou de outra doença grave que suscite estigma ou preconceito. Inválido o ato, o empregado tem direito à reintegração no emprego (Brasil, 2012).

Referida Súmula tem o objetivo de salvaguardar portadores do vírus HIV e outras doenças graves que suscitam estigma no ambiente de trabalho, assegurando-lhes o direito de reintegração no emprego em caso de dispensa discriminatória, isto é, de maneira imotivada, não relacionada ao desempenho, mas somente em razão da existência da doença.

A Súmula não elenca rol taxativo de doenças graves, o que contribui para a expansão da proteção que o enunciado visa conferir, mas também cede lugar para análises subjetivas dos julgadores e, conseqüente, insegurança jurídica.

Em virtude da falta de especificidade, a fim de suprir lacuna, o TST aplica analogicamente o disposto no art. 151, da Lei nº 8.213/1991, que, por sua vez, também não contempla rol taxativo, motivo pelo qual é permitida a análise, pelo julgador, do caso submetido à sua apreciação (Barbosa, 2017, p. 39).

Art. 151. Até que seja elaborada a lista de doenças mencionada no inciso II do art. 26, independe de carência a concessão de auxílio-doença e de aposentadoria por invalidez ao segurado que, após filiar-se ao RGPS, for acometido das seguintes doenças: tuberculose ativa, hanseníase, alienação mental, esclerose múltipla, hepatopatia grave, neoplasia maligna, cegueira, paralisia irreversível e incapacitante, cardiopatia grave, doença de Parkinson, espondiloartrose anquilosante, nefropatia grave, estado avançado da doença de Paget (osteíte deformante), síndrome da deficiência imunológica adquirida (aids) ou contaminação por radiação, com base em conclusão da medicina especializada (Brasil, 1991b).

Os fundamentos da Súmula se baseiam em princípios constitucionais e trabalhistas (arts. 1º, III e IV; 3º, IV; 5º, caput e XLI; 7º, I; 170; e 193, todos da Constituição Federal) (Brasil, 1988), bem como na limitação do direito potestativo do empregador, ao considerar nula e ilícita a dispensa discriminatória (Wagner, 2017, p. 105).

Tem-se, portanto, que o ordenamento jurídico brasileiro atua ativamente na luta da preservação dos valores sociais do trabalho, a fim de impedir a discriminação nas relações laborais e proteger o trabalhador enfermo.

Nesse sentir, é correto afirmar que, não apenas o ordenamento jurídico juslaborativo oferece ferramentas para a tutela das pessoas acometidas por doenças estigmatizantes, mas que o próprio Poder Judiciário também o faz, mediante a emissão da referida Súmula.

Lei n. 9.029/95, Exame Admissional e Sigilo Médico

Nas palavras de Nascimento (2011, p. 405), os atos discriminatórios podem ocorrer em três momentos no âmbito das relações de trabalho: “[...] na admissão, no curso da relação de emprego e na dispensa, quando configurada ofensa direta à dignidade e igualdade do trabalhador”.

O exame admissional é importante instrumento de avaliação das condições gerais de saúde (física e psicológica) do empregado, sendo exigido por lei nos momentos da admissão, demissão, bem como periodicamente, conforme art. 168 da CLT.

Ainda que o exame admissional seja prática obrigatória da empresa, o empregado possui direito inviolável à intimidade, à vida privada, à honra e à imagem, conforme o art. 5º, inciso X, da CF. Assim, não é obrigado a revelar doenças que lhe acometam ao empregador.

Consoante a isso, a Lei nº 9.029/1995 proíbe práticas discriminatórias para efeitos admissionais ou de permanência na relação jurídica de trabalho.

Art. 1º É proibida a adoção de qualquer prática discriminatória e limitativa para efeito de acesso à relação de trabalho, ou de sua manutenção, por motivo de sexo, origem, raça, cor, estado civil, situação familiar, deficiência, reabilitação profissional, idade, entre outros, ressalvadas, nesse caso, as hipóteses de proteção à criança e ao adolescente previstas no inciso XXXIII do art. 7º da Constituição Federal (Brasil, 1995).

Quanto à referida Lei, precedendo possíveis contra argumentações, esclarece-se que, apesar do texto legal ser considerado *numerus clausus* para a materialidade penal, por se referir a atestados de gravidez ou esterilização, não o é para o Direito do Trabalho, para o qual se aplica a penalidade por analogia, em consonância com o art. 8º, da CLT:

Referida enumeração legal é *numerus clausus* para a materialidade penal, mas não para o Direito do Trabalho que, encontrando fatos de discriminação, por simetria, pode aplicar analogicamente a consequência jurídica do art. 4º da referida Lei, de nulidade da despedida e reintegração ao emprego (Scheuermann, 2013, p. 226).

Ademais, a todo momento devem ser observadas as normas de ética médica, sobretudo o sigilo. O Código de Ética Médica dispõe que “é vedado ao médico: Art. 73. Revelar fato de que tenha conhecimento em virtude do exercício de sua profissão, salvo por motivo justo, dever legal ou consentimento, por escrito, do paciente” (CFM, 2019, p. 35). Caso o profissional contrarie o disposto no art. 73, será submetido a processo ético administrativo.

Por sua vez, a Resolução CFM nº 1.665/2003 determina:

Art. 9º - O sigilo profissional que liga os médicos entre si e cada médico a seu paciente deve ser absoluto, nos termos da lei, e notadamente resguardado em relação aos empregadores e aos serviços públicos.

Parágrafo único - O médico não poderá transmitir informações sobre a condição do portador do vírus da SIDA (AIDS), mesmo quando submetido a normas de trabalho em serviço público ou privado, salvo nos casos previstos em lei, especialmente quando disto resultar a proibição da internação, a interrupção ou limitação do tratamento ou a transferência dos custos para o paciente ou sua família (CFM, 2003).

Outro importante dispositivo que veda a divulgação da condição do empregado portador do vírus HIV é o art. 1º, inciso V, da Lei nº 12.984/2014, o qual constitui crime com pena de um a quatro anos de reclusão e multa (Brasil, 2014).

Contudo, mesmo com todas as normas constitucionais e infraconstitucionais, sabe-se que o exame admissional pode se tornar o primeiro momento em que o empregado se torna vítima de discriminação, deixando de ser contratado após os resultados dos exames, ainda que a doença a qual é portador não apresente limitação para a função a ser desempenhada.

Apesar disso, o exame médico precedente à admissão é obrigação legal, logo deve ser realizado. No entanto, é imprescindível para a proteção do trabalhador que seja analisada somente a aptidão do indivíduo para o cargo selecionado, visando à saúde física e mental, bem como a qualidade de vida, a fim de garantir a plena segurança no trabalho, sempre assegurado o direito à intimidade e ao sigilo médico.

Ônus da Prova na Dispensa Discriminatória

Dadas as diversas maneiras de discriminação e momentos em que ela pode ocorrer durante o contrato de trabalho, é de importante magnitude o estudo do ônus da prova, sobretudo no contexto da dispensa discriminatória.

Almeida (2014, p. 173-174) leciona que, apesar de a prova não ser direito fundamental expresso na Carta Magna, encontra-se subentendida no inciso LV, do art. 5º, o qual versa sobre o contraditório e a ampla defesa, visto que a prova é um dos meios e recursos que asseguram tais princípios. Além deste caráter processual, o autor ainda defende a prova como via de acesso à justiça, garantindo a cidadania e a dignidade da pessoa humana; assim, também é instrumento democrático (Almeida, 2014, p. 174).

A CLT, em seu art. 818, prevê duas hipóteses de distribuição do ônus da prova, quais sejam: a teoria estática do ônus da prova (incisos I e II), como regra, e a teoria dinâmica do ônus da prova (§ 1º), como exceção.

Na teoria estática do ônus da prova, incumbe àquele que alega um fato o ônus de prová-lo. Por outro lado, na teoria dinâmica, o dever de provar determinado fato é distribuído à parte com melhores condições de demonstrá-lo. Portanto, é inegável instrumento destinado ao cumprimento da isonomia e acesso à ordem jurídica (Wagner, 2017, p. 10).

Similarmente, há disposições quanto à inversão do ônus da prova no CPC (art. 373, § 1º) e no CDC (art. 6º, VIII), sempre observando a hipossuficiência de uma parte em relação à outra, a fim de evitar a ocorrência de prova diabólica – aquela impossível ou excessivamente difícil de ser produzida.

Contudo, ainda há resistência, por parte da doutrina e jurisprudência quanto à aplicação da inversão ou livre distribuição do ônus da prova, sob a justificativa de que, com ela, os poderes instrutórios do juiz são demasiadamente ampliados, podendo acarretar insegurança jurídica e até mesmo dificultar o contraditório (Wagner, 2017, p. 10).

Tais alegações não merecem respaldo, pois os órgãos jurisdicionais têm o dever de zelar pela igualdade processual (paridade de armas), a qual, por diversas vezes, é abalada por aspectos endo e exoprocessuais, provocando prejuízo ao princípio (Souza, 2008, p. 105). Assim, “a existência de uma efetiva desigualdade de armas entre os sujeitos da relação jurídica processual e a exigência de inércia do órgão jurisdicional são posturas incongruentes que não se adequam ao caráter público do poder jurisdicional” (Souza, 2008, p. 105).

Inclusive, o poder instrutório do juiz possui a finalidade de garantir a paridade de armas, motivo pelo qual:

[...] onde se perceba, nesse embate, um injustificado desequilíbrio da balança a favor de uma das partes, não se pode esperar justiça da sentença, que pelo fato em si mesmo injusto, quer pela ilação de que não se chega ao conhecimento da verdade diante de duas versões ou afirmações contrárias se a uma e outra parte não se confere igual chance de dizer e demonstrar o que alega (Cruz, 2002, p. 101).

Cumprido mencionar que a teoria dinâmica é extremamente recente no Direito Processual do Trabalho, eis que apenas foi positivada como norma trabalhista com a Lei nº 13.467/2017.

Frente à nova tendência, a observância da hipossuficiência e da vulnerabilidade de uma parte em relação a outra deve ser analisada casuisticamente, cada qual com suas peculiaridades, de maneira que a distribuição do ônus da prova pelo juiz seja feita em caráter de exceção.

Ressalta-se, todavia, que tal desigualdade entre partes não faz referência tão somente ao aspecto econômico, mas também social, material e técnico:

[...] o critério de hipossuficiência deve, a nosso ver, porém, ser entendido como uma menor capacidade do trabalhador de produzir prova de suas alegações, abrangendo não só a condição econômica, mas também as condições materiais, técnicas e sociais e a dificuldade de obter alguns tipos de informações necessárias à produção probatória (Romar, 2016, p. 1.010).

Ademais, no ambiente de trabalho, a discriminação nem sempre é expressa, o que dificulta sua comprovação. Nas palavras de Romar (2018, p. 795):

As práticas discriminatórias nem sempre se manifestam de forma clara e direta, mas sutil e indireta, quando, sob a aparência de neutralidade, nada mais fazem que criar desigualdades em relação a certos grupos de pessoas com as mesmas características.

Portanto, ao haver dispensa de empregado portador do vírus HIV ou outras doenças graves, a discriminação é presumida, devendo o contrário ser comprovado pelo empregador e, caso este não o faça, terá o empregado direito à reintegração ou à indenização compensatória substitutiva (Romar, 2018, p. 796).

Referida presunção é justificada pela prova *prima facie*, positivada no ordenamento jurídico brasileiro através do art. 375 do CPC e do art. 852-D, da CLT, ao validar a aplicação de regras de experiência comum, baseadas no que ordinariamente acontece (Chehab, 2010, p. 56).

Isso significa que o julgador poderá declarar um fato comprovado por meio da análise da verossimilhança. Sobre o tema, Chehab (2010, p. 61) afirma: “A verossimilhança decorre de um juízo de probabilidade, de que os fatos aduzidos são provavelmente verdadeiros, se analisados com base em indícios e no que ordinariamente ocorre (máxima de experiência)”.

À vista disso, Viana (2010, p. 360) apresenta a lição:

Cabe ao reclamante, naturalmente, demonstrar os indícios. Mas como eles fazem presumir a prática do ato ilícito, têm o poder de inverter o ônus da prova. Terá o empregador então de apresentar uma justificativa qualquer para sua recusa ou, no mínimo, demonstrar que não agiu daquele modo com intenção discriminatória [...]. Mas a dúvida pesará contra ele, e não poderia ser de outro modo – já que é exatamente para decidir o impasse do juiz que a lei criou as regras do ônus da prova.

Na mesma linha, Barros (2010, p. 41) expõe:

[...] a pessoa considerada discriminada deverá apresentar fatos que permitam deduzir indícios racionais de discriminação [...] e o empregador deverá destruir a presunção, apresentando o motivo capaz de justificar o tratamento desigual. Exigir-se prova de discriminação ou da intenção de discriminar, inviabiliza o reconhecimento da igualdade de oportunidade e de tratamentos no emprego [...].

A inversão do *ônus probandi* garante à parte hipossuficiente a oportunidade de ter suas garantias e direitos individuais atendidos, sem que para tanto seja obrigada a produzir prova impossível em prol da estaticidade do procedimento.

Frisa-se que, para a aplicação da teoria dinâmica do ônus da prova, não basta a mera existência da doença: o empregado deve apresentar indícios de que a discriminação de fato ocorreu, bem como comprovar que o empregador tinha ciência de seu estado de saúde (Wagner, 2017, p. 153).

Portanto, a Súmula nº 443, do TST, observadas as regras de experiência comum e a verossimilhança do caso, impõe a prevalência do § 1º, do art. 818, da CLT, sobre a regra geral de distribuição do ônus da prova (teoria estática), incumbindo o empregador de demonstrar a motivação, não relacionada à discriminação, da dispensa de empregado portador de HIV ou doença grave. Diante dessas medidas, é oportunizada a ambas as partes a paridade de armas.

Nesse sentido, verifica-se uma das decisões que serviu como precedente da Súmula nº 443, do TST:

NULIDADE DO ATO DEMISSIONAL. EMPREGADO ACOMETIDO DE DOENÇA GRAVE - NEOPLASIA NODULAR EPITELIOIDE. DISPENSA DISCRIMINATÓRIA E ARBITRÁRIA. [...] A dispensa imotivada de empregado portador de doença grave autoriza presumir, em tese, seu caráter discriminatório e arbitrário, incumbindo ao empregador produzir prova da existência de outros motivos lícitos para a prática do ato, o que não ocorreu no caso em exame. 2. A circunstância de o sistema jurídico pátrio não contemplar a garantia provisória no emprego em tais hipóteses não impede o julgador de valer-se da prerrogativa consagrada no artigo 8º da Consolidação das Leis do Trabalho para aplicar à espécie os princípios gerais do Direito, notadamente os princípios constitucionais assecuratórios do direito à vida, ao trabalho, à dignidade da pessoa humana e a não discriminação, insculpidos nos artigos 1º, III e IV, 3º, IV, 5º, cabeça e XLI, 170 e 193 da Constituição da República, além da previsão contida nos artigos 5º, cabeça e 7º, I, da Lei Magna, que vedam a despedida arbitrária. [...]

(TST - RR: 119500-97.2002.5.09.0007, Relator: Min. Lelio Bentes Corrêa, Data de Julgamento: 21/03/2012, Primeira Turma).

Importa ainda mencionar que a previsão da Súmula, publicada em 2012, é anterior à inclusão do instituto da inversão do ônus da prova na legislação trabalhista, que ocorreu apenas com a Lei nº 13.467/17. Isso demonstra o caráter inovador e progressista dos julgadores quanto à matéria, comprometidos com o princípio da não discriminação – universal e fundamental –, bem como com a erradicação da estigmatização no ambiente de trabalho.

TUTELA NO ÂMBITO DA SEGURIDADE SOCIAL: CIF, SÚMULA 78 DA TNU E PERÍCIA BIOPSISSOCIAL

Como exposto, o estigma social dificulta e, até mesmo, impossibilita o acesso e a manutenção das pessoas doentes no trabalho. Além das barreiras impostas, as doenças estigmatizantes também podem ser responsáveis por incapacitar a pessoa acometida, de modo que esta não mais possua aptidão para desenvolver seu labor habitual.

Para ambas as hipóteses elencadas – obstaculização puramente em razão do estigma e incapacidade funcional para o trabalho –, o ordenamento jurídico e a jurisprudência oferecem ferramentas – nem sempre suficientes –, voltadas à tutela da pessoa doente, propondo releituras aos benefícios por incapacidade e aos benefícios assistenciais.

Benefícios por Incapacidade e Assistenciais

A Seguridade Social, composta pelos pilares da Previdência Social, Assistência Social e Saúde, desempenha relevante papel na concessão de condições materiais para a manutenção de vida digna às pessoas e, conseqüentemente, à efetivação dos direitos fundamentais de todos, inclusive das pessoas acometidas por doenças estigmatizantes, conforme se abordará nos subitens abaixo:

Benefícios por Incapacidade

Os benefícios por incapacidade são concedidos aos segurados, isto é, aqueles que contribuem com a Previdência Social, que estejam impedidos, por razão de doença, de exercer labor durante a persistência da enfermidade.

A incapacidade é definida pelo Manual Técnico de Perícia Médica Previdenciária, elaborado pelo INSS, nos seguintes termos:

Incapacidade laborativa é a impossibilidade de desempenho das funções específicas de uma atividade, função ou ocupação habitualmente exercida pelo segurado, em consequência de alterações morfofisiológicas provocadas por doença ou acidente (INSS, 2018, p. 26).

Além disso, a incapacidade é dividida quanto ao grau, à duração e à profissão (INSS, 2018, p. 27), das maneiras expostas a seguir.

O grau poderá ser parcial, quando houver limitação do desempenho, de modo que o segurado não seja capaz de atingir o rendimento adequado para o exercício da função; ou total, nos casos de impossibilidade de realizar as atribuições do cargo.

A duração poderá ser temporária, na hipótese de previsibilidade da recuperação; ou indefinida/permanente, em razão da insuscetibilidade de tratamento com os recursos terapêuticos e de reabilitação disponíveis à época.

Ainda, quanto à profissão, poderá ser uniprofissional, quando alcançar somente uma função; multiprofissional, abrangendo múltiplas atividades; ou omni-profissional, de modo a impossibilitar o desempenho de todas e quaisquer ocupações.

Todavia, esta não é a única maneira de se conceituar incapacidade.

Em 1976, a OMS publicou a Classificação Internacional das Deficiências, Incapacidades e Desvantagens (CID). A partir dela, as doenças foram descritas seguindo uma linearidade, em ordem crescente: doença → deficiência → incapacidade → desvantagem (Farias; Buchalla, 2005, p. 189).

Esse modelo, contudo, é falho no que tange à análise das dimensões sociais e ambientais, os quais são fundamentais e de grande influência na exteriorização da doença (Farias; Buchalla, 2005, p. 189). Por conseguinte, a OMS aprovou, em 2001, a Classificação Internacional de Funcionalidade, Incapacidade e Saúde (CIF).

A CID é baseada puramente na deficiência, enquanto a CIF tem como enfoque a funcionalidade, isto é, um conjunto que permeia a deficiência, as funcionalidades do corpo e a participação social. Segundo Farias e Buchalla (2005, p. 189), isso significa que:

[...] a incapacidade é resultante da interação entre a disfunção apresentada pelo indivíduo (seja orgânica e/ou da estrutura do corpo), a limitação de suas atividades e a restrição na participação social, e dos fatores ambientais que podem atuar como facilitadores ou barreiras para o desempenho dessas atividades e da participação.

A abordagem que engloba todos esses parâmetros é denominada biopsicossocial, eis que a avaliação do indivíduo transpassa a esfera biológica, psicológica e social, a fim de se obter o contexto completo de sua vida, logo, é multidisciplinar.

Em razão disso, é possível afirmar que essa nova classificação revolucionou por completo a interpretação sobre incapacidade. Contudo, ainda que a publicação da CIF tenha ocorrido há 23 anos, há certa resistência em seu uso.

Assistência Social

A Lei nº 8.212/91 define Assistência Social como:

Art. 4º A Assistência Social é a política social que provê o atendimento das necessidades básicas, traduzidas em proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência, à velhice e à pessoa portadora de deficiência, independentemente de contribuição à Seguridade Social (Brasil, 1991a).

A partir disso, Martins (2024, p. 573) define “assistência”, proveniente do latim *adsistentia*, como “[...] o ato ou efeito de assistir, de proteger, de amparar, de auxiliar em estado de necessidade”.

Assim, a Assistência Social pode ser entendida como um direito do cidadão e um dever do Estado, eis que não é exigida contraprestação pecuniária para o usufruto dos serviços e benefícios fornecidos à população, mas apenas o preenchimento de requisitos previstos em lei – aplicando-se o princípio da seletividade e distributividade.

O principal benefício assistencial é o Benefício de Prestação Continuada (BPC), previsto constitucionalmente no art. 203, inciso V, da CF:

Art. 203. A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos:

[...]

V - a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei (Brasil, 1988).

Ademais, a regulamentação do BPC está disposta na Lei nº 8.742/93 (LOAS), Capítulo IV, Seção I. Conforme redação, o referido benefício possui duas modalidades: a) destinado ao idoso; e b) destinado à pessoa com deficiência; sendo que a primeira não será objeto de pesquisa deste trabalho.

Assim, o BPC-deficiente contabiliza dois requisitos cumulativos para concessão, previstos nos §§ 2º e 3º, do art. 20, da LOAS:

§ 2º Para efeito de concessão do benefício de prestação continuada, considera-se pessoa com deficiência aquela que tem impedimento de longo prazo de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, o qual, em interação com uma ou mais barreiras, pode obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade em igualdade de condições com as demais pessoas.

§ 3º Observados os demais critérios de elegibilidade definidos nesta Lei, terão direito ao benefício financeiro de que trata o caput deste artigo a pessoa com deficiência ou a pessoa idosa com renda familiar mensal per capita igual ou inferior a 1/4 (um quarto) do salário-mínimo (Brasil, 1993).

Quanto ao critério “renda”, cumpre mencionar que o STF, por meio do julgamento dos REs nº 580.963/PR e 567.985/MT, e o STJ, através do REsp nº 1112557, declararam inconstitucional a fixação da renda em 1/4 do salário-mínimo com fins de avaliação de miserabilidade. A partir disso, deve-se analisar outros meios de prova e elementos caracterizadores de estado de pobreza, permitindo a relativização do requisito (Brasil, 2016).

Essa flexibilização foi incluída à LOAS, nos §§ 11 e 11-A, do art. 20, e art. 20-B, por meio das Leis nº 13.146/2015 (Estatuto da Pessoa com Deficiência) e 14.176/2021, ampliando o limite da renda mensal familiar para até 1/2 salário-mínimo *per capita*, além da avaliação dos seguintes elementos probatórios de miserabilidade e vulnerabilidade: grau de deficiência, dependência de terceiros para atividades básicas do cotidiano; e comprometimento do orçamento familiar, em virtude de gastos com medicamentos, tratamentos, alimentos e afins, comprovadamente necessários para a preservação da saúde e da vida do doente.

Para a concessão do BPC, as deficiências são observadas sob a ótica do contexto social vivenciado pelo indivíduo, e não apenas através de um resultado médico objetivo. Nas palavras de Vaitsman e Lobato (2017, p. 3.528):

[...] deficiências como problemas nas funções ou nas estruturas do corpo, porém dentro de um contexto social e pessoal. Funcionalidade e incapacidade passaram a ser vistos como resultado da interação entre estados de saúde, contextos ambiental, sociofamiliar e participação na sociedade.

Para tanto, haverá realização de perícia médica, a fim de avaliar a deficiência, seja física, mental, intelectual ou sensorial, de maneira objetiva. Contudo, haverá também perícia social, conduzida por assistente social, a fim de avaliar os fatores ambientais aos quais o indivíduo está inserido: “Cabe aos assistentes sociais avaliar o componente fatores ambientais – ambiente físico, social e atitudes – que constituem barreiras para a participação da pessoa com deficiência na sociedade e alguns domínios do componente atividades e participação” (Vaitsman; Lobato, 2017, p. 3.528).

Assim, a análise desse critério não se restringe apenas aos aspectos objetivos da enfermidade, mas também às limitações que o indivíduo possui, face à sociedade atual, obstruindo sua participação plena, efetiva e em situação de igualdade com as demais pessoas.

Súmula nº 78 da TNU

Verifica-se, pelo retratado, a existência da incapacidade física, traduzida pela inaptidão para realizar qualquer trabalho em virtude de limitações ocasionadas por doença, assim como de uma incapacidade velada, em que, mesmo que o indivíduo seja capaz de trabalhar, lhe são impostas barreiras, provenientes do estigma da doença que carrega.

A primeira hipótese é objetivamente identificada por perícia médica, bastando a CID para entender sobre o que se trata determinada doença. Já a segunda hipótese depende de uma análise multidisciplinar, transitando pela medicina, psicologia e assistência, com substrato na CIF.

Contudo, esta última ainda não é amplamente utilizada para a análise da concessão dos benefícios por incapacidade. Somente o BPC possui avaliação social complementarmente à médica, objetivando a compreensão dos fatores ambientais que atingem o indivíduo.

Nesse contexto, em 2014, a juíza federal Kyu Soon Lee, em sessão, propôs a redação do que veio a se tornar a Súmula nº 78 da TNU – aplicada tanto no âmbito previdenciário dos benefícios por incapacidade, quanto assistenciais, no que tange ao BPC –, nos seguintes termos:

Comprovado que o requerente de benefício é portador do vírus HIV, cabe ao julgador verificar as condições pessoais, sociais, econômicas e culturais, de forma a analisar a incapacidade em sentido amplo, em face da elevada estigmatização social da doença (CJF, 2014).

À época, já era pacificado na TNU que mesmo portadores assintomáticos do HIV deveriam ter suas condições pessoais, econômicas e culturais avaliadas, a fim da concessão do benefício, visto que a doença, por si só, era a principal responsável pela segregação no mercado de trabalho, resultando na incapacidade para o trabalho pura e simplesmente em razão do estigma. Considerando essa situação, a relatora pontuou:

Nessas situações – em que a doença por si só gera um estigma social –, para a caracterização da incapacidade/deficiência, faz-se necessária a avaliação dos aspectos pessoais, econômicos, sociais e culturais. Por outro lado, importante deixar claro que a doença por si só não acarreta a incapacidade ou deficiência que a Legislação exige para o gozo do benefício (CJF, 2014).

Assim, ainda que o resultado da perícia médica aponte a capacidade da pessoa, tratando-se de doença altamente estigmatizante, outros fatores devem ser avaliados, com a finalidade de se obter um conceito amplo de incapacidade.

Frisa-se que referida avaliação não necessariamente há de ser realizada por outra perícia – por exemplo, perícia social ou econômica –, pois é dever do próprio magistrado, através da análise probatória, fazer tal constatação (Silva; Alkimin, 2017, p. 71), o que inclusive se fundamenta pelo art. 479 do CPC.

Importa salientar que a presente Súmula não consiste na concessão absoluta de benefícios a quaisquer pessoas acometidas por doença estigmatizante, ou seja, não se presume a incapacidade meramente pela existência da moléstia. Pelo contrário, exige-se a verificação fática das condições peculiares a cada caso concreto (Koehler, 2016, p. 398).

Ressalta-se que nem sempre o afastamento do enfermo do trabalho é benéfico, pois, se inexistir incapacidade física, sinais exteriores de identificação ou conhecimento público da doença, a concessão do benefício majoraria as possibilidades de segregação (Koehler, 2016, p. 397). É o que se extrai de outro precedente da TNU, julgado pela própria relatora da Súmula nº 78:

Quanto ao mérito, ainda que a questão do preconceito sofrido pelo portador de HIV seja praticamente notória, entendo que a segregação pura e simples do portador da moléstia, em todos os casos, alijando-o do mercado de trabalho, não contribui para a solução desse grave problema. Ao contrário, a segregação do portador da moléstia assintomático ou com leves sequelas do meio social acabaria por agravar o preconceito, uma vez que chancelaria estado de isolamento que em nada contribui, em primeira análise, para a diminuição desse preconceito.

(PEDILEF n. 0021275-80.2009.4.03.6301, julgamento: 12/6/2013, DOU 21/6/2013, relatora: Juíza Federal Kyu Soon Lee).

Em que pese a redação da Súmula faça referência direta apenas ao HIV, entende-se que seu conteúdo é plenamente aplicável às demais doenças estigmatizantes, como a AIDS, hanseníase, obesidade mórbida, doenças de pele graves etc., conforme própria consideração da relatora (CJF, 2014; Koehler, 2016, p. 400).

Assim, a análise das condições psicológicas, sociais, econômicas e culturais do enfermo diz respeito à abordagem da incapacidade em sentido amplo, de maneira a garantir a proteção contra contingências sociais previstas em lei, bem como a dignidade da pessoa humana.

Perícia Biopsicossocial

A fim de se obter uma compreensão completa do critério biopsicossocial e identificar seus benefícios sobre a perícia médica somente por exame físico, faz-se necessário traçar um paralelo entre ambos.

O exame médico pericial encontra-se pormenorizado no Manual Técnico de Perícia Médica Previdenciária, sendo seus elementos essenciais: identificação, forma de filiação, histórico previdenciário, anamnese, exame físico, diagnóstico (CID), considerações médico periciais, fixação das datas técnicas, verificação da isenção de carência, caracterização dos Nexos Técnicos Previdenciários e conclusão médico pericial (INSS, 2018, p. 33-34).

A conclusão médico pericial resumirá todo o avaliado, pela qual se obterá o parecer do médico perito para concessão ou não do benefício pleiteado. A referida perícia possui o chamado “modelo médico” de incapacidade.

Em contrapartida, fala-se em um “modelo social” de incapacidade, o qual, por sua vez, possui como descrição:

O modelo social de incapacidade, por sua vez, considera a questão principalmente como um problema criado socialmente e, basicamente, como uma questão da integração plena do indivíduo à sociedade. A incapacidade não é um atributo de um indivíduo, mas sim um conjunto complexo de condições, muitas das quais criadas pelo ambiente social. Assim, o enfrentamento do problema requer ação social e é responsabilidade coletiva da sociedade fazer as modificações ambientais necessárias para a participação plena das pessoas com incapacidades em todas as áreas da vida social. Portanto, é uma questão de atitude ou de ideologia que requer mudanças sociais que, em nível político, transformam-se em questões de direitos humanos. De acordo com este modelo, a incapacidade é uma questão política (Buchalla, 2008, p. 32).

Tem-se, portanto, que o critério biopsicossocial, considerado pela CIF, assegura uma análise multidisciplinar, a fim de atestar a (in)capacidade, utilizando-se tanto o modelo médico quanto o social. Isso porque o exame meramente físico, isolado, é insuficiente para avaliar as condições da pessoa, além do que a avaliação somente dos critérios sociais pode ocasionar insegurança jurídica, eis que a conclusão para concessão de benefício seria completamente subjetiva.

Portanto, a perícia biopsicossocial tem como elementos essenciais: funções do corpo, estruturas do corpo, deficiências, atividade, participação, limitações de atividade, restrições de participação e fatores ambientais (Buchalla, 2008, p. 21). Tais elementos permeiam entre a funcionalidade e a incapacidade, juntamente com fatores contextuais.

As funções do corpo se referem à fisiologia do sistema corporal e psicológico, enquanto as estruturas do corpo se referem à anatomia, desde os órgãos internos até os membros externos. Estas devem ser avaliadas em conjunto, pela incidência de umas nas outras.

A atividade é a execução de tarefas e ações pelo indivíduo, enquanto a participação é o envolvimento em situações cotidianas. Portanto, a primeira possui viés objetivo e a segunda, subjetivo.

Assim, as limitações de atividades dizem respeito às dificuldades para executar uma atividade, ou seja, há dificuldade no próprio ato; já as restrições de participação dizem respeito aos problemas relacionados ao envolvimento social. Nesse sentido, Buchalla (2008, p. 27) explicita que “as limitações ou restrições são avaliadas em comparação com um padrão populacional geralmente aceito. [...]. A limitação ou restrição mede a discordância entre o desempenho observado e o esperado”.

Por fim, os fatores ambientais são compostos pelo ambiente físico, social e de atitudes em que as pessoas vivem, podendo ter impactos positivos ou negativos nos contextos individual e coletivo do sujeito. Logo, os fatores ambientais possuem o condão de influenciar em todos os aspectos anteriores, de modo a caracterizar a incapacidade.

Por todo o exposto, resta nítida a importância da avaliação da condição física do sujeito (modelo médico), bem como de seu entorno (modelo social), de maneira a resultar no critério biopsicossocial. Isso porque essa abordagem é capaz de alcançar não apenas as limitações objetivas do doente, mas também a estigmatização passível de ser carregada.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

1. O estigma é forma de categorização de pessoas, sendo conceito grego em referência pejorativa a sinais corporais extraordinários que evidenciassem algo de ruim sobre o status moral daqueles que os possuísem.

2. A conotação pejorativa do termo permanece até os dias atuais, direcionando-se – também, mas não somente – a considerável gama de doenças, o que atrai desvantagens de oportunidades às pessoas, por elas, acometidas.

3. O ordenamento jurídico, seja sob o prisma legislativo ou jurisprudencial, oferece instrumentos de tutela das pessoas acometidas por doenças estigmatizantes.

4. No âmbito trabalhista, a Lei n. 9.029/95 apresenta grande relevância, ao proibir a prática de atos discriminatórios. Já a Súmula 443 do TST veda a dispensa discriminatória do portador do vírus HIV ou acometido por outras doenças graves, sem que haja rol exaustivo acerca delas. A obrigatoriedade de sigilo médico, por sua vez, impede que doenças estigmatizantes identificadas no exame admissional e irrelevantes para o desempenho da função sejam relatadas ao empregador, ao passo que a aplicação da teoria da carga dinâmica da prova possibilita a transferência do encargo probatório ao empregador sempre que houver indícios de dispensa fundada em doenças estigmatizantes.

5. Já em relação à seguridade social, assiste-se à positiva ampliação da noção de incapacidade, permitindo que, além dos critérios médicos, sejam ponderados aspectos multidisciplinares. A gradual adoção da CIF em substituição à CID possibilita considerar a incapacidade como resultado da interação entre a disjunção e a interação social da pessoa acometida por doença estigmatizante, o que é reforçado pelo entendimento manifestado pela Súmula 78 da TNU e pela crescente utilização da perícia biopsicossocial.

6. Conclui-se, portanto, que o ordenamento oferece instrumentos de proteção da pessoa acometida por doenças estigmatizantes, desenvolvidos não apenas no âmbito legislativo, mas, sobretudo, pelo Poder Judiciário, atento à dinâmica das relações sociais.

7. Para a conferência de segurança jurídica, há a necessidade de que o Poder Legislativo se comprometa com a tutela das pessoas acometidas por doenças estigmatizantes, já que os principais instrumentos de proteção a elas têm seu substrato no entendimento jurisprudencial consagrado por súmulas e demais práticas judiciais.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Cleber Lúcio de. **Elementos da Teoria Geral da Prova: a prova como direito humano e fundamental das partes no processo judicial**. In: SCHIAVI, Mauro. Prova no Processo do Trabalho. 4. ed. São Paulo: LTr, 2014.

BACILA, Carlos Roberto. **Estigmas: um estudo sobre os preconceitos**. 5. ed. Curitiba: Amazon, 2022. *Kindle*.

BARBOSA, Guilherme Maciel da Rosa. **“Estabilidade Provisória” e a Súmula nº 443 do Tribunal Superior do Trabalho: vedação à dispensa imotivada do empregado acometido por moléstia grave**. Monografia (Trabalho de Conclusão de Curso) – UNISC. Santa Cruz do Sul, 2017.

BARROS, Alice Monteiro de. **Discriminação no emprego por motivo de sexo**. In: VIANA, Márcio Túlio; RENAULT, Otávio Linhares (coord). Discriminação. **São Paulo: LTr, 2010**.

BECKER. Howard Saul. **Outsiders: estudos de sociologia do desvio**. 1. ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2008.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Diário Oficial da União, p. 1, 05 out. 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 24 mai. 2024.

BRASIL. **Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991**. Dispõe sobre a organização da Seguridade Social, institui Plano de Custeio, e dá outras providências. Brasília, DF: Diário Oficial da União, p. 14.801, 25 jul. 1991a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8212cons.htm. Acesso em: 19 ago. 2024.

BRASIL. **Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991**. Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências. Brasília, DF: Diário Oficial da União, p. 14.809, 25 jul. 1991b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8213cons.htm. Acesso em: 20 jul. 2024.

BRASIL. **Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 2023**. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Brasília, DF: Diário Oficial da União, p. 18.769, 08 dez. 1993. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8742.htm. Acesso em: 20 ago. 2024.

BRASIL. **Lei nº 9.029, de 13 de abril de 1995.** Proíbe a exigência de atestados de gravidez e esterilização, e outras práticas discriminatórias, para efeitos admissionais ou de permanência da relação jurídica de trabalho, e dá outras providências. Brasília, DF: Diário Oficial da União, p. 5.361, 17 abr. 1995. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9029.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%209.029%2C%20DE%2013, trabalho%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAncias. Acesso em: 25 jun. 2024.

BRASIL. **Lei nº 12.984, de 2 de junho de 2014.** Define o crime de discriminação dos portadores do vírus da imunodeficiência humana (HIV) e doentes de aids. Brasília, DF: Diário Oficial da União, p. 3, 03 jun. 2014. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l12984.htm. Acesso em: 16 jul. 2024.

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 nº 6.019, de 3 de janeiro de 1974, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 8.212, de 24 de julho de 1991, a fim de adequar a legislação às novas relações de trabalho. Brasília, DF: Diário Oficial da União, p. 1, 14 jul. 2017. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13467.htm. Acesso em: 16 jul. 2024.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário com Agravo nº 963.175/CE.** Relatora: Min. Cármen Lúcia, 25 mai. 2016. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/despacho640613/false>. Acesso em: 21 ago. 2024.

BRASIL. **Turma Nacional de Uniformização.** Processo nº 0021275- 80.2009.4.03.6301. Relatora: Juíza Federal Kyu Soon Lee, 12 jun. 2013. Disponível em: <https://www.cjf.jus.br/cjf/corregedoria-da-justica-federal/turma-nacional-deuniformizacao/publicacoes-1/ComentriosSmulasTNUWEB.pdf>. Acesso em: 30 ago. 2024.

BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho (Primeira Turma). **Recurso de Revista nº 119500-97.2002.5.09.0007.** Relator: Min. Lelio Bentes Corrêa, 21 mar. 2012.

BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho. **Resolução nº 185, de 14 de setembro de 2012.** Diário Eletrônico da Justiça do Trabalho: caderno judiciário do Tribunal Superior do Trabalho, Brasília, DF, publicado em 25, 26 e 27 set. 2012. Disponível em: <https://hdl.handle.net/20.500.12178/26556>. Acesso em: 23 jun. 2024.

BUCHALLA, Cássia Maria (coord.). **CIF: Classificação Internacional de Funcionalidade, Incapacidade e Saúde.** 1. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2008.

BURDORF, Alex; FERNANDES, Rita C. P.; ROBROEK, Suzan J. W. **Health and inclusive labour force participation.** *The Lancet*, v. 402, p. 1.382-1.392, 14 out. 2023. Disponível em: [https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736\(23\)00868-1/abstract](https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736(23)00868-1/abstract). Acesso em: 27 mai. 2024.

CFM. **Código de Ética Médica: Resolução CFM nº 2.217, de 27 de setembro de 2018, modificada pelas Resoluções CFM nº 2.222/2018 e 2.226/2019.** Brasília, DF: Conselho Federal de Medicina, 2019.

CFM. **Resolução CFM nº 1.665, de 7 de maio de 2003.** Dispõe sobre a responsabilidade ética das instituições e profissionais médicos na prevenção, controle e tratamento dos pacientes portadores do vírus da SIDA (AIDS) e soropositivos. Brasília, DF: Diário Oficial da União, p. 83-84, 03 de jun. 2003.

CHEHAB, Gustavo Carvalho. **O Princípio da Não Discriminação e o Ônus da Prova**. Revista TST, Brasília, v. 76, n. 3, p. 52-71, jul./set. 2010.

CJF. TNU aprova súmula 78. **Justiça Federal, Conselho da Justiça Federal**, 12 set. 2014. Disponível em: <https://www.cjf.jus.br/cjf/noticias/2014/setembro/tnu-aprovasumula-78>. Acesso em: 01 abr. 2024.

CRUZ, Rogério Schietti Machado. **Garantias processuais nos recursos criminais. São Paulo: Atlas, 2002.**

FARIAS, Norma; BUCHALLA, Cassia Maria. **A classificação internacional de funcionalidade, incapacidade e saúde da organização mundial da saúde: conceitos, usos e perspectivas**. Revista Brasileira de Epidemiologia, v. 8, n. 2, p. 187-193, 2005. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1415-790X2005000200011>. Acesso em: 29 ago. 2024.

GOFFMAN, Erving. **Estigma: notas sobre a manipulação da identidade deteriorada**. 4. ed. Rio de Janeiro: LTC, 2008.

GUNTHER, Luiz Eduardo. **O HIV e a AIDS: preconceito, discriminação estigma no trabalho: aplicação da Súmula 443 do Tribunal Superior do Trabalho**. Revista eletrônica [do] Tribunal Regional do Trabalho da 9ª Região, Curitiba, v. 4, n. 42, p. 46-67, jul. 2015. Disponível em: <https://hdl.handle.net/20.500.12178/90992>. Acesso em 16 mai. 2024.

INSS. **Manual Técnico de Perícia Médica Previdenciária**. Brasília: Diretoria de Saúde do Trabalhador, 2018.

KOEHLER, Frederico Augusto Leopoldino (coord.) **Comentários às Súmulas da Turma Nacional de Uniformização dos Juizados Especiais Federais**. Brasília: Conselho da Justiça Federal, Centro de Estudos Judiciários, 2016. Disponível em: <https://www.cjf.jus.br/cjf/corregedoria-da-justica-federal/turma-nacional-deuniformizacao/publicacoes-1/ComentriosSmulasTNUWEB.pdf>. Acesso em: 30 ago. 2024.

LYON, Sandra; GROSSI, Maria A. **Hanseníase**. Rio de Janeiro: MedBook Editora, 2013. *E-book*. ISBN 9786557830321. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/books/9786557830321/>. Acesso em: 11 jun. 2024.

MARTINS, Sergio P. **Direito da seguridade social**. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2024. *E-book*. ISBN 9788553620746. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/books/9788553620746/>. Acesso em: 19 ago. 2024.

NASCIMENTO, Amauri Mascaro. **Direito Contemporâneo do Trabalho. São Paulo: Saraiva, 2011.**

ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DA SAÚDE. **OMS destaca necessidade urgente de transformar saúde mental e atenção**. OPAS, 17 jun. 2022. Disponível em: <https://www.paho.org/pt/noticias/17-6-2022-oms-destaca-necessidade-urgentettransformar-saude-mental-e-atencao>. Acesso em: 12 jun. 2024.

PELLIZZETTI, Bruno. Doenças Estigmatizantes no Aspecto Previdenciário. **Jusbrasil**, 2023. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/artigos/doencas-estigmatizantes-no-aspecto-previdenciario/1859761930>. Acesso em: 18 fev. 2024.

ROCHA, Fábio Lopes; HARA, Cláudia; PAPROCKI, Jorge. **Doença Mental e Estigma**. Revista Médica de Minas Gerais, v. 25, n. 4, 2015, p. 590-596. Disponível em: <https://dx.doi.org/10.5935/2238-3182.20150127>. Acesso em: 12 jun. 2024.

ROMAR, Carla Teresa Martins. **Direito do Trabalho Esquemático**. 5. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

ROMAR, Carla Teresa Martins. Distribuição dinâmica do ônus da prova no direito processual do trabalho. In: DIDIER JR., Freddie. (coord.). **Direito Probatório**. 2. ed. São Paulo: Juspodivm, 2016.

SCHEUERMANN, Hugo Carlos. **A tutela antidiscriminatória e a súmula nº 443 do TST**. Revista do TST, Brasília, v. 79, n. 2, p. 220-231, abr/jun. 2003. Disponível em: <https://hdl.handle.net/20.500.12178/39826>. Acesso em: 20 jul. 2024.

SILVA, Nathanael Lisboa Teodoro da; ALKIMIM, Maria Aparecida. **HIV/AIDS E Efetivação Do Direito Fundamental À Saúde E Previdência Social: Incapacidade De Acordo Com A Súmula 78 Da Turma Nacional De Uniformização (TNU)**. Revista de Direitos Sociais, Seguridade e Previdência Social, e-ISSN: 2525-9865, Maranhão, v. 3, n. 2, p. 63-84, jul./dez. 2017.

SOUZA, Artur César de. **A parcialidade positiva do juiz**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008.

UNAIDS. **Estigma e discriminação**. Disponível em: <https://unaids.org.br/estigma-ediscriminacao/>. Acesso em: 26 mai. 2024.

VAITSMAN, Jeni; LOBATO, Lenaura de Vasconcelos Costa. **Benefício de Prestação Continuada (BPC) para pessoas com deficiência: barreiras de acesso e lacunas intersetoriais**. Ciência & Saúde Coletiva, v. 22, n. 11, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1413-812320172211.20042017>. Acesso em: 21 ago. 2024.

VIANA, Márcio Túlio. **A proteção trabalhista contra os atos discriminatórios**. In: VIANA, Márcio Túlio; RENAULT, Otávio Linhares (coord). Discriminação. São Paulo: LTr, 2010.

WAGNER, José da Silva. **Ônus da Prova e a Dispensa Discriminatória**. Dissertação (mestrado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, Programa de Estudos Pós-Graduados em Direito. São Paulo, 2017. Disponível em: <https://repositorio.pucsp.br/jspui/handle/handle/20720>. Acesso em: 26 jun. 2024.

XAVIER, Salomé; KLUT, Catarina; NETO, Ana; PONTE, Guida da; MELO, João Carlos. **O Estigma da Doença Mental: que caminho percorremos?** Revista do Serviço de Psiquiatria do Hospital Prof. Doutor Fernando Fonseca, EPE, v. 11, n. 2, dez. 2013. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10400.10/1231>. Acesso em: 12 jun. 2024.

Dinâmicas de Participação Social na Reforma Urbana de Chapecó (SC)

Dynamics of Social Participation in the Urban Reform of Chapecó (SC)

Geverson Ampolini

Pesquisador Associado (FAPESC/UNOCHAPECÓ). Mestre em Políticas Sociais e Dinâmicas Regionais (Unochapecó/SC). <https://orcid.org/0000-0002-5924-390X>. <http://lattes.cnpq.br/4924336709374081>

Arlene Renk

Doutora em Antropologia pelo Museu Nacional (UFRJ). Professora titular da Unochapecó. <https://orcid.org/0000-0002-3524-0739>. <http://lattes.cnpq.br/2558671771464597>

Silvana Winckler

Doutora em Direito pela Universidade de Barcelona (Espanha). Professora titular da Unochapecó. <https://orcid.org/0000-0003-2980-2288>. <http://lattes.cnpq.br/3043201410419314>

RESUMO

Este trabalho analisa as dinâmicas de participação democrática na reforma urbana de Chapecó (SC), avaliando a sua capacidade de promover inclusão social e justiça territorial em um contexto marcado por influências econômicas e políticas. A pesquisa, fundamentada em revisões bibliográficas e documentais, examina criticamente o Plano Diretor de Chapecó como instrumento de planejamento urbano e gestão democrática, com ênfase no impacto de grandes empreendimentos, como a Usina Hidrelétrica Foz do Chapecó, na reorganização territorial. Os resultados revelam que, apesar de avanços pontuais e da existência de mecanismos participativos formalizados, os interesses econômicos frequentemente prevalecem sobre as demandas sociais e ambientais, enfraquecendo os espaços de diálogo e a representatividade das comunidades. Além disso, o trabalho evidencia como a segregação socioespacial, a gentrificação e a especulação imobiliária continuam sendo desafios persistentes no município. Reforça-se a necessidade de fortalecer as estruturas participativas, maior transparência nos processos decisórios e a promoção de políticas públicas que priorizem a sustentabilidade ambiental e a equidade social. Conclui-se que, para se alcançar uma governança urbana verdadeiramente inclusiva, é fundamental integrar processos participativos contínuos, capacitação comunitária e uma fiscalização mais rigorosa contra a captura de políticas públicas por interesses privados.

Palavras-chave: planejamento urbano; participação social; plano diretor; Chapecó (SC).



ABSTRACT

This study analyzes the dynamics of democratic participation in the urban reform of Chapecó (SC), assessing its ability to promote social inclusion and territorial justice in a context marked by economic and political influences. Grounded in bibliographic and documentary reviews, the research critically examines the Chapecó Master Plan as an instrument of urban planning and democratic governance, with an emphasis on the impact of large projects, such as the Foz do Chapecó Hydroelectric Plant, on territorial reorganization. The findings reveal that, despite some progress and the formal existence of participatory mechanisms, economic interests often outweigh social and environmental demands, weakening dialogue spaces and community representation. Additionally, the study highlights how socio-spatial segregation, gentrification, and real estate speculation remain persistent challenges in the municipality. The need for strengthening participatory structures, ensuring greater transparency in decision-making processes, and implementing public policies that prioritize environmental sustainability and social equity is underscored. It concludes that achieving truly inclusive urban governance requires integrating continuous participatory processes, community empowerment, and stricter oversight to prevent the capture of public policies by private interests.

Keywords: urban planning; social participation; master plan; Chapecó (SC).

INTRODUÇÃO

O tema deste artigo é *“As dinâmicas de participação democrática nos processos de reforma urbana em Chapecó”*. Analisa-se em que medida os processos participativos na cidade configuraram-se como arenas efetivas de participação democrática e diálogo social na reforma urbana, investigando ainda se, nesses espaços, prevaleceram os interesses econômicos em detrimento da participação comunitária.

O objetivo geral deste trabalho é discutir criticamente os processos participativos implementados na reforma urbana de Chapecó, avaliando sua eficácia em promover uma participação democrática genuína e inclusiva, bem como examinar em que medida os interesses econômicos influenciaram os resultados e decisões desses processos.

A análise aborda a eficácia do Plano Diretor de Chapecó como ferramenta de participação política, com ênfase no envolvimento de grupos historicamente marginalizados. Busca-se determinar se o plano tem se concentrado nas necessidades sociais e ambientais da comunidade ou se tem favorecido as forças econômicas e interesses capitalistas.

O presente estudo examina a dimensão participativa do Plano Diretor de Chapecó e as interações entre governo e comunidade, investigando os impactos sociais e políticos dessas interações no contexto urbano brasileiro.

Regulamentado pela Lei Federal nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade), o Plano Diretor é um instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana, obrigatório para cidades com mais de 20.000 habitantes ou em situações de impacto ambiental ou turístico relevante. Seu objetivo é orientar a ocupação do solo urbano, visando à qualidade de vida, preservação ambiental e desenvolvimento sustentável.

A Constituição Federal de 1988 enfatizou a participação popular como elemento crucial nas políticas públicas, especialmente no planejamento urbano. No artigo 182, estipula que cidades com mais de 20.000 habitantes devem ter um plano diretor que promova gestão democrática e participativa para atender às demandas sociais no desenvolvimento urbano.

Le Corbusier, crítico das cidades de sua época, descrevia-as como sendo desorganizadas, insalubres e ineficientes. Defendia que o planejamento urbano deveria integrar abordagens científicas e artísticas, priorizando tanto aspectos técnicos quanto humanos. Ressaltava a importância de uma visão crítica e coragem política para implementar ideias urbanas inovadoras (Corbusier, 1984).

Este estudo oferece uma análise crítica dos processos participativos no contexto da reforma urbana de Chapecó, evidenciando desafios e limitações da inclusão democrática. Ao considerar os impactos sociais, econômicos e ambientais, reforça-se a necessidade de equilibrar interesses econômicos e comunitários, utilizando o Plano Diretor como instrumento de transformação urbana e justiça social, promovendo verdadeira participação cidadã.

DESAFIOS E CONTRADIÇÕES DO PLANEJAMENTO URBANO

Este tópico aborda os principais desafios e contradições enfrentados no planejamento urbano contemporâneo, considerando que a complexidade das cidades modernas e a diversidade de interesses tornam o planejamento urbano uma arena de intensos debates e conflitos.

O plano diretor pode ser entendido como um contrato social entre governo e cidadãos, desempenhando papel essencial para promover um planejamento urbano participativo e colaborativo. Ele facilita alianças entre diferentes setores sociais, priorizando a diversificação dos usos urbanos e a coexistência harmoniosa de residências, comércios e espaços públicos. Esse enfoque estimula a mobilidade pedestre e a integração funcional das cidades, aspectos fundamentais para a coesão comunitária e para a segurança urbana (Jacobs, 2009; Gehl, 2015; Ribeiro e Cardoso, 1990).

O modernismo urbanístico, com sua ênfase na racionalidade técnica e na negligência da história e do contexto urbano, resultou em cidades segregadas e desumanizadas. Em resposta, alternativas como o planejamento pós-moderno, o novo urbanismo e o urbanismo participativo têm sido exploradas, reforçando a necessidade de abordagens adaptáveis e contextuais. Essas abordagens destacam a importância da alfabetização ecológica e concebem as cidades como sistemas socioecológicos, propondo uma criação holística e participativa de cidades sustentáveis que integrem seres humanos e natureza de forma regenerativa (Herzog, 2013; Hall, 1995).

A valorização imobiliária, que não democratiza nem garante o acesso universal à moradia, intensifica a fragmentação urbana e a degradação social. Esse fenômeno está associado à globalização e aos fluxos de capital que transformam o espaço urbano, sendo a propriedade privada da terra uma base para a apropriação de lucros excedentes. Na América Latina, especialmente no Brasil, Parcerias Público-Privadas têm sido amplamente adotadas, amparadas por garantias estatais, facilitando a integração entre os setores imobiliário e financeiro (Tone, 2017; Pereira; Shimbo, 2023).

O Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001) estabelece a obrigatoriedade do plano diretor para diversas categorias de cidades, incluindo aquelas com mais de 20 mil habitantes, áreas turísticas, locais de programas de urbanização e áreas metropolitanas.

O planejamento urbano busca conceber um futuro enfrentando as contradições entre normas de propriedade, demandas de mercado e ideais modernos. As dinâmicas urbanas, marcadas por conflitos em torno de moradia e acesso a serviços básicos, são influenciadas tanto por interesses imobiliários quanto por políticas públicas. Politizar essas questões é fundamental para promover discussões sobre a distribuição dos benefícios das remodelações urbanas e enfrentar as desigualdades existentes. A necessidade de reformas urbanas e políticas públicas que promovam a inclusão habitacional e a recuperação ambiental ressalta a importância de abordagens multifacetadas para enfrentar os desafios urbanos (Bittencourt, 2008; Bittencourt; Nascimento, 2008).

A interconexão entre poder econômico e poder político é intrínseca e crucial para compreender as dinâmicas de uma região. Agentes econômicos não apenas exercem influência política, mas também estabelecem alianças e conflitos estratégicos, sempre priorizando seus próprios interesses. Essa dinâmica frequentemente é acompanhada por discursos que destacam o bem-estar social, o desenvolvimento regional e outras narrativas que legitimam suas ações (Alba, 2013).

Em Chapecó, a organização espacial foi fortemente influenciada pelas ações estatais e pelos interesses do capital agroindustrial, especialmente durante as décadas de 1970 e 1980. Os debates em torno dos planos diretores da cidade revelaram uma clara orientação para o crescimento urbano como forma de viabilizar a industrialização (Aldana; Badalotti; Hass, 2010).

Os embates relacionados à elaboração dos planos diretores refletem o confronto entre os interesses capitalistas de governos locais e grupos conservadores e os movimentos que defendem uma governança urbana inclusiva e participativa. Esses movimentos baseiam-se nos direitos humanos, na função social da propriedade e na gestão democrática (Aldana; Badalotti; Hass, 2010).

A análise das políticas urbanas de Chapecó evidencia o favorecimento dos interesses da classe industrial tanto no Plano Diretor de 1974 quanto na Lei de Zoneamento de 1980. Essas políticas reforçaram a segregação socioespacial, privilegiaram a acumulação de capital e agravaram desigualdades urbanas. Assim, ilustram a tensão existente entre a busca por uma urbanização equilibrada e os interesses econômicos predominantes (Reche; Sugai, 2011; Reche, 2008).

Os planos diretores são contratos entre governo e população, que buscam promover alianças sociais. No entanto, sua aplicabilidade enfrenta desafios em uma sociedade capitalista, onde o direito à cidade é limitado, agravado por uma democracia que restringe a autonomia das organizações populares. Historicamente, a gestão urbana nas décadas de 1960 e 1970 adotou uma abordagem tecnocrática, desconsiderando aspectos socioeconômicos e resultando em planos desconectados das realidades locais (Aldana; Badalotti; Hass, 2010).

O processo democrático nas usinas hidrelétricas brasileiras é frequentemente comprometido por interesses neoliberais, que ignoram a inclusão efetiva das comunidades locais. Embora existam procedimentos formais, como o licenciamento ambiental e as audiências públicas, eles são dominados por empresas e governos, priorizando o desenvolvimento econômico em detrimento das preocupações sociais e ambientais. Essa dinâmica exclui as comunidades locais e enfraquece uma gestão ambiental democrática (Rocha, 2012).

Introduzido em 2004, o Plano Diretor representou uma inovação no cenário do planejamento urbano, mas desde sua implementação enfrenta desafios significativos. Apesar de amplas mobilizações sociais, as mudanças efetivas permanecem limitadas, e conceitos cruciais como a gestão democrática urbana ainda não se consolidaram plenamente na prática.

O Conselho Municipal de Desenvolvimento Territorial (CMDT) enfrenta dificuldades ao tentar conciliar interesses diversos. A revisão do plano revelou-se problemática, destacando a ausência de uma cultura sólida de participação ativa no planejamento territorial.

Em Chapecó, o planejamento urbano é fortemente influenciado por interesses econômicos e políticos, especialmente do setor imobiliário, prejudicando a implementação de um plano diretor alinhado à governança democrática e à reforma urbana. Essas influências intensificam a segregação socioespacial, restringem a participação comunitária e limitam políticas habitacionais inclusivas. Apesar da predominância de uma governança oligárquica, existem espaços de participação que demonstram potencial para uma gestão mais inclusiva, ainda que enfrentem desafios como infraestrutura inadequada e urbanização desordenada (Aldana; Badalotti; Hass, 2010).

A legislação inicial que protegia as margens dos rios foi alterada ao longo do tempo para atender às demandas de crescimento urbano e desenvolvimento econômico. Em Chapecó, as Leis Complementares nº 202 e nº 429 buscam equilibrar a proteção ambiental com o desenvolvimento econômico. No entanto, as constantes mudanças legais e a crescente permissão para atividades industriais refletem o conflito entre interesses econômicos e a sustentabilidade ambiental, reforçando a necessidade de engajamento comunitário na gestão territorial (Vilella; Ramé, 2014).

O Plano Diretor de 2004, em Chapecó, passou por ajustes devido a falhas na implementação inicial, discutidos pelo Conselho Municipal de Desenvolvimento Territorial e encaminhados para alteração legislativa na Câmara de Vereadores. As modificações realizadas foram pontuais, mas positivas, com revisões decenais previstas para garantir sua adequação contínua.

Com relação aos aspectos ambientais, destaca-se o aumento significativo do potencial de uso e ocupação do Lajeado São José, que resultou no crescimento de loteamentos nessa área, mesmo sendo designada como proteção ambiental e Unidade de Conservação pelo Decreto Estadual 14.250. Essa expansão é considerada uma violação da legislação federal e estadual. Conclui-se que as alterações realizadas no Plano Diretor de Chapecó comprometeram seus princípios originais, favorecendo os interesses do mercado imobiliário e da construção civil em detrimento do interesse público e da coletividade (Aldana; Badalotti; Hass, 2010).

O rápido crescimento urbano de Chapecó gerou demandas como a necessidade de expansão viária, exemplificada pela duplicação da Avenida Leopoldo Sander, e a realocação de famílias residentes em áreas irregulares. A urbanização e ocupação do Lajeado São José evidenciaram a construção irregular de residências ao longo da avenida. A administração pública respondeu parcialmente ao problema, removendo algumas famílias e realocando-as em áreas regularizadas, embora ocupações irregulares continuem a persistir (Ferreira, 2023).

O investimento em megaobras viárias em Chapecó reflete uma ideologia hegemônica que desconsidera as realidades urbanas locais. Campanhas publicitárias promovem uma visão de progresso que ignora os impactos sociais e ambientais, contribuindo para a exclusão e desigualdade. O urbanismo da cidade é fortemente influenciado pelos interesses do setor imobiliário e empresarial, enquanto a população arca com as consequências dessas intervenções (Baldissera *et al.*, 2016).

A desigualdade espacial em Chapecó é resultado da influência de agentes imobiliários, políticos e econômicos, agravada pelo crescimento agroindustrial e pela migração rural-urbana. O poder público, em conjunto com elites fundiárias e econômicas, moldou uma configuração desigual, concentrando populações de baixa e média renda nas periferias e elites no centro. Investimentos públicos priorizam áreas mais ricas, perpetuando disparidades, enquanto novos padrões de consumo e habitação aprofundam essas desigualdades (Bedin, 2017).

Embora o Plano Diretor deva orientar a ocupação do solo e promover o desenvolvimento sustentável, na prática, a implementação de suas diretrizes enfrenta obstáculos significativos. Os conflitos, especialmente relacionados ao deslocamento de comunidades e aos impactos ambientais, evidenciam a dificuldade de equilibrar interesses econômicos com as necessidades sociais e ambientais.

O PLANO DIRETOR E A CONSTRUÇÃO DE GRANDES EMPREENDIMENTOS

O Plano Diretor é uma ferramenta essencial para orientar o desenvolvimento urbano de forma sustentável e inclusiva, especialmente diante de grandes empreendimentos, como hidrelétricas. Este tópico aborda a integração das diretrizes do Plano Diretor com as demandas e impactos gerados por tais empreendimentos, com foco nas normas de uso e ocupação do solo e nas medidas de mitigação e compensação necessárias para equilibrar desenvolvimento e sustentabilidade.

No contexto do desenvolvimento de hidrelétricas, é fundamental que o projeto esteja alinhado ao Plano Diretor local, respeitando as normas de uso do solo nas áreas próximas ao reservatório. Diante de impactos significativos, como alterações no regime hídrico e danos à biodiversidade, torna-se imprescindível adotar medidas de mitigação e compensação. Tais medidas podem incluir a recuperação de áreas degradadas e compensações financeiras às comunidades atingidas, assegurando uma abordagem que harmonize desenvolvimento e sustentabilidade.

A instalação da Usina Hidrelétrica Foz do Chapecó resultou em persistentes conflitos socioambientais, provocados por impactos como o deslocamento populacional e alterações no ecossistema. As comunidades afetadas continuam a resistir, mesmo após a conclusão da obra, mobilizando-se para reivindicar justiça ambiental e social (Agnolin; Winckler; Renk, 2011).

Entretanto, observa-se que a comunicação e a inclusão efetivas dessas comunidades nos processos decisórios são frequentemente negligenciadas. Além disso, as avaliações de impacto ambiental falham em alcançar adequadamente os residentes das áreas impactadas, aprofundando os desafios relacionados à gestão sustentável e inclusiva do território (Agnolin; Winckler; Renk, 2011).

A construção de usinas hidrelétricas frequentemente ocorre sem a devida comunicação e inclusão das comunidades afetadas. Embora os impactos sejam documentados por contratados dos empreendedores, as informações raramente chegam às áreas impactadas, como na UHE Foz do Chapecó. O Plano Ambiental de Conservação e Uso do Entorno do Reservatório (PACUERA) é frequentemente tratado como mera formalidade, ignorando o potencial de projetos comunitários benéficos. A inclusão efetiva e a aprovação comunitária do PACUERA antes do início das operações poderiam melhorar significativamente o cenário, promovendo inclusão social e controle público.

A comunidade local da região do rio Uruguai enfrentou significativos desafios socioambientais devido à gestão do lago formado pela UHE Foz do Chapecó. Apesar da mobilização comunitária e da intervenção de órgãos como o Ministério Público Federal e o IBAMA, o PACUERA foi aprovado sem alterações, regulando o acesso ao lago. Os conflitos, inicialmente relacionados às indenizações, evoluíram para incertezas quanto ao uso do lago e seu entorno, impactando diretamente a vida da população local e as decisões de gestão municipal (Renk; Winckler, 2014).

O Plano Diretor de Desenvolvimento Territorial de Chapecó, instituído pela Lei Complementar N. 202 de 2004, fundamenta-se em princípios que promovem justiça social, inclusão e a função social da cidade e da propriedade (Chapecó, 2004). Esses princípios visam garantir melhorias na qualidade de vida dos habitantes, bem como a distribuição equitativa dos benefícios e ônus do desenvolvimento. O plano destaca ainda o respeito ao meio ambiente, o fortalecimento da capacidade do setor público e a participação ativa da população nas decisões de planejamento e gestão (Chapecó, 2004).

Entre 2007 e 2018, foi identificado um total de 136 espécies de peixes na UHE Foz do Chapecó. Para mitigar os impactos ambientais, foi implementado um programa de repovoamento, com a soltura de 1.865.838 alevinos de espécies como curimatás, dourados e mandis-amarelo, visando sustentar populações não autossuficientes entre as barragens de Foz do Chapecó, Itá e Monjolinho. Esse programa prioriza a conservação da biodiversidade aquática e da vegetação nativa (Foz do Chapecó, 2024).

A região do entorno da UHE Foz do Chapecó, abrangendo doze municípios entre Rio Grande do Sul e Santa Catarina, possui 34.654 habitantes que desenvolvem atividades como pesca. Em Santa Catarina, três municípios destacam-se como zonas turísticas, sendo Chapecó notável por suas paisagens rurais. A área inclui Áreas de Proteção Per-

manente, a Floresta Nacional de Chapecó e a Reserva Indígena Aldeia Kondá. O Plano Diretor de Chapecó prioriza estratégias voltadas à conservação ambiental, gestão hídrica e desenvolvimento regional sustentável (Chapecó, 2004).

O Plano Diretor de Desenvolvimento Territorial de Chapecó também aborda a gestão sustentável dos recursos urbanos e naturais. Iniciativas como o programa de Requalificação da Paisagem Urbana e Natural visam revitalizar áreas urbanas, enquanto o Gerenciamento das Bacias Hidrográficas busca proteger os recursos hídricos. A Lei Complementar N. 202 regulamenta áreas como o Distrito de Gôio-Ën, localizado na Macroárea da Orla dos Rios, promovendo a preservação ambiental, o turismo e atividades agrofamiliares com controle residencial. Além disso, o plano enfatiza a proteção do patrimônio cultural e indígena, organizando o território em zonas de densificação urbana e produção primária. O processo inclui a participação popular e revisões decenais para garantir sua adaptação às necessidades da comunidade e do ambiente (Chapecó, 2004; Mattos, 2010).

Nas revisões anteriores do Plano Diretor de Chapecó, como em 2006 e 2014, foi constatada uma diminuição significativa na participação da população nos espaços destinados ao processo, revelando desafios e entraves no âmbito participativo. A baixa presença de movimentos sociais na revisão de 2014 reflete um possível desinteresse ou desconhecimento do poder de decisão que os cidadãos possuem nos processos democráticos participativos (Giacomini, 2017).

Durante a formulação do Plano Diretor de Chapecó em 2002-2003, registrou-se uma ampla participação da governança local e da sociedade civil, resultando na criação de uma estrutura institucional participativa. Contudo, a revisão de 2006, conduzida por um governo de orientação conservadora, alterou substancialmente as diretrizes, priorizando os interesses do setor imobiliário em detrimento da preservação ambiental e das normas estabelecidas pelo Estatuto da Cidade. Esse cenário refletiu a influência de interesses econômicos e políticos locais, comprometendo o debate sobre o desenvolvimento urbano sustentável (Hass, 2017).

Embora a revisão de 2006 tenha apresentado avanços pontuais, como o recorte territorial dos bairros, também evidenciou lacunas importantes. Entre os principais problemas destacam-se a participação de representantes de fora da região, a divisão inadequada da área rural e a falta de representatividade de grupos sociais diversos. Além disso, notou-se a ausência de esforços para incluir grupos vulneráveis, como pessoas com deficiência e mães com filhos pequenos. Estudos mais aprofundados são necessários para compreender plenamente o nível de envolvimento e os desafios desse processo (Pravatto; Giacomini, 2017).

Em síntese, o Plano Diretor é uma ferramenta essencial para a promoção do equilíbrio entre desenvolvimento urbano, sustentabilidade e inclusão social, especialmente diante de grandes empreendimentos como hidrelétricas. No caso da UHE Foz do Chapecó, os conflitos socioambientais evidenciaram a necessidade de maior comunicação, transparência e participação comunitária nos processos decisórios. A experiência reforça que medidas de mitigação e compensação, aliadas à efetiva implementação de diretrizes ambientais e sociais, são indispensáveis para a redução de impactos e a garantia da justiça territorial.

REESTRUTURAÇÃO URBANA NO DISTRITO DE GOIO-ÊN (CHAPECÓ/SC)

Este tópico explora a interação entre a construção da Usina Hidrelétrica Foz do Chapecó e os subsequentes processos de reestruturação urbana no Distrito de Góio-Ên. A instalação da usina provocou uma transformação significativa na região, trazendo desafios e oportunidades para o desenvolvimento local.

Em Chapecó, as dinâmicas dos espaços públicos refletem conflitos entre diferentes grupos sociais, influenciando a interação entre áreas públicas e privadas. Essas dinâmicas resultam tanto de interações sociais quanto de intervenções legais, desafiando interpretações simplistas sobre a crise do espaço público. Resistências às tentativas de privatização revelam a complexidade das esferas públicas e a fragmentação socioespacial, influenciada por normas e símbolos urbanos (Bender; Goés, 2022).

Entre 1930 e 1960, no sul do Brasil, balseiros enfrentavam as correntezas do Rio Uruguai para transportar madeira, incluindo a região de Goio-ên (Chapecó/SC). As toras, adquiridas de colonos locais, eram enviadas para a Europa e os Estados Unidos. Além de impulsionar a economia local, esse comércio contribuiu significativamente para o desenvolvimento do distrito, trazendo recursos econômicos para a região (Silva, 2008).

Um dos principais impactos da construção da UHE Foz do Chapecó foi a inundação de parte do Distrito de Goio-ên e sua posterior reestruturação urbana. O potencial turístico da região foi destacado, integrando-a simultaneamente à Rota do Sol e à Rota do Vale do Rio Uruguai, além de situá-la estrategicamente entre o Rio Grande do Sul e Santa Catarina (Mattos, 2010).

O licenciamento de grandes projetos, como usinas hidrelétricas, inicia-se com autorizações federais e envolve negociações com prefeitos das áreas impactadas, evidenciando a limitada influência dos governos locais diante das pressões de tais empreendimentos.

Segundo o PACUERA, Goio-ên passou por mudanças significativas visando ampliar e regular o uso turístico e recreativo da região. O distrito foi designado como Unidade de Desenvolvimento Turístico e Área de Urbanização Específica, com zonas destinadas a atividades de lazer e turismo. Infraestruturas específicas foram construídas para apoiar essas atividades, enquanto diretrizes para conservação ambiental foram estabelecidas para preservar os valores ecológicos e paisagísticos do local (UHE Foz do Chapecó, 2024).

A área adjacente à UHE Foz do Chapecó é ecologicamente rica, com biodiversidade notável, vegetação nativa e Áreas de Preservação Permanente (APPs) ao longo dos cursos d'água. Essenciais para a conservação dos recursos hídricos, essas áreas sustentam atividades tradicionais como pesca e agricultura. O PACUERA gerencia os impactos ambientais, promovendo a conservação e o uso sustentável dos recursos, enquanto fragilidades ambientais são cuidadosamente analisadas e tratadas (UHE Foz do Chapecó, 2024).

O PACUERA regula o entorno do reservatório, com foco na conservação da qualidade da água por meio de ações como fiscalização, conscientização, recuperação

de áreas degradadas e monitoramento contínuo. O reservatório permite múltiplos usos, incluindo geração de energia, turismo, pesca, aquicultura, conservação e abastecimento de água (UHE Foz do Chapecó, 2024).

Chapecó tem concentrado esforços em desenvolver o turismo sustentável em Góio-Ên, transformando-o em um destino turístico enquanto evita atividades poluentes. Contudo, o rápido enchimento do reservatório ocorreu sem consulta prévia ao município. A infraestrutura básica existente é considerada insuficiente para garantir a segurança dos visitantes.

A transformação da região busca gerar empregos e melhorar a qualidade de vida, posicionando Chapecó como polo regional. No entanto, a área enfrenta um processo de gentrificação, atraindo um público de maior poder aquisitivo. Esse distanciamento entre o poder público e as comunidades afetadas contribuiu para o crescimento de um mercado informal de lotes públicos, praticado sem qualquer controle municipal (Pereira; Bissani, 2020).

A Lei Complementar nº 342 de Chapecó, de 2009, definiu o perímetro urbano do Distrito de Goio-ên, prevendo opções de indenização em dinheiro, carta de crédito ou permuta para as famílias afetadas. O Conselho Municipal de Desenvolvimento Territorial (CMDT) discutiu propostas relacionadas à reestruturação urbana, incluindo novas vias e áreas de preservação. Projetos como loteamentos com restaurantes e marinas também foram debatidos. Em 2011, um loteamento foi aprovado, condicionado ao cumprimento das leis municipais (Chapecó, 2009; Vargas *et al.*, 2013).

O processo de construção da Usina Hidrelétrica Foz do Chapecó envolveu negociações entre prefeitura, empreendedores, sociedade civil e o Ministério Público, iniciando com acordos com proprietários e resultando em compensações financeiras e construções irregulares. Embora a urbanização absorva capital e mão de obra, ela também pode gerar sobreacumulação e bolhas especulativas, como a crise de 2008, influenciada por instituições financeiras que incentivaram consumo e especulação. A valorização de regiões negligenciadas muitas vezes visa apenas o lucro, mas também pode ser vinculada ao interesse social em espaços públicos e qualidade de vida (Vargas *et al.*, 2013; Harvey, 2014).

A prefeitura de Chapecó, em parceria com o Consórcio Foz do Chapecó, promoveu iniciativas para impulsionar o turismo local, como a construção de uma vila de pescadores e um complexo turístico com praias artificiais. A elevação das águas devido à barragem buscou melhorar as infraestruturas de lazer, com o objetivo de gerar empregos e elevar a qualidade de vida. No entanto, essas mudanças trouxeram impactos emocionais, culturais e financeiros para as comunidades locais (Cordazzo, 2008; Mattos, 2010).

Após a construção da barragem, emergiram complexidades nas dinâmicas de poder e negociações políticas que afetaram diretamente os moradores locais. Organizações comunitárias enfrentaram desafios em suas reivindicações por indenizações, em um contexto marcado por conflitos e falta de transparência, evidenciando a necessidade de justiça e maior clareza nos processos (Strada, 2005).

O poder municipal e a participação cidadã têm sido ferramentas importantes para equilibrar a ineficiência dos governos federais em lidar com problemas urbanos. A autonomia municipal permite a formulação de políticas específicas, como transporte e energia, que mobilizam cidadãos em prol da sustentabilidade global (Costa, 2018; Rogers, 2001).

Contudo, o avanço do neoliberalismo expõe discrepâncias entre promessas governamentais e práticas que legitimam deslocamentos forçados e acumulação de capital, muitas vezes prejudicando comunidades locais. Até mesmo governos progressistas mostram-se influenciados por essas políticas, transformando estruturas sociais e experiências humanas (Costa, 2018; Rogers, 2001).

Durante uma visita em 2010, autoridades municipais anunciaram a conclusão das obras em Goio-ên dentro de um ano, com investimentos de cerca de R\$ 19,5 milhões. Entre as demandas feitas à concessionária estavam a reforma da Escola Municipal Goio-Ên, instalação de redes de água e construção de estruturas para segurança e saúde, além de projetos de paisagismo e melhorias nas vias de acesso (Foz do Chapecó, 2011).

Outras iniciativas incluíram a realocação e manutenção de 292 famílias, a criação de oportunidades de emprego e renda, e a construção de um museu para preservar a memória do distrito. Essas medidas buscaram elevar a qualidade de vida local, ao mesmo tempo em que promoviam o desenvolvimento econômico e cultural da região (Foz do Chapecó, 2011).

A implementação da UHE Foz do Chapecó gerou divergências entre grupos de interesse. A reestruturação urbana e turística promovida pela prefeitura resultou em acordos limitados, refletindo as diferentes visões sobre o projeto. Essa situação evidenciou a influência das práticas capitalistas e a necessidade de um planejamento urbano mais democrático e participativo (Vargas *et al.*, 2013).

Embora a Usina Hidrelétrica Foz do Chapecó prometa impulsionar o turismo e a economia local, ainda enfrenta desafios relacionados à infraestrutura e questões socioeconômicas. Seu desenvolvimento precisa equilibrar impactos ambientais, melhorar as condições da região e atender aos desafios do crescimento urbano, especialmente em Chapecó (Facco; Fujita; Berto, 2014; Mattos, 2010).

A urbanização acelerada e seus efeitos ambientais representam sérias ameaças à sustentabilidade, reforçando a necessidade de uma intervenção governamental eficaz para enfrentar esses desafios. Apesar das tentativas de regular o uso do solo por meio dos planos diretores, falhas na consideração dos interesses coletivos e na gestão ambiental tornaram evidente a especulação imobiliária, frequentemente vinculada às agroindústrias, o que agravou problemas como a qualidade da água (Facco; Fujita; Berto, 2014).

Por fim, discute-se a importância da coesão territorial e a necessidade de superar barreiras administrativas para alcançar uma governança metropolitana mais eficiente. Essa abordagem visa a otimização de recursos e a melhoria da qualidade de vida urbana, destacando a importância da adaptação contínua das estruturas de governança para enfrentar os desafios metropolitanos de forma eficaz (Leite; Campagnone, 2020).

Os esforços para simplificar o registro de propriedades enfrentaram obstáculos devido à falta de clareza inicial, resultando em resistência por parte da empresa. Desacordos

sobre infraestrutura, como a instalação de um posto de saúde, e limitações de espaço complicaram as negociações, atendendo apenas parcialmente às expectativas. No sul do município, emergiu um conflito entre o capital industrial e o imobiliário, impulsionado pelo crescente interesse por loteamentos de alto padrão, que exigem melhorias na conectividade viária (Vargas *et al.*, 2013).

A produção do espaço urbano, além de incorporar a dimensão da sustentabilidade, precisa antecipar e prevenir externalidades. Desastres, muitas vezes considerados eventos naturais, são, na verdade, construções sociais que podem ser mitigadas e controladas por meio de medidas educativas, políticas públicas e engajamento comunitário (Pires, 2023).

A gestão eficaz de desastres requer etapas fundamentais, como a identificação e o mapeamento de áreas de risco, a compreensão das vulnerabilidades específicas das comunidades e o planejamento de ações preventivas. A inclusão da comunidade local em todas as etapas do processo é indispensável, pois contribui significativamente para a conscientização e redução de riscos de maneira colaborativa (Pires, 2023).

Na revisão do Plano Diretor de Chapecó (2014), apesar da existência de estruturas para a participação popular, foi constatada a falta de engajamento efetivo da sociedade. Esse cenário foi atribuído à ausência de capacitação adequada, à influência política e à desigualdade no acesso à participação, evidenciando a necessidade de um processo de construção contínuo e inclusivo (Giacomini; Trzcinski; Pravatto, 2018).

A análise da periurbanização em Chapecó revela a interação complexa entre políticas urbanas, decisões políticas e interesses imobiliários. Além disso, destaca a necessidade de abordagens integradas e sustentáveis para orientar o crescimento urbano. Apesar dos esforços de planejamento, desafios persistentes como a ocupação irregular e a insuficiência de infraestrutura continuam sendo críticos (Farias, 2024).

A construção da Usina Hidrelétrica Foz do Chapecó provocou transformações significativas no distrito de Goio-ên, refletindo uma dualidade de progresso e desafios. Embora tenha impulsionado o desenvolvimento econômico e turístico, as mudanças vieram acompanhadas de um custo ambiental e social considerável. As intervenções alteraram permanentemente a paisagem e as dinâmicas comunitárias, sem que houvesse uma participação efetiva e prévia da população local, o que reforça a importância de processos mais democráticos e inclusivos no planejamento territorial.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este capítulo analisou criticamente os processos participativos na reforma urbana de Chapecó, avaliando sua eficácia em promover uma participação democrática e inclusiva, além de investigar a influência dos interesses econômicos sobre os resultados.

O primeiro tópico destacou que, apesar dos esforços de engajamento comunitário, interesses econômicos e políticos frequentemente prevalecem, limitando a efetividade da participação pública e dificultando a realização de um planejamento urbano verdadeiramente inclusivo.

O segundo tópico abordou a interação entre o Plano Diretor e grandes empreendimentos, como a UHE Foz do Chapecó, evidenciando que suas normas de uso e ocupação do solo são frequentemente flexibilizadas diante de projetos que prometem retornos econômicos, comprometendo a sua aplicação adequada.

O terceiro tópico examinou os impactos da UHE Foz do Chapecó na reestruturação urbana do Distrito de Góio-Ên. Constatou-se que as intervenções provocaram profundas mudanças na dinâmica local, com interesses econômicos se sobrepondo às demandas comunitárias, enquanto os esforços de engajamento foram insuficientes para garantir uma participação efetiva.

Denota-se e que os processos participativos na reforma urbana de Chapecó ainda não asseguram uma participação democrática genuína. As interações entre o planejamento urbano e grandes empreendimentos mostram a priorização do desenvolvimento econômico em detrimento da sustentabilidade e da justiça social.

REFERÊNCIAS

AGNOLIN, Gilberto Luiz; WINCKLER, Silvana; RENK, Arlene. Disputas e debates em torno do PACUERA do reservatório da UHE Foz do Chapecó-SC. In: **IX Reunião de Antropologia do Mercosul**, 2011, Curitiba.

ALBA, Rosa Salete. **Espaço urbano: os agentes de produção da cidade**. Chapecó/SC: Argos, 2002.

ALDANA, Myriam; BADALOTTI, Rosana Maria; HASS, Mônica (Orgs.). **Os Planos Diretores e os limites de uma gestão urbana democrática: as experiências de Chapecó, Xanxerê e Concórdia (SC)**. Chapecó, SC: Argos, 2010.

BALDISSERA, Adriana Diniz *et al.* **Produção do espaço urbano de Chapecó: dinâmica sócio-espaçial**. **Anais de Arquitetura e Urbanismo**, ISSN 2527-0893, v. 1, n. 1, p. 129 - 145, dec. 2016.

BEDIN, Mayling Vassoler. **Impressões e reflexões sobre a ocupação desigual do espaço urbano em Chapecó (SC)**. 2017. 59 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Licenciatura em Geografia), Universidade Federal da Fronteira Sul, 20UFFS, Chapecó, SC.

BITENCOURT, João Batista; NASCIMENTO, Dorval do. **Dimensões do Urbano: As múltiplas facetas da cidade**. Chapecó: Argos, 2008.

BLOEMER, Neusa Maria Sens. **Brava gente brasileira: migrantes italianos e caboclos nos campos de Lages**. Florianópolis: Cidade Futura, 2000.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. **Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências**. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 11 jul. 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 27 mar. 2024.

CONSÓRCIO ENERGÉTICO FOZ DE CHAPECÓ. **Aproveitamento Hidrelétrico Foz de Chapecó - Projeto Básico Ambiental (PBA)**. ECSA - Engenharia e Consultoria Sócio- Ambiental Ltda, Florianópolis/Consórcio Energético Foz de Chapecó, Porto Alegre, 2003.

CHAPECÓ. Lei Complementar nº 202, de 6 de janeiro de 2004. **Institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Territorial de Chapecó - PDDTC**. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/sc/c/chapeco/lei-complementar/2004/21/202/lei-complementar-n-202-2004-institui-o-plano-diretor-de-desenvolvimento-territorial-de-chapeco-pddtc>>. Acesso em: 23 abr. 2024.

CHAPECÓ (SC). Lei Complementar nº 342, de 2 de março de 2009. **Define o perímetro urbano do Distrito de Goio-ên no Município de Chapecó, Estado de Santa Catarina**. Disponível em <<https://leismunicipais.com.br/a/sc/c/chapeco/lei-complementar/2009/35/342/lei-complementar-n-342-2009-define-o-perimetro-urbano-do-distrito-de-goio-en-no-municipio-de-chapeco-estado-de-santa-catarina>>. Acesso em: 24 abr. 2024.

CARVALHO, Sonia Nahas. Políticas públicas em questão: a experiência do programa CURA. **Rev. Perspectivas**, São Paulo, 8:13-28, 1985.

CORBUSIER, Le. **Planejamento Urbano**. 3. ed. São Paulo: Perspectiva, 1984.

CORDAZZO, Viviane. **Famílias atingidas pela hidrelétrica foz do Chapecó: efeitos sociais e significados simbólicos**. 2008. Monografia (conclusão do curso de serviço social), Universidade Comunitária Regional de Chapecó, 2008.

COSTA, André Dal'Bó da. Luta social e a produção neoliberal do espaço. In: BARROS, Joana; COSTA, André Dal'bó da; RIZEK, Cibele (Orgs.) **Os limites da acumulação, movimentos e resistência nos territórios**. São Carlos: IAU/USP, 2018

CRESWELL, John W. **Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto**. 2. ed. Porto Alegre: Artmed, 2007.

FACCO, Janete; LEMES, Loivo Antonio. **O Índio, a Aldeia e o Urbano na formação sócio-espacial de Chapecó (SC)**. 2003. Monografia (Conclusão do Curso de Geografia), Universidade Comunitária da Região de Chapecó, 2003.

FACCO, Janete; FUJITA, Camila; BERTO, James Luiz. Agroindustrialização e urbanização de Chapecó-SC (1950 – 2010): uma visão sobre os impactos e conflitos urbanos e ambientais. In: **REDES - Rev. Des. Regional**, Santa Cruz do Sul, v. 19, n. 1, p. 187 - 215, jan/abr 2014, fls. 187-215.

FARIAS, Wellinton Azzolini. **A produção do espaço periurbano: um estudo sobre Chapecó**. 2024. 140 f. Dissertação (Mestrado), Programa de Pós-Graduação em Geografia, Universidade Federal da Fronteira Sul. Chapecó (SC), 2024.

FERREIRA, Henrique Fernando Matiello. **Urbanização e ocupação irregular: o caso da expansão da área urbana do Lajeado São José em Chapecó (SC)**. 2023. 51 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Licenciatura em Geografia), Universidade Federal de Fronteira Sul (UFFS), Chapecó/SC.

GONDIM, Linda M. P.; LIMA, Martônio Mont' Alverne B.; MOREIRA, Sandra Mara V. **Plano Diretor Participativo: instrumento para democratizar a gestão urbana?** Caxambu, Minas Gerais: outubro de 2005.

GEHL, Jan. **Cidades para as pessoas**. 3. ed. São Paulo: Perspectiva, 2015.

HERZOG, Cecilia Polacow. **Cidades para todos: (re) aprendendo a conviver com a natureza**. 1. ed. Rio de Janeiro: Inverde, 2013.

JACOBS, Jane. **Morte e vida de grandes cidades**. 2.ed. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2009.

HARVEY, David. **A Brief History of Neoliberalism**. Oxford: Oxford University Press, 2007.

HARVEY, David. **Cidades rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana**. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

HASS, Monica. A governança no processo de discussão do plano diretor de desenvolvimento territorial de Chapecó. In: **Chapecó em foco: textos e contextos sobre o espaço urbano-regional**. São Carlos: Pedro & João Editores, 2017.

GIACOMINI, Queila de Ramos; PRAVATTO, Tainá. Mecanismo de participação popular no processo de revisão do plano diretor de Chapecó de 2014. In: **Chapecó em foco: textos e contextos sobre o espaço urbano-regional**. São Carlos: Pedro & João Editores, 2017.

GIACOMINI, Queila de Ramos; TRZCINSKI, Clarete; PRAVATTO, Tainá. **A consistência da participação popular em âmbito municipal: revisão do plano diretor de Chapecó 2014**. In: Rev. Grifos, n. 44, 2018, p. 31-53.

GIACOMINI, Queila Ramos. Consistência da participação popular no processo de revisão do Plano Diretor de Chapecó-SC. 2017. 144 f. **Dissertação (Mestrado em Políticas Sociais e Dinâmicas Regionais)** - Universidade Comunitária da Região de Chapecó, 2017.

GOÉS, Eda Maria; BENDER, Pablo Martim. As disputas e a lógica fragmentária: novas relações entre espaços públicos e privados em Chapecó – SC. In: **Caminhos de Geografia Uberlândia-MG** v. 23, n. 85 fev/2022 p. 54–68.

HALL, Peter. **Cidades do amanhã: uma história intelectual do planejamento e do projeto urbanos no século XX**. São Paulo: Perspectiva, 1995.

LEITE, Claudia Helena; CAMPAGNONE, Marcos. Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado para sustentabilidade na Região Metropolitana de São Paulo. In: GÜNTHER, Wanda Maria Risso; PHILIPPI JR, Arlindo Philippi (Orgs). **Planejamento urbano e políticas ambientais: métodos, instrumentos e experiências**. São Paulo: Faculdade de Saúde Pública da USP, 202

MACARINI, J. P. **Governo Geisel: transição político-econômica? Um ensaio de revisão**. Revista de Economia Contemporânea, v. 15, n. 1, p. 30–61, jan. 2011.

MATTOS, Maria Laura Squeff de. **Goio-Ên: reestruturação do território do Goio-Ên. 2010**. Monografia (Conclusão do curso de Arquitetura e Urbanismo). Universidade Comunitária da Região de Chapecó, 2010.

OLDRA, Daniel Vitorio. **Haras para o vale do Rio Uruguai: haras de lazer, criatório e hospedagem de equinos**. Monografia (Graduação em Arquitetura e Urbanismo) Universidade Comunitária Regional de Chapecó, 2007. Disponível em: <<https://ptolomeu.unochapeco.edu.br/acervo/173112>>. Acesso em: 26 mar. 2024.

PEREIRA, Reginaldo; BISSANI, Karen. **Gentrificação decorrente de políticas públicas de regularização fundiária em Chapecó (SC)**. Revista de Direito da Cidade, vol.12, n 1. ISSN 2317-7721, pp.679-699.

PIRES, Luiz Guilherme Ferreira. O que é o adapta Keraciaba? In: DIAS, Sylmara Lopes Francelino Gonçalves Dias; RODRIGUES, Leticia Stevanato; SATO, Rodrigues, Danilo Pereira (Orgs.). **Caminhos para diálogos cartografados dos riscos socioambientais: um estudo do Jardim Keralux e da Vila Guaraciaba**. São Paulo: Each, 2023.

PROJETO ALTO URUGUAI: Cidadania, energia e meio ambiente. Chapecó: Argos, 2008.

RECHE, Daniella. Leis e planos urbanos na produção da cidade: o caso de Chapecó (SC). **Dissertação (Mestrado em Urbanismo, História e Arquitetura da Cidade)**, Universidade Federal de Santa Catarina, 2008.

RECHE, Daniella; SUGAI, Maria Inês. Planos diretores e a produção do espaço urbano de Chapecó, SC. In: **Anais do XIV Enanpur**, v. 14 n. 1, 2011.

REZENDE, L. **Dano moral e licenciamento ambiental de barragens hidrelétricas**. Curitiba: Juruá, 2003.

RIBEIRO, Luiz César de Queiroz, CARDOSO, Adauto Lúcio. **Plano diretor e gestão democrática da cidade**. In: Revista de administração municipal. Rio de Janeiro: IBAM, v. 27,n. 196, jul.set., p. 8-20, 1990.

ROCHA, José Humberto da. **Os Limites da democratização do processo de instalação de hidrelétricas**. In: Revista debates, Porto Alegre, v.6, n.2, p. 65-85, maio-ago. 2012.

ROGERS, Richard; GUMUCHDJIAN, Philip. **Cidades para um pequeno planeta**. Barcelona: Editorial Gustavo Gil, 2011.

PEREIRA, Paulo César Xavier; SHIMBO, Lucia. Os instrumentos de capitalização na produção do espaço. In: RUFINO, Beatriz; BORGES, Isadora; NAKAMA, Vinicius (Orgs.) **Financeirização e metropolização do espaço: imobiliário e infraestruturas sob domínio de grandes grupos econômicos**. 1. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2023

SILVA, Luana Carolina Stival. **Estudo para o projeto arquitetônico de uma Marina no Distrito de Góio-Ên**. Monografia (conclusão do curso de arquitetura e urbanismo), Universidade Comunitária Regional de Chapecó, 2008. Disponível em: <<https://ptolomeu.unochapeco.edu.br/acervo/179168>>. Acesso em: 26 mar. 2024.

STIGLITZ, Joseph E. **Globalization and Its Discontents**. New York: W. W. Norton & Company, 2002.

STRADA, Simone. **O processo de organização política dos moradores a serem atingidos pela Barragem de Foz do Chapecó - Goio-Ên**. Monografia (Graduação em Serviço Social), Universidade Comunitária Regional de Chapecó, 2005.

TONE, Beatriz Bezerra. Valorização imobiliária como produção de desigualdade social: exploração e espoliação. In: PEREIRA, Paulo Cesar Xavier (Org.). **Produção imobiliária e reconfiguração da cidade contemporânea**. São Paulo: FAUUSP, 2017.

UHE FOZ DO CHAPECÓ. **Plano ambiental de conservação e uso do entorno do reservatório artificial da UHE Foz do Chapecó.** Disponível em <https://www.fozdochapeco.com.br/documents/PACUERA_Resumo_25_04_19_FINAL.pdf>. Acesso em: 25 mar. 2024.

VARGAS, Myriam; PIOVEZANA, Leonel; BADALOTTI, Rosana M.; AMPOLINI, Geverson. Diálogo entre o Plano Diretor Municipal e o Consórcio Foz do Chapecó: O caso do Goio-ên. In: **Crises do Capitalismo, Estado e Desenvolvimento Regional**, pp. 1-10), Santa Cruz do Sul, RS: SIDR, 2013.

WINCKLER, Silvana; RENK, Arlene. **Entre Promessas e Incertezas: conflitos no uso e ocupação do entorno do lago da barragem Foz do Chapecó Energia.** In: *AntHropOlógicas*, v. 25, n. 2, p. 6-21, 2014.

WINCKLER, Silvana; RENK, Arlene. **Hidronegócio e conflitos socioambientais no oeste de Santa Catarina.** *Revista História: Debates E Tendências*, 22(3), 34-53, <https://doi.org/10.5335/hdtv.22n.3.13811>, 2022.

Ativismo Judicial no Brasil: O Equilíbrio entre Livre Iniciativa, Cooperativismo e Direito Social na Seguridade Econômica

Judicial Activism in Brazil: Balancing Free Enterprise, Cooperativism and Social Rights in Economic Security

Jatniel Rodrigues Januário

Mestre em Segurança Pública, Cidadania e Direitos Humanos, Universidade do Estado do Amazonas, Manaus, Amazonas, Brasil

José Alcides Queiroz Lima

Mestre em Engenharia Civil em Materiais Regionais e não Convencionais Aplicados a Estruturas e Pavimentos Universidade do Estado do Amazonas, Manaus, Amazonas, Brasil

Paulo Henrique da Cruz Leocádio

Especialista em Segurança Pública e Investigação Criminal, Gran Centro Universitário, Curitiba, Paraná, Brasil. Investigação Forense e Perícia Criminal, Centro de Ensino Superior Dom Alberto, Santa Cruz do Sul, Rio Grande do Sul, Brasil

Paula Monique de Oliveira Januário

Advogada

Gloria Rebouço Assem

Especialista em Segurança Pública, Faculdade FACUMINAS, Montes Claros, Minas Gerais, Brasil

RESUMO

O presente estudo destaca a importância do ativismo judicial no contexto brasileiro, especialmente no equilíbrio entre a livre iniciativa de cooperativismo e o direito social à previdência. O estudo discute a questão norteadora: em que medida o ativismo judicial do Supremo Tribunal Federal (STF), ao declarar a inconstitucionalidade da contribuição previdenciária patronal incidente sobre os serviços prestados por cooperativas de trabalho, comprometendo o financiamento da previdência social e o desenvolvimento econômico? O objetivo da pesquisa foi compreender as consequências dessa decisão judicial sob a ótica do ativismo judicial, avaliando seus reflexos econômicos, sociais e institucionais, com foco na sustentabilidade financeira da segurança social. O método de pesquisa utilizado foi analítico, empírico e crítico, com levantamento bibliográfico e análise de externas, especialmente do Recurso Extraordinário (RE) 595.838, julgado



pelo STF. Conclui-se que o ativismo judicial pode ser necessário em situações de omissão estatal, mas deve ser exercido com moderação e respeito aos princípios constitucionais, como a solidariedade e a equidade. A decisão comprovou avanços na proteção ao cooperativismo, mas comprometeu o equilíbrio financeiro da previdência, gerando instabilidade jurídica e exigindo reflexões sobre o papel do Judiciário na formulação de políticas públicas.

Palavras-chave: ativismo judicial; cooperativismo; constituição; previdência social; STF.

ABSTRACT

This study highlights the importance of judicial activism in the Brazilian context, particularly in balancing the free enterprise of cooperativism and the social right to social security. The study addresses the guiding question: to what extent does the judicial activism of the Federal Supreme Court (STF), by declaring the unconstitutionality of the employer's social security contribution on services provided by worker cooperatives, compromise the funding of social security and economic development? The objective of this research was to understand the consequences of this judicial decision from the perspective of judicial activism, assessing its economic, social, and institutional impacts with a focus on the financial sustainability of social security. The research methodology was analytical, empirical, and critical, based on bibliographic review and external analysis, particularly of Extraordinary Appeal (RE) 595.838, judged by the STF. It is concluded that judicial activism can be necessary in cases of state omission but must be exercised with moderation and respect for constitutional principles such as solidarity and equity. The decision demonstrated progress in protecting cooperativism but compromised the financial balance of social security, creating legal instability and demanding reflections on the Judiciary's role in formulating public policies.

Keywords: judicial activism; cooperativism; constitution; social security; STF.

INTRODUÇÃO

Neste estudo, destacar-se-á a importância do ativismo judicial como fenômeno que influencia a relação entre a livre iniciativa do cooperativismo e o direito social à previdência social, considerando o impacto de decisões judiciais sobre as políticas públicas e o desenvolvimento econômico. A temática do ativismo judicial se mostra relevante no contexto contemporâneo, dado o crescente protagonismo do Poder Judiciário em questões de cunho político, social e econômico, especialmente no Brasil, onde a Suprema Corte tem desempenhado um papel central na formulação e implementação de políticas públicas.

Dito tudo isso, o problema discutido neste artigo se concentrará na seguinte questão norteadora: em que medida o ativismo judicial do Supremo Tribunal Federal (STF), ao declarar a inconstitucionalidade da contribuição previdenciária patronal incidente sobre os serviços prestados por cooperativas de trabalho, compromete o equilíbrio entre a livre iniciativa do cooperativismo e o financiamento da previdência social?

Dessa forma, o objetivo desta presente pesquisa será o de entender as consequências dessa decisão judicial sob a ótica do ativismo judicial, analisando os reflexos

sobre a sustentabilidade financeira da seguridade social e a promoção do desenvolvimento econômico pelo cooperativismo. Busca-se também avaliar os limites e as responsabilidades do Poder Judiciário em relação à implementação de políticas públicas no Estado Democrático de Direito.

A pesquisa se justifica, pois estudar a interseção entre o ativismo judicial, o cooperativismo e a previdência social permite compreender os desafios enfrentados por um modelo de governança que visa equilibrar direitos fundamentais, desenvolvimento econômico e justiça social. Ademais, a temática se torna relevante ao considerar o impacto das decisões judiciais não apenas nos direitos individuais, mas também na coletividade, em especial no financiamento de direitos sociais essenciais como a previdência. Tal análise pode contribuir para o debate acadêmico e para a formulação de estratégias de políticas públicas mais eficazes e justas.

A metodologia utilizada nesta pesquisa é analítica, empírica e crítica, com base em levantamento bibliográfico e análise de jurisprudência, especialmente do caso do Recurso Extraordinário (RE) 595.838, julgado pelo STF. A abordagem combina elementos teóricos e práticos, visando identificar os pressupostos constitucionais, as consequências práticas da decisão judicial e as manifestações do ativismo judicial no Brasil. Dessa forma, espera-se contribuir para uma compreensão mais ampla do papel do Judiciário na concretização dos direitos fundamentais e na formulação de políticas públicas que promovam o bem-estar social.

DESENVOLVIMENTO

No presente desenvolvimento, abordar-se-á como o ativismo judicial se insere no cenário brasileiro, destacando suas implicações no equilíbrio entre a livre iniciativa do cooperativismo e o direito social à previdência. Serão analisados aspectos teóricos e práticos, com especial atenção à decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) acerca da inconstitucionalidade da contribuição patronal sobre serviços prestados por cooperativas. Esta seção será dividida em tópicos que exploram, de forma progressiva, os fundamentos teóricos do ativismo judicial, a análise da separação de poderes, a jurisprudência relevante e suas consequências econômicas e sociais.

O Conceito de Ativismo Judicial e sua Aplicação no Brasil

O ativismo judicial pode ser definido como uma postura do Poder Judiciário que vai além de seu papel tradicional de resolver conflitos, assumindo um protagonismo na interpretação e aplicação das normas constitucionais para influenciar diretamente a formulação e execução de políticas públicas (Barroso, 2009). Esse conceito se fortaleceu no Brasil especialmente após a Constituição Federal de 1988, que conferiu maior autonomia ao Judiciário e ampliou significativamente o rol de direitos fundamentais. A partir desse cenário, o Supremo Tribunal Federal (STF) passou a desempenhar um papel de destaque na consolidação da democracia e na concretização de valores constitucionais.

De acordo com Barroso (2010), o ativismo judicial reflete a necessidade de o Judiciário intervir em situações onde outros poderes permanecem inertes, garantindo a

aplicação prática de direitos fundamentais previstos constitucionalmente. Contudo, essa prática não é isenta de controvérsias. Habermas (1997) alerta para as tensões democráticas que podem surgir quando o Judiciário interfere nas competências do Legislativo e do Executivo. Para o autor, o excesso de ativismo judicial pode comprometer o equilíbrio entre os poderes, enfraquecendo o princípio democrático ao suplantiar o debate público e as deliberações parlamentares.

A judicialização da política no Brasil é um exemplo marcante da aplicação do ativismo judicial. Como observa Streck (2014), essa prática representa tanto uma resposta às omissões do Legislativo e do Executivo quanto um reflexo das demandas sociais por uma atuação mais proativa do Judiciário. No entanto, tal fenômeno não está isento de críticas, especialmente quando o Poder Judiciário ultrapassa seus limites institucionais. Para Dworkin (1985), o Judiciário deve ser um guardião dos princípios fundamentais, mas sempre respeitando as regras do jogo democrático.

O ativismo judicial brasileiro também tem raízes no contexto histórico e político do país. A transição democrática e a promulgação da Constituição de 1988 criaram um ambiente propício para que o STF assumisse um papel central na implementação de políticas públicas. Como aponta Gomes (2016), em muitos casos, essa atuação tem sido fundamental para garantir direitos fundamentais, como saúde, educação e moradia. No entanto, ela também suscita preocupações sobre o risco de o Judiciário se tornar um “legislador positivo”, assumindo funções que deveriam ser exercidas pelo Legislativo (Mauad, 2015).

Além disso, a atuação ativista do Judiciário pode gerar impactos profundos na economia e na sociedade. A exemplo do julgamento do Recurso Extraordinário (RE) 595.838, no qual o STF declarou a inconstitucionalidade da contribuição previdenciária patronal sobre os serviços prestados por cooperativas, percebe-se que decisões ativistas podem influenciar diretamente setores econômicos, promovendo avanços em algumas áreas, mas também gerando desequilíbrios em outras. Segundo Ribeiro (2010), a ausência de uma modulação de efeitos nessa decisão comprometeu o financiamento da seguridade social, evidenciando os desafios de equilibrar direitos individuais e coletivos no exercício do ativismo judicial.

Por fim, é importante ressaltar que o ativismo judicial deve ser exercido com cautela e moderação, como destaca Ávila (2009). O equilíbrio entre a atuação proativa do Judiciário e o respeito aos limites constitucionais é essencial para preservar a legitimidade democrática e garantir que as decisões judiciais não comprometam a harmonia entre os poderes. Assim, o ativismo judicial deve ser visto como um mecanismo excepcional, a ser utilizado principalmente em casos de omissão estatal ou violações graves aos direitos fundamentais.

Separação dos Poderes e o Ativismo Judicial

A teoria da separação dos poderes, idealizada por Montesquieu em “O Espírito das Leis” (1982), fundamenta-se na divisão das funções estatais entre os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, que devem atuar de forma harmônica e independente, prevenindo abusos de autoridade e garantindo o equilíbrio institucional. No Brasil, o artigo

2º da Constituição Federal de 1988 consagra essa divisão, assegurando a autonomia e a interdependência dos poderes. Essa estrutura é essencial para manter o sistema de freios e contrapesos, limitando a concentração de poder e assegurando a governabilidade democrática.

Contudo, em um Estado Democrático de Direito, como observa Schmitt (1992), a separação dos poderes não deve ser rígida a ponto de impedir interações entre as esferas, especialmente quando é necessário atender demandas sociais urgentes. Nesse contexto, o ativismo judicial surge como um mecanismo para suprir lacunas deixadas pelos poderes Executivo e Legislativo, mas também se torna controverso quando o Judiciário ultrapassa seus limites institucionais e interfere em competências exclusivas dos demais poderes. Essa problemática fica evidente em decisões que refletem uma postura intervencionista do Judiciário, como o caso da contribuição previdenciária sobre serviços prestados por cooperativas.

Barroso (2009) enfatiza que o ativismo judicial, embora muitas vezes necessário para garantir a efetividade de direitos fundamentais, deve ser exercido com cautela, pois sua expansão excessiva pode comprometer a harmonia entre os poderes e gerar um desequilíbrio democrático. O exercício desmedido dessa prática pode transformar o Judiciário em um ator político, enfraquecendo o princípio de que as decisões legislativas são expressão da soberania popular. Esse risco é potencializado em contextos onde o Poder Judiciário assume o papel de formulador de políticas públicas, como ocorre em situações de omissão legislativa.

No caso brasileiro, a separação dos poderes é um pilar fundamental do sistema constitucional, mas sua aplicação prática enfrenta desafios, sobretudo diante do protagonismo crescente do STF. Para garantir a efetividade da Constituição sem comprometer o equilíbrio institucional, é necessário que o ativismo judicial respeite os limites impostos pela democracia e pela legalidade. Essa reflexão é especialmente relevante em decisões que envolvem direitos sociais e políticas públicas, como se verá a seguir.

A Decisão do STF e seus Impactos no Cooperativismo

O julgamento do Recurso Extraordinário (RE) 595.838, de 2014, é um exemplo paradigmático do ativismo judicial aplicado ao cooperativismo. Nessa decisão, o Supremo Tribunal Federal declarou inconstitucional o inciso IV do artigo 22 da Lei 8.212/91, que instituíra uma contribuição previdenciária de 15% sobre os valores pagos por empresas tomadoras de serviços a cooperativas de trabalho. Segundo o ministro relator Dias Toffoli, essa contribuição desrespeitava o princípio da capacidade contributiva (CF/88, art. 145, § 1º), uma vez que sua base de cálculo incluía elementos não relacionados diretamente à remuneração dos cooperados. Além disso, o tribunal considerou que a norma criava uma nova fonte de custeio da seguridade social, o que, segundo o artigo 195, § 4º, da Constituição, só poderia ser instituído por lei complementar.

Embora a decisão tenha sido fundamentada na proteção de princípios constitucionais e no fortalecimento da livre iniciativa do cooperativismo (CF/88, art. 170), ela gerou controvérsias significativas. Ribeiro (2010) destaca que a ausência de modulação dos efeitos dessa decisão impactou negativamente o financiamento da seguridade social, com-

prometendo a sua sustentabilidade financeira e gerando insegurança jurídica. O fim da contribuição previdenciária patronal resultou em uma lacuna no custeio do sistema previdenciário, aumentando o ônus sobre os demais contribuintes e reduzindo os recursos destinados ao pagamento de benefícios.

Por outro lado, a decisão trouxe benefícios para o setor cooperativista, aliviando sua carga tributária e fortalecendo sua competitividade econômica. Conforme Mauad (2015), as cooperativas desempenham um papel crucial na geração de emprego e renda, especialmente em contextos de crise econômica, mas enfrentam desafios relacionados à regulamentação e ao custo das contribuições sociais. Nesse sentido, a decisão do STF pode ser vista como uma tentativa de equilibrar os interesses econômicos do cooperativismo com os princípios constitucionais de justiça tributária.

Contudo, a decisão também evidencia os limites e as responsabilidades do ativismo judicial. Ao excluir a contribuição patronal das cooperativas sem prever mecanismos alternativos de custeio para a seguridade social, o STF gerou desequilíbrios no sistema previdenciário, comprometendo a universalidade e a solidariedade que fundamentam a Constituição de 1988. Como observa Sarmiento (2008), o ativismo judicial deve ser pautado pelo princípio da proporcionalidade, garantindo que os direitos individuais sejam compatíveis com os interesses coletivos e com a sustentabilidade das políticas públicas.

Em síntese, o caso do RE 595.838 ilustra os impactos ambivalentes do ativismo judicial no Brasil. Por um lado, reafirma o papel do STF como guardião da Constituição e promotor de direitos fundamentais; por outro, levanta questionamentos sobre os limites dessa atuação, especialmente quando decisões judiciais interferem em questões econômicas e sociais de grande complexidade. Para minimizar esses riscos, é necessário que o Judiciário adote uma abordagem mais cautelosa e transparente, considerando os impactos sistêmicos de suas decisões e promovendo a harmonização entre os poderes.

Consequências Econômicas e Sociais

A decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) de declarar inconstitucional a contribuição previdenciária patronal sobre os serviços prestados por cooperativas trouxe consequências significativas para o cooperativismo e a segurança social no Brasil. Por um lado, a medida fortaleceu o cooperativismo, ao aliviar a carga tributária que incide sobre as cooperativas, promovendo o princípio da livre iniciativa, conforme previsto no artigo 170 da Constituição Federal de 1988. Essa redução da tributação contribuiu para aumentar a competitividade das cooperativas no mercado e incentivando sua atuação em setores que promovem inclusão social e geração de renda (Mauad, 2015).

Por outro lado, essa decisão comprometeu a sustentabilidade financeira da previdência social, que se fundamenta no princípio da solidariedade (CF/88, art. 195). Como observa Sarmiento (2008), a ausência de contribuição patronal por parte das cooperativas criou um desequilíbrio no custeio da segurança, penalizando outros segmentos da sociedade que continuam a arcar com essa responsabilidade. O impacto dessa decisão não apenas fragilizou o financiamento do sistema previdenciário, mas também gerou desigualdades que prejudicaram o cumprimento dos direitos sociais previstos na Constituição.

Além disso, a falta de um planejamento que considere os reflexos econômicos e sociais dessa decisão, incluindo alternativas para compensar a perda de receitas, evidenciou a necessidade de um maior cuidado na análise das consequências sistêmicas das intervenções judiciais. Nesse contexto, é imprescindível buscar soluções equilibradas que garantam tanto o fortalecimento do cooperativismo quanto a sustentabilidade do sistema de segurança social.

Os princípios constitucionais da solidariedade, da capacidade contributiva e do financiamento universal da segurança social desempenham um papel crucial na análise das consequências da decisão do STF. O princípio da solidariedade, previsto no artigo 195 da Constituição Federal, estabelece que o custeio da segurança social deve ser repartido entre toda a sociedade, de forma equitativa, para garantir a proteção dos direitos sociais. No entanto, a exclusão das cooperativas do pagamento da contribuição previdenciária representou uma quebra nesse equilíbrio, transferindo o ônus para outros setores.

Conforme Ávila (2009), a interpretação das normas constitucionais deve buscar um equilíbrio entre os direitos individuais e coletivos, garantindo que as decisões favoreçam a equidade. Nesse sentido, a capacidade contributiva, prevista no artigo 145, § 1º da Constituição, deveria ter sido considerada para evitar que a autorização concedida às cooperativas gerasse privilégios desproporcionais. Além disso, o financiamento universal da segurança social, que visa garantir a viabilidade econômica do sistema, foi prejudicado pela ausência de alternativas para suprir a perda de receitas causada por decisão judicial.

Portanto, a aplicação desses princípios exige uma abordagem cuidadosa, que considere os impactos de longo prazo das decisões judiciais e promova a harmonia entre os direitos individuais e as necessidades coletivas.

A ausência da modulação dos efeitos da decisão do STF gerou instabilidade no sistema previdenciário e trouxe à tona o debate sobre segurança jurídica. Conforme Ribeiro (2010), a modulação de efeitos em decisões de controle de constitucionalidade é essencial em matérias tributárias, pois permite minimizar os impactos financeiros e garantir a previsibilidade às relações jurídicas. A ausência dessa modulação na decisão sobre a contribuição previdenciária das cooperativas resultou em desequilíbrios econômicos e de insegurança para os entes públicos e privados envolvidos.

Além disso, a falta de modulação violou princípios fundamentais como o da boa-fé e da confiança legítima. As empresas e cooperativas que cumpriram a norma anteriormente declarada inconstitucional sofreram sujeitas a um cenário de incerteza jurídica, enquanto o sistema previdenciário causou dificuldades financeiras decorrentes da redução de suas receitas. Em situações como essa, a modulação é uma ferramenta indispensável para preservar a estabilidade institucional e evitar retrocessos nos direitos sociais.

Críticas e Perspectivas do Ativismo Judicial

Embora o ativismo judicial desempenhe um papel relevante na garantia de direitos fundamentais, ele não é isento de críticas. Habermas (1997) alerta para os riscos de uma “jurisdição autoritária”, que desconsidera o processo legislativo e concentra poder excessivo no Judiciário. No caso das cooperativas, a ausência de consulta a especialistas e o impacto da decisão sobre o financiamento da segurança social evidenciaram os limites práticos dessa abordagem.

Barroso (2010) defende que o ativismo judicial deve ser exercido com parcimônia, respeitando os limites impostos pela Constituição e buscando sempre a harmonização entre os poderes. A judicialização excessiva pode gerar desequilíbrios democráticos, comprometendo a legitimidade do Legislativo e do Executivo, que são os responsáveis pela formulação de políticas públicas. Nesse sentido, é fundamental que o Judiciário atue como um garantidor dos direitos fundamentais, mas sem usurpar funções que pertencem a demais poderes.

Dworkin (1985) argumenta que o papel do Judiciário em uma democracia deve ser garantir que os debates sobre questões fundamentais ocorram sob uma perspectiva de princípios, e não de interesses políticos. No entanto, como observa Paes (2012), uma judicialização excessiva pode gerar um desequilíbrio entre os poderes e enfraquecer a confiança no sistema democrático.

No caso das cooperativas, a decisão do STF, embora fundamentada em princípios constitucionais, levantou questionamentos sobre o impacto de intervenções judiciais em políticas públicas. O fortalecimento do Judiciário como garantidor dos direitos não deve comprometer a atuação dos demais poderes, especialmente em questões que bloqueiam uma análise econômica e social aprofundada.

Para minimizar os riscos associados ao ativismo judicial, é necessário promover um diálogo mais eficaz entre os poderes e aumentar a transparência nos processos decisórios. Rousseau (2007) destaca a importância da consulta pública como um mecanismo para legitimar as decisões judiciais e garantir que elas considerem os interesses da coletividade.

Além disso, a adoção de práticas mais participativas, como audiências públicas e consultas a especialistas, pode contribuir para uma melhor análise dos impactos das decisões judiciais em políticas públicas. Fortalecer a relação entre os poderes é essencial para garantir que o ativismo judicial seja exercido de maneira equilibrada, respeitando os limites constitucionais e promovendo o bem-estar social.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O problema que estimulou esta pesquisa foi compreender em que medida o ativismo judicial do Supremo Tribunal Federal (STF), ao declarar a inconstitucionalidade da contribuição previdenciária patronal incidente sobre os serviços prestados por cooperativas de trabalho, comprometendo o equilíbrio entre a livre iniciativa do cooperativismo e o financiamento da previdência social. Esse questionamento foi fundamentado na relevância das decisões judiciais sobre as políticas públicas, o desenvolvimento econômico e a sustentabilidade financeira da segurança social no Brasil.

Os objetivos da pesquisa foram cumpridos, uma vez que se analisou a importância do ativismo judicial no contexto do cooperativismo e da previdência social, destacando suas implicações econômicas, sociais e institucionais. Além disso, foi possível avaliar os reflexos da decisão do STF sobre a sustentabilidade financeira da segurança social, evidenciando os limites e responsabilidades do Poder Judiciário em sua atuação no Estado Democrático de Direito.

Conclui-se que o ativismo judicial, embora necessário em casos de omissão estatal, deve ser exercido com moderação e respeito aos princípios constitucionais, como a solidariedade e a equidade no custeio da segurança social. A decisão do STF no caso do Recurso Extraordinário (RE) 595.838 promove avanços na proteção da iniciativa livre do cooperativismo, mas, por outro lado, comprometeu o equilíbrio financeiro do sistema previdenciário, ao isentar as cooperativas da contribuição patronal sem considerar os impactos dessa medida sobre os direitos sociais da coletividade.

Ainda se pode concluir que a falta de modulação dos efeitos da decisão gerou insegurança jurídica e instabilidade financeira, ressaltando a necessidade de maior atenção à transparência e à participação social em processos decisórios de grande impacto. O ativismo judicial, quando exercido de forma desequilibrada, pode concentrar poder no Judiciário e comprometer a harmonia entre os três poderes, o que exige uma reflexão crítica sobre esses limites práticos.

Como sugestão de pesquisas futuras, destaca-se a necessidade de analisar a relação entre as decisões judiciais e o fortalecimento de políticas públicas inclusivas, considerando o impacto de diferentes formas de ativismo judicial na redução das desigualdades sociais.

REFERÊNCIAS

ÁVILA, Humberto. “**Neoconstitucionalismo**”: entre a “ciência do direito” e o “direito da ciência”. Revista Eletrônica de Direito do Estado, v. 17, p. 1-19, 2009.

BARROSO, Luís Roberto. **Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática**. Anuario iberoamericano de justicia constitucional, n. 13, p. 17-32, 2009.

BARROSO, Luís Roberto. **Constituição, democracia e supremacia judicial: direito e política no Brasil contemporâneo**. Revista Jurídica da Presidência, v. 12, n. 96, p. 05-43, 2010.

DWORKIN, Ronald. **A matter of principle**. Cambridge: Harvard University Press, 1985.

GOMES, Luiz Flávio. **O STF está Assumindo um “Ativismo Judicial” sem Precedentes?** Revista eletrônica Universo Jurídico. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/12921>>. Acesso em: 20 jan. 2025.

HABERMAS, J. **Direito e Democracia: entre faticidade e validade**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997. Vol. I.

MAUAD, Marcelo José Ladeira. **As cooperativas de trabalho e sua relação com o direito do trabalho**. Revista da Faculdade de Direito de São Bernardo do Campo, v. 6, n. 1, 2015.

MINHOTO, Antonio Celso Baeta. **O ativismo judicial em face do tenso e frágil equilíbrio entre inclusão social e livre-iniciativa: o papel do Poder Judiciário na construção de políticas públicas e sua intervenção no domínio econômico**. Constituição, Economia e Desenvolvimento, v. 6, n. 10, 2014. Disponível em: <https://scholar.google.com.br/>. Acesso em: 20 jan. 2025.

MONTESQUIEU, Charles Louis de Secondant, baron de la Brède et de. **O espírito das leis**. Trad. Fernando Henrique Cardoso. Brasília: Universidade de Brasília, 1982.

PAES, Arnaldo Boson. **Os tribunais e as greves**. Direito UNIFACS–Debate Virtual, n. 143, 2012. Disponível em: <https://scholar.google.com.br/>. Acesso em: 20 jan. 2025.

RAWLS, John. **Political liberalism**. Nova York: Columbia University Press, 1996.

RIBEIRO, Diego Diniz. **A modulação de efeitos no controle de constitucionalidade em matéria tributária e a jurisprudência do STF**. Revista Dialética de Direito Tributário, n. 178/25, 2010.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do contrato social**. São Paulo: L&PM, 2007.

SARMENTO, Daniel. Ubiquidade Constitucional: os dois lados da moeda. In: SCHMITT, Carl. **O conceito do político**. Petrópolis: Vozes, 1992.

SARMENTO, Daniel. A proteção judicial dos direitos sociais: alguns parâmetros ético-jurídicos. **Direitos Sociais: fundamentos, judicialização e direitos sociais em espécie**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, p. 533-586, 2008.

SCHMITT, Carl. **O conceito do político**. Petrópolis: Vozes, 1992.

STRECK, Lenio Luiz. **Novos Estudos Jurídicos**, vol. 8, n. 2, p. 257-301, maio/ago. 2003.

STRECK, Lenio Luiz. **Verdade e consenso: constituição, hermenêutica e teorias discursivas**. 5 ed. rev., mod. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2014.

Princípio da Solidariedade e a Efetividade dos Direitos Sociais no Brasil

Principle of Solidarity and the Effectiveness of Social Rights in Brazil

Jatniel Rodrigues Januário

Mestre em Segurança Pública, Cidadania e Direitos Humanos, Universidade do Estado do Amazonas, Manaus, Amazonas, Brasil

Ailton Luiz dos Santos

Doutorando em Ciências do Ambiente e Sustentabilidade na Amazônia, Universidade Federal do Amazonas. Mestre em Segurança Pública, Cidadania e Direitos Humanos, Universidade do Estado do Amazonas, Manaus, Amazonas, Brasil

Flávio Carvalho Cavalcante

Mestre em Segurança Pública, Cidadania e Direitos Humanos, Universidade do Estado do Amazonas, Manaus, Amazonas, Brasil

Paula Monique de Oliveira Januário

Advogada

José Alcides Queiroz Lima

Mestre em Engenharia Civil em Materiais Regionais e não Convencionais Aplicados a Estruturas e Pavimentos Universidade do Estado do Amazonas, Manaus, Amazonas, Brasil

Gloria Rebouço Assem

Especialista em Segurança Pública, Faculdade FACUMINAS, Montes Claros, Minas Gerais, Brasil

RESUMO

A efetivação dos direitos sociais no Estado Democrático de Direito está relacionada a um contexto de coesão do corpo social, fundamentado na solidariedade social e como princípio jurídico. Com esse entendimento, este estudo discute as bases institucionais normativas para a efetivação dos direitos sociais, segundo o princípio da solidariedade estabelecido no Estado Democrático de Direito brasileiro, tendo como objeto primário a efetividade dos direitos sociais. Realizou-se uma pesquisa exploratória acerca dos fundamentos legais dos direitos sociais no Brasil, acerca do conceito de solidariedade, utilizando-se técnicas de pesquisa bibliográfica e documental. Conclui-se que o princípio da solidariedade se constitui em importante fundamento jurídico da efetivação dos direitos sociais garantidos na CRFB/1988. As contribuições deste estudo mostram também que a solidariedade é ampliada no contexto de conformação do direito brasileiro com as bases normativas constitucionais. Para futuras pesquisas, sugere-se a ampliação das análises para incluir estudos que proporcionem



discussões baseadas em evidências acerca da efetivação dos direitos sociais no Brasil, consideradas as suas especificidades regionais.

Palavras-chave: direito constitucional; argumentação jurídica; neoconstitucionalismo; solidariedade social; direito civil.

ABSTRACT

The realization of social rights in the Democratic Rule of Law is related to a context of social cohesion, based on social solidarity as a legal principle. With this understanding, this study discusses the normative institutional foundations for the realization of social rights, according to the principle of solidarity established in the Brazilian Democratic Rule of Law, with the primary focus on the effectiveness of the right. An exploratory study was conducted on the legal foundations of social rights in Brazil, on the concept of solidarity, using bibliographic and documentary research techniques. It is concluded that the principle of solidarity constitutes an important legal foundation for the implementation of social rights guaranteed in the 1988 Federal Constitution. The contributions of this study also show that solidarity is expanded in the context of the conformity of Brazilian law with the constitutional normative bases. For future research, it is suggested that the analyses be expanded to include studies that provide evidence-based discussions on the implementation of social rights in Brazil, considering its regional specificities.

Keywords: constitutional law; legal argumentation; neoconstitucionalism; social solidarity; civil law.

INTRODUÇÃO

Os direitos sociais garantidos constitucionalmente no Brasil (Brasil, 1988) devem ser pensados, para além da possibilidade do seu exercício, como um pressuposto do poder de escolha, principal elemento garantido e efetivado pelo Estado (UNDP, 1994). Busca-se, com essa perspectiva, inserir o indivíduo numa trama de relações institucionais democráticas que contribuem para promover esses direitos sociais no contexto do Estado Democrático de Direito.

No Brasil, ao passo do avanço da democracia, as garantias consagradas no texto constitucional de 1988 têm sido afirmadas e, na esteira desse processo, os direitos sociais têm sido efetivados e ampliados por meio de políticas públicas nas áreas sociais de atuação governamental, em que se destacam o relevante papel das instituições. Essas instituições são aqui consideradas como aquelas normativas: *institutionsoflaw* (MacCormick, 2007), clássico do pós-positivismo jurídico, que implementa a interdisciplinaridade entre o Direito e outras ciências como a Sociologia, a Ciência Política, a Economia e a Ética.

A Constituição Federal do Brasil de 1988 (Brasil, 1988) garantiu os direitos sociais em uma sociedade solidária, fraterna e harmônica. Em que pese o papel dos sistemas de proteção e os mecanismos institucionais capazes de levar o Estado ao cumprimento dos objetivos estabelecidos para a concretização desses direitos, o Estado ficou com a responsabilidade e competência para a efetivação desses direitos sociais.

A efetivação desses direitos sociais deve ocorrer em um contexto de coesão do corpo social (Silva, 2003; Vares, 2013) e, na esteira desse processo, a solidariedade social e como princípio jurídico (Avelino, 2005; Lima e Souza, 2014; Duguit, 2017; Sordi, 2021), constitui-se em elemento fundamental para se pensar e discutir a efetividade dessas garantias consagradas no texto constitucional de 1988 (Brasil, 1988; Moraes, 2006; Barroso, 2006; Silva, 2011; Schöning, 2012).

Com esse entendimento, este estudo discute as bases institucionais normativas de efetivação dos direitos sociais segundo o princípio da solidariedade estabelecido no estado democrático de direito brasileiro, com o objeto primário de efetividade do direito. Realizou-se uma pesquisa bibliográfica dos fundamentos legais dos direitos sociais no Brasil, acerca do conceito de solidariedade social e, como princípio, dos seus fundamentos jurídicos. Utilizou-se técnicas de pesquisa bibliográfica e documental.

O estudo está distribuído em quatro seções, além desta introdução. No segundo capítulo são tecidas considerações sobre os direitos sociais no Brasil e o conceito de solidariedade social. Na terceira seção são apresentados os aspectos metodológicos e, na quarta seção, realiza-se uma discussão acerca do princípio da solidariedade na ordem constitucional e sua ampliação.

REFERENCIAL TEÓRICO

Considerações sobre Direitos Sociais no Brasil

Os direitos sociais no Brasil são um reflexo direto da evolução histórica e constitucional do país, culminando na Constituição Federal de 1988, que os estabeleceu como um dos pilares do Estado Democrático de Direito. Esses direitos, integrantes da segunda dimensão dos Direitos Fundamentais, possuem como foco principal a promoção da igualdade material, complementando a igualdade formal prevista na primeira dimensão. Conforme Silva (2011), esses direitos são prestações positivas que visam melhorar as condições de vida dos indivíduos em situação de vulnerabilidade, garantindo a igualização de situações sociais desiguais.

Na Constituição Federal de 1988, os direitos sociais estão expressamente previstos nos artigos 6º ao 11º e na Ordem Social, abrangendo áreas como educação, saúde, trabalho, moradia, alimentação, seguridade social, proteção à maternidade e à infância, assistência aos desamparados, transporte, entre outros. Esses direitos refletem um compromisso constitucional de promover a justiça social, assegurando condições dignas de vida para toda a população brasileira (Brasil, 1988).

Uma característica central dos direitos sociais no Brasil é sua ligação com o princípio da solidariedade, que, como enfatizam Duguit (2017) e Avelino (2005), se constitui em um elemento fundamental para a coesão do corpo social. Esse princípio não apenas reconhece a interdependência entre os indivíduos, mas também impõe ao Estado e à sociedade a responsabilidade conjunta de garantir as condições necessárias para a concretização desses direitos. A inserção do princípio da solidariedade na Constituição de 1988 representa um avanço significativo, pois estabelece a dignidade da pessoa humana como um valor fundamental, vinculando indivíduos, sociedade e Estado em uma relação de cooperação para a realização do bem comum (Barroso, 2009; Silva, 2011).

Do ponto de vista de sua implementação, os direitos sociais exigem a atuação positiva do Estado por meio de políticas públicas que viabilizem sua efetivação. Comparato (2010) afirma que os direitos sociais se realizam principalmente pela execução de políticas destinadas a garantir amparo e proteção às populações mais vulneráveis, como os hipossuficientes. A efetividade desses direitos depende de uma estrutura institucional que permita sua concretização, cabendo ao Estado o papel de sujeito passivo em relação às demandas sociais (Tavares, 2012).

Todavia, a efetivação dos direitos sociais no Brasil enfrenta desafios significativos, incluindo restrições orçamentárias e desigualdades regionais, o que demanda soluções que combinem justiça distributiva e participação popular. Nesse contexto, o princípio da solidariedade não se limita a um discurso ético, mas se apresenta como um instrumento jurídico e político fundamental para a construção de uma sociedade mais justa e igualitária (Rosenvald, 2005; Moraes, 2006).

Solidariedade: um Conceito em Permanente Construção

Solidariedade social não é uma concepção recente. No contexto anterior ao capitalismo industrial, podemos nos referir às solidariedades construídas pela família e pela comunidade que garantiam aos outsiders, vagabundos e andarilhos certa “proteção social”, ou o reconhecimento do indivíduo como parte da comunidade (Elias; Scotson, 2000), com direito a uma assistência básica em termos de alimentação e segurança.

No campo do direito público, é um instituto de concepção contemporânea, de maior intensidade entre o final do século XIX e início do século XX, mediante uma espécie de frente formada principalmente por teóricos franceses, dentre eles economistas como Charles Gide, sociólogos como Émile Durkheim e juristas como Léon Duguit, Maurice Hauriou e Georges Gurvitch (Nabais, 2005).

Na sociologia, o conceito de solidariedade e sua relação com a vida em comunidade nos remetem a questão da formação de identidades coletivas, ação e mudança social (Lima e Souza, 2014; Sordi, 2021). Em outro viés, refere-se à tradição durkheimiana, com suas duas espécies de solidariedade: a mecânica e a orgânica, a partir da divisão social do trabalho, na perspectiva da construção de uma nova moral integrativa (Durkheim, 2019).

Em Durkheim (2019), a interdependência de funções está presente na doutrina solidarista da III República Francesa, que buscava um meio-termo entre o individualismo exacerbado do liberalismo e as teorias coletivistas das lutas de classes, como o marxismo. Face aos avanços nas sociedades modernas, cabe lembrar ser admitida somente a solidariedade orgânica, isto é, aquela que mantém a sociedade coesa em função da dependência funcional de todos os órgãos do corpo social (Silva, 2003; Vares, 2013).

No campo jurídico, a solidariedade buscou cumprir o desafio de se consagrar como valor, com contornos de um princípio, contra o liberalismo que historicamente impregnava o estudo do direito privado, sem, contudo, aproximar-se das ideias do socialismo político. O discurso se concentrava apenas na primazia do social em que o contrato consistia em um vínculo que impunha aos contratantes o dever mútuo de ajudar ao outro.

Duguit (2017, p. 15-17) sustenta que: “[...] o ser humano nasce integrando uma coletividade; vive sempre em sociedade [...] o fundamento do direito deve basear-se, [...] [no] indivíduo comprometido com os vínculos da solidariedade social.” Esse pensamento aduz à confluência, de um lado, da dignidade humana, como qualidade inerente a pessoa humana, irrenunciável e inalienável, mas que não deve ser violada. De outro lado, a noção de dignidade humana envolve relações interpessoais, uma vez que a intersubjetividade implica necessidade de reconhecimento pelo outro.

“Solidariedade social é que constitui os liames que mantêm os homens unidos” (Duguit, 2017, p. 22-23). Desse modo, o homem procura sempre dirigir a sua solidariedade para os membros de um grupo determinado. Avelino (2005, p. 250) conceitua solidariedade como valor, “de origem no sentimento de semelhança, cuja finalidade objetiva é possibilitar a vida em sociedade, mediante respeito aos terceiros, (...) e cuja finalidade subjetiva é se auto-realizar, por meio da ajuda ao próximo”.

Portanto, o atual conceito de solidariedade, influenciado pela noção de fraternidade difundida na modernidade, surgiu em uma época de propagação das declarações de direitos, de fortalecimento das ideias assistencialistas, e de crença na construção de uma sociedade fundada na relação fraternal. Para Ávila (2012), o princípio da solidariedade impõe ao Estado o dever de proteção às minorias, assumindo a responsabilidade pela promoção dos seus direitos.

Em relação ao Brasil, Schwars (2008) observa que o sistema de seguridade social imposto pela CRFB/1988 se pauta em uma ideia de solidariedade que é inerente ao “Estado Providência” e à socialdemocracia, bem distinto dos ideais de fraternidade e de solidariedade, pautados na ideia de igualdade entre os homens.

METODOLOGIA

Realizou-se uma pesquisa bibliográfica em obras clássicas e normativas acerca dos direitos sociais e princípio da solidariedade. Cabe mencionar que foram privilegiadas as obras consideradas como mais oportunas, quanto às fontes consultadas para explorar o objeto de estudo, considerando-se a sua escolha e delimitação, atentando-se para a sua aplicabilidade teórico-empírica, ante as limitações próprias da natureza da discussão.

Com essa abordagem metodológica, foram utilizadas técnicas de pesquisa bibliográfica e documental, consultando-se a literatura estrangeira e nacional, inclusive o texto constitucional brasileiro (Brasil, 2018), e documentos disponíveis que tratam dos assuntos estudados. Os conceitos e preceitos foram estudados a partir das abordagens, percepções e interpretações da legislação pátria, doutrina, jurisprudência, segundo os autores da literatura especializada pesquisada.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

O princípio da solidariedade na Constituição brasileira de 1988

Para traçarmos um breve esboço do princípio da Solidariedade no ordenamento jurídico brasileiro, partimos dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, consignados no art. 3º da Constituição Federal do Brasil de 1988, entre os quais:

(...) I-construir uma sociedade livre, justa e solidária; (...) III -erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (Brasil, 1988, p. 1).

Tais menções constitucionais estão intimamente relacionadas com a construção da cidadania e representa um avanço, em termos democráticos, na nova ordem constitucional promulgada em 1998. Silva (2011, p.105) aponta que a inserção desses objetivos do Estado na forma do referido artigo é inédita na história constitucional brasileira, “como base das prestações positivas que venham a concretizar a democracia econômica, social e cultural, a fim de efetivar na prática a dignidade da pessoa humana”.

A reflexão sobre o princípio da solidariedade pressupõe a compreensão de que, no Estado Democrático de Direito, as normas constitucionais garantidoras dos direitos fundamentais são diferenciadas em princípios e em regras sem, no entanto, deixarem de ser norma. Isto, em razão de que “ambos dizem o que deve ser (...) são razões para juízos concretos de dever ser, até quando sejam razões de um tipo muito diferente” (Alexy, 2014, p.87). Além da finalidade, podemos afirmar que o processo de formulação desses tipos de normas pode ocorrer “por intermédio de expressões deontológicas básicas de obrigação, de permissão e da proibição” (Albretch, 2014, p. 294).

Avançando na discussão acerca do princípio da solidariedade no ordenamento jurídico e nos afastando do sentimento genérico de fraternidade, de filantropia, que orientou o conceito de solidariedade no século XX, no contexto atual prevalece o entendimento de que as normas constitucionais “exige – que nos ajudemos, mutuamente, a conservar nossa humanidade, porque a construção de uma sociedade livre, justa e solidária cabe a todos e a cada um de nós” (Moraes, 2006, p. 178).

Destaca-se aqui o deslocamento do direito de solidariedade de uma mera referência a valores éticos transcendentais, “adquirindo fundamentação e a legitimidade política nas relações sociais concretas, nas quais se articula uma convivência entre o individual e o coletivo, à procura do bem comum” (Rosenvald, 2005, p. 173).

Distanciando-se de representar uma simples carta programática, ou um vago programa político, a solidariedade se constitui um padrão interpretativo-integrativo de todo o sistema jurídico, referência de leitura para as outras normas constitucionais e o ordenamento. O art. 3º da CF/88 enceta na solidariedade a teleologia da justiça distributiva com referência à igualdade substancial. A esse respeito, Rosenvald (2005, p. 173) prossegue afirmando que a solidariedade:

Significa que a sociedade não deve ser o *locus* da concorrência entre indivíduos isolados, perseguindo projetos pessoais antagônicos, mas sim um espaço de diálogo, cooperação e colaboração entre pessoas livres e iguais, que se reconheçam como tais.

Por esse entendimento, o princípio da solidariedade provoca a transposição do indivíduo para a pessoa. A liberdade absoluta que permitia a cada um atingir o máximo de suas potencialidades cede espaço para a projeção da pessoa que coexiste em sociedade. Nesse sentido, a solidariedade constitui um dos fundamentos da República Federativa do Brasil, uma vez que “o pensamento solidarista tem implicações diretas na Democracia, na Separação de Funções Estatais, na noção jurídica de República, no modelo federalista e principalmente nos direitos fundamentais” (Oliveira Júnior, 2008, p.147).

Acerca das relações privadas, Sarmento (2006, p. 338) aduz que a solidariedade “implica o reconhecimento de que, embora cada um de nós componha uma individualidade, irredutível ao todo, estamos também todos juntos, de alguma forma irmanados por um destino comum” [sic]. Pondera-se que essa perspectiva solidarista encontra fundamento no artigo 5º., XXIII, da CRFB/1988, e no art. 5º do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), procurando conciliar as ideias de individualidade e de dimensão social.

Ampliação da Solidariedade como Princípio Constitucional

O Direito, como ação no mundo dos fatos sociais, econômicos e políticos, visa à proteção dos interesses elementares do cidadão e do ente estatal. À medida de sua atuação, o Estado promove uma interação entre as normas de ordem pública e privada, de sorte que, embora distintas, estão imbricadas e se complementam. Nesse sentido, Gusmão (2018, p. 147) anota que a complexidade da sociedade e a realidade jurídica contemporânea superaram o modelo de direito romano bipartido em público e privado, surgindo o “direito misto, seja por tutelar tanto o interesse público ou social como o interesse privado”.

Nessa mesma linha de pensamento, Perlingieri (2002), afirma a profunda crise de distinção entre privado e público, visto ser tarefa árdua, em uma sociedade como a atual, encontrar um interesse privado integralmente autônomo, independente e isolado do interesse público.

Importante mencionar, nesse movimento, a constitucionalização do direito como um fenômeno de adequação das normas infraconstitucionais aos princípios da Constituição Federal, isto é, a reestruturação de todos os sistemas jurídicos em conformidade com as bases normativas constitucionais (Schöning, 2012). Barroso (2006, p. 29), referindo-se ao neoconstitucionalismo, identifica três etapas desse fenômeno constitucionalização do direito:

(i) como marco histórico, a formação do Estado constitucional de direito, cuja consolidação se deu ao longo das décadas finais do século XX; (ii) como marco filosófico, o pós-positivismo, com a centralidade dos direitos fundamentais e a reaproximação entre Direito e ética; e (iii) como marco teórico, o conjunto de mudanças que incluem a força normativa da Constituição, a expansão da jurisdição constitucional e o desenvolvimento de uma nova dogmática da interpretação constitucional.

Podemos afirmar, também, que estamos diante da constitucionalização do Direito Civil, fenômeno consubstanciado na migração das regras constitucionais setorizadas para o Código Civil Brasileiro. Cabe lembrar que o Direito Civil condensa os dispositivos legais que disciplinam a fórmula harmoniosa de convívio entre os indivíduos, regulando o exercício de seus direitos privados.

Pela sua centralidade no ordenamento jurídico, a CRFB/1988 derroca, por hegemonia, o posto antes conferido ao Código Civil, de modo que este não pode ser concebido como um sistema completo, fechado e isolado, e sim, consubstanciado na Constituição Federal, coexistindo com os demais microssistemas como, *ex vi*, o Código de Defesa do Consumidor, o Estatuto da Criança e do Adolescente, a Lei de Direitos Autorais, todos sob a unidade e presidência da Constituição Federal. Sobre isso, Canotilho (2003, p. 377) assim afirma:

Designa-se por constitucionalização a incorporação de direitos subjectivos do homem em normas formalmente básicas, subtraindo-se o seu reconhecimento e garantia à disponibilidade do legislador ordinário (Stourzh). A constitucionalização tem como consequência mais notória a protecção dos direitos fundamentais mediante o controlo jurisdicional da constitucionalidade dos actos normativos reguladores destes direitos. Por isso e para isso, os direitos fundamentais devem ser compreendidos, interpretados e aplicados como normas jurídicas vinculativas e não como trechos ostentatórios ao jeito das grandes “declarações de direitos”.

Semelhante posição é encontrada em Fachin (2012, p. 301) quando observa que o estudo do Direito Civil compreende o estudo dos seus princípios, primeiramente aqueles preconizados pela Constituição, uma vez que “o Direito Constitucional penetra, hoje, em todas as disciplinas e, via de consequência, também no Direito Civil, permitindo, deste modo, vislumbrar a importância da noção de igualdade”.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A problemática que estimulou essa pesquisa foi a necessidade de compreender como os direitos sociais previstos na Constituição Federal de 1988, em especial sob a ótica do princípio da solidariedade, podem ser efetivados em um contexto marcado por desigualdades sociais, restrições orçamentárias e desafios regionais. Tal questionamento norteou a investigação acerca dos fundamentos jurídicos e normativos desses direitos, bem como sua relevância no fortalecimento do Estado Democrático de Direito.

Os objetivos da pesquisa foram cumpridos, uma vez que se analisou a importância da solidariedade como princípio jurídico e social na efetivação dos direitos sociais. Demonstrou-se que a solidariedade, além de sua função ética e moral, constitui-se em uma base normativa essencial para garantir a dignidade da pessoa humana, promovendo a coesão social e a justiça distributiva.

Conclui-se que a efetivação dos direitos sociais depende de uma articulação sólida entre o Estado, a sociedade civil e as instituições normativas, no sentido de implementar políticas públicas que priorizem a redução das desigualdades e a inclusão social. Além disso, a solidariedade, enquanto princípio constitucional, desempenha um papel central na construção de um ordenamento jurídico que valoriza a interdependência entre os indivíduos e busca garantir condições dignas para todos.

Ainda se pode concluir que a constitucionalização dos direitos sociais representa um avanço significativo na proteção dos indivíduos em situação de vulnerabilidade, reforçando o papel das instituições democráticas na garantia desses direitos. Contudo, sua efetivação plena exige a superação de desafios, como a desigualdade regional e a limitação de recursos, por meio de uma gestão pública eficiente e inclusiva.

Como sugestão de pesquisas futuras, destaca-se a necessidade de analisar o impacto das políticas públicas regionais na efetivação dos direitos sociais, especialmente em áreas de maior vulnerabilidade social, e investigar como novas tecnologias e abordagens interdisciplinares podem contribuir para a ampliação da solidariedade e a promoção da justiça social.

REFERÊNCIAS

ABRAMOVICH, Víctor; COURTIS, Christian. **Los derechos sociales como derechos exigibles**. Editorial Trotta: Madrid, 2002.

ALBRECHT, Lourdes Pasa. **Princípios e Regras: Diferença em Debate**. Revista Opinião Filosófica, Porto Alegre, v. 5, n. 1, pp. 292-307, 2014.

ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. 2ª. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

AVELINO, Pedro Buck. **Princípios da solidariedade: imbricações históricas e sua inserção na constituição de 1988**. Revista de Direito Constitucional e Internacional, n. 53, out/dez, São Paulo: RT, 2005.

BARRETO, Vicente de P. **Reflexões sobre os direitos sociais**. In: SARLET, Ingo Wolfgang (org.). Direitos fundamentais sociais: estudos de Direito Constitucional, Internacional e Comparado. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

BARROSO, Luís R. **Neoconstitucionalismo e constitucionalização do direito (o triunfo tardio do direito constitucional no Brasil)**. Themis (Revista da Escola Superior da Magistratura do Estado do Ceará), Fortaleza, v. 4, n. 2, pp. 13 – 100, julho/dezembro, 2006.

BARROSO, Luís R. **O Direito Constitucional e efetividade de suas normas: limites e possibilidade da constituição brasileira**. 9ª. ed. rev. atual. Rio de Janeiro: Renovar, 2009.

_____. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 3ª ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

BOBBIO, Norberto. **Liberalismo e Democracia**. 6ª. ed. São Paulo: Editora Brasiliense, 2000.

_____. **Direito e Poder**. São Paulo: Editora Unesp, 2008.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 29ª. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

BRASIL. **Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 - Código Tributário Nacional de 1966**. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em 20 jan. 2025.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em: 20 de abril de 2024.

_____. **Lei 9.882, de 3 de dezembro de 1999**. Dispõe sobre o processo e julgamento da arguição de descumprimento de preceito fundamental, nos termos do § 1º do art. 102 da Constituição Federal. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9882.htm>. Acesso em 20 jan. 2025.

_____. **Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006**. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11346.htm>. Acesso em 20 jan. 2025.

_____. **Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro)**. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em 20 jan. 2025.

BÜHRING, Márcia Andrea. Direito Social: proibição de retrocesso e dever de progressão. **Direito e Justiça**. v. 41, n. 1, jun. 2015. Disponível em: <<http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/fadir/article/viewFile/18175/1266>>. Acesso em 20 jan. 2025.

CANOTILHO, José J. G. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7.^a Edição-Reimpressão 2021. Coimbra: Almedina, 2018.

COMPARATO, Fábio Konder. **A Afirmação Histórica dos Direitos Humanos**. 7.^a ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2010.

DUGUIT, Pierre Marie Nicolas Léon. **Fundamentos do Direito**. 2.^a ed. São Paulo: Ícone, 2017.

DURKHEIM, Emile. **Da Divisão Do Trabalho Social**. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2019.

DUTRA, Delamar José Volpato. **A legalidade como forma do estado de direito**. *Kriterion*, Belo Horizonte, n° 109, p. 57-80, Jun/2004.

ELIAS, N.; SCOTSON, John L. **Os estabelecidos e os outsiders: sociologia das relações de poder a partir de uma pequena comunidade**. Trad. Vera Ribeiro. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2000.

FACHIN, Luiz Edson. **Teoria crítica do direito civil: à luz do novo Código civil brasileiro**. Rio de Janeiro: Renovar, 2012.

FERREIRA FILHO, Manoel G. **Direitos Humanos Fundamentais**. 11.^a ed. rev. e aum. São Paulo: Saraiva, 2009.

GUSMÃO, Paulo Dourado de. **Introdução ao estudo do Direito**. 49. ed. rev. atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

HABERMAS, Jürgen. **Die Einbeziehung des Anderen: Studien zur politischen Theorie**. Frankfurt am Main: Suhrkamp, 1997.

KELSEN, Hans. **Teoria pura do direito**. [J. B. Machado: Reine Rechtslehre]. 3. ed., São Paulo: Martins Fontes, 1991.

_____. **Teoria geral do direito e do estado**. [L. C. Borges: General Theory of Law and State]. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

LANGFORD, Malcolm. **Judicialização dos direitos econômicos, sociais e culturais no âmbito nacional: uma análise sócio-jurídica**. *Sur, Rev. int. direitos human.*, São Paulo, v.6, n.11, Dec. 2009.

LIMA, Jacob Carlos; SOUZA, André Ricardo de. **Trabalho, solidariedade social e economia solidária**. *Lua Nova*, 93, Dez 2014. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0102-64452014000300006>>. Acesso em 20 jan. 2025.

MACCORMICK, Neil. Norms, Institutions, and Institutional Facts. **Law and Philosophy**, v. 17, No. 3, May, pp. 301-345, 1998.

MACCORMICK, N. **Institutions of Law: An essay in legal theory**. Oxford, Oxford University Press, 2007.

- MAGALHÃES, Theresa Calvet de. **Filosofia analítica e filosofia política: a dimensão pública da linguagem**. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2011.
- MORAES, Maria Celina Bodin de. **O princípio da solidariedade**, In: PEIXINHO, Manoel Messias; GUERRA, Isabela Franco; NASCIMENTO FILHO, Firly. (coord.). Os princípios da Constituição de 1988. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2006.
- NABAIS, José Casalta. **Solidariedade, cidadania e direito fiscal**. In: GRECO, Marco Aurélio; GODOI, Marciano Seabra de (Orgs.). Solidariedade Social e Tributação. São Paulo: Dialética, 2005.
- OLIVEIRA JUNIOR, Valdir Ferreira de. **O Estado Constitucional solidarista: concretização constitucional e o pensamento solidarista**. (160 fl.) Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Direito da Universidade Federal da Bahia. Salvador: 2008.
- PERLINGIERI, Pietro. **Perfis do direito civil: introdução ao direito civil constitucional**. Trad. de Maria Cristina De Cicco. 3ª. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2002. Título original: *profilideldirittocivile*.
- PIOVESAN, Flávia; IKAWA, Daniela. **Segurança jurídica e direitos humanos: o direito à segurança de direitos**. In: ROCHA, Cármen Lúcia Antunes (org.). Constituição e Segurança Jurídica: direito adquirido, ato jurídico perfeito e coisa julgada. 2. ed. rev. e ampl., Belo Horizonte: Fórum, 2005.
- ROSENVALD, Nelson. **Dignidade Humana e Boa-fé no Código Civil**. São Paulo: Saraiva, 2005.
- SARLET, Ingo W. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988**. 5. ed., Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.
- _____. **Direito fundamental ao transporte traz novos desafios a velhos problemas**. Revista Consultor Jurídico, [online], setembro de 2015. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2015-set-25/direitos-fundamentais-direito-fundamental-transporte- traz-novos-desafios-velhos-problemas>>. Acesso em 20 jan. 2025.
- _____; FIGUEIREDO, Mariana F. **Reserva do possível, mínimo existencial e direito à saúde: algumas aproximações**. Revista de Doutrina da 4ª Região, Porto Alegre, n. 24, jul. 2008. Disponível em: <http://www.revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao024/ingo_mariana.html>. Acesso em 20 jan. 2025.
- SARMENTO, Daniel. **Direitos fundamentais e relações privadas**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.
- SCHÖNING, Raquel. **A constitucionalização do direito civil, a normatividade dos princípios constitucionais e a nova principiologia dos contratos**. Revista Jurídica – CCJ, v. 16, nº. 31, p. 137 - 156, jan./jul. 2012.
- SEARLE, J. R. **The construction of social reality**. New York: Free Press, 1995.
- SILVA, José Afonso da. **Constituição e segurança jurídica**. In: ROCHA, Cármen Lúcia Antunes (org.). Constituição e Segurança Jurídica: direito adquirido, ato jurídico perfeito e coisa julgada. 2. ed. rev. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2005.
- _____. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 34ª edição, São Paulo: Editora Malheiros, 2011.

_____. **Comentário Contextual à Constituição**. 8ª ed., atual. até a Emenda Constitucional 70, de 22.12.2011. – São Paulo: Malheiros Editores, 2012.

SILVA, Luis Renato Ferreira da. **A função social do contrato no novo código civil e sua conexão com a solidariedade social**. Porto Alegre: Editora Livraria do Advogado, 2003.

SORDI, Denise de. **Reformas nos programas sociais brasileiros: Solidariedade, pobreza e controle social**. Revista Tempos Históricos, v. 25, n. 1, 2021. Disponível em: <DOI: <https://doi.org/10.36449/rth.v25i1.24092>> Acesso em 20 jan. 2025.

STRECK, Lenio Luiz; MORAIS, José Luis Bolzan de. **Ciência política & teoria do estado**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2000.

STRECK, Lenio Luiz; MORAIS, José Luis Bolzan de. **Estado Democrático de Direito**. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar Ferreira; SARLET, Ingo Wolfgang; STRECK, LenioLuis (Coords.). **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva; Almedina, 2013. pp. 113 – 115.

TAVARES, André R. **Curso de Direito Constitucional**. 10ª ed. Rev. E atual. São Paulo: Saraiva, 2012.

United Nations Development Programme (UNDP). **Human Development Report 1994**. New York: UNDP, 1994. Disponível em: http://hdr.undp.org/en/media/hdr04_complete.pdf. Acesso em 20 jan. 2025.

VARES, Sidnei Ferreira de. **Solidariedade mecânica e solidariedade orgânica em Émile Durkheim: dois conceitos e um dilema**. Mediações - Revista de Ciências Sociais, Londrina, v. 18, n. 2, p. 148–171, 2013. Disponível em:<DOI: 10.5433/2176-6665.2013v18n2p148>. Acesso em 20 jan. 2025.

WEBER, Max. **Economic y sociedad. esbozo de sociología comprensiva**. [J. Winckelmann: WirtschaftundGesellschaft. Grundriss der Verstehenden Soziologie]. Mexico: Fondo de Cultura Económica, 1998.

Organizadores

Ailton Luiz dos Santos

Doutorando em Ciências do Ambiente e Sustentabilidade na Amazônia pela Universidade Federal do Amazonas, UFAM. Mestre em Segurança Pública, Cidadania e Direitos Humanos pela Universidade do Estado do Amazonas, UEA. Especialista em Gestão Pública aplicada à Segurança pela Universidade do Estado do Amazonas, UEA. Especialista em Direito Administrativo. Especialista em Segurança Pública e Direito Penitenciário. Especialista em Ciências Jurídicas. Especialista em Polícia Comunitária. Especialista em Direito Penal e Processo Penal. Bacharel em Segurança Pública pela Universidade do Estado do Amazonas – UEA. Bacharel em Direito pela Universidade Cidade de São Paulo. Tenente Coronel da Polícia Militar do Estado do Amazonas.

Antônio Ferreira do Norte Filho

Doutor em Ciências do Ambiente e Sustentabilidade na Amazônia pela Universidade Federal do Amazonas (UFAM). Mestre em Direito Ambiental pela Universidade do Estado do Amazonas (UEA). Especialista em Direito Processual pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC Minas), Direito Militar pela Universidade Castelo Branco (UCB/RJ), Direito Penal e Processual Penal pelo Centro Universitário do Norte (Uninorte), e Psicopedagogia pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Função: Professor. Coronel RR da Polícia Militar do Estado do Amazonas. Instituição: Faculdade Santa Teresa (FST)

Jatniel Rodrigues Januário

Mestre em Segurança Pública, Cidadania e Direitos Humanos pela Universidade do Estado do Amazonas (UEA). Especialista em Administração e Sistemas de Informação pela Universidade Federal Fluminense (UFF), Segurança Pública pela Fundação João Pinheiro (FJP). Bacharel em Administração pela Universidade Federal do Amazonas (UFAM), Direito pela Universidade Cidade de São Paulo (UNICID) e Teologia pela Faculdade Boas Novas (FBN). Coronel

da Polícia Militar do Amazonas (PMAM), onde é Diretor de Capacitação e Treinamento. Atua como professor na Universidade do Estado do Amazonas (UEA).

Índice Remissivo

A

afastamento 103, 104, 105, 106, 107, 108, 109, 112, 113, 114, 115, 116
ambiente 19, 20, 29, 41, 44, 55, 78, 86, 99, 110, 113, 114, 119, 120, 121, 122, 125, 126, 127, 128, 129, 130, 131

B

brasileiro 24, 31, 32, 36, 37, 39, 40, 43, 44, 46, 49, 54, 56, 57, 63, 65, 66, 87, 93, 95

C

carta 12
coalizão 82, 83, 84, 85, 86, 87
concessão 77, 81, 108, 111, 133, 134, 135, 136, 137, 143, 144, 145
covid-19 103, 104, 105, 111, 112, 113, 115, 116
crédito 88, 89, 91, 92, 93, 95, 98, 99, 101

D

declaração 12
dimensões 14, 16, 24, 25, 28, 29, 32
direito 15, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 25, 27, 28, 29, 30, 32, 33, 36, 39, 40, 42, 43, 48, 57, 62, 65, 68, 69, 70, 72, 80, 88, 89, 90, 91, 92, 93, 94, 97, 98, 101, 102, 105, 106, 107, 123, 124, 127, 128, 151, 152, 153, 157, 160, 161, 162, 163, 164, 165, 166, 167, 168, 173, 174, 175, 176, 177, 178, 180, 181, 185, 188, 192, 203, 206, 207, 208, 214, 216, 217, 218, 219, 220, 221, 222, 224, 225, 226
direitos 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23
doenças 103, 104, 105, 106, 108, 109, 110, 111, 112, 114, 115, 116

E

eficácia 23, 24, 25, 26, 29, 33

emprego 45, 68, 69, 71, 72, 74, 75, 77, 78, 79
escolar 119, 120, 121, 122, 124, 125, 126, 127, 128, 129,
130, 131
evolução 13, 16, 17, 19, 22, 24, 25, 26, 28, 32

F

flexibilização 68, 75, 76
fundamentais 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22,
23

G

garantias 21, 24, 27, 29, 30, 31, 32, 33, 70, 79, 92, 93

H

humanos 12, 13, 14, 18, 20, 21, 22, 23

I

infratores 50, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 61, 62, 63,
64, 66

J

justiça 34, 42, 44, 50, 51, 52, 53, 54, 56, 57, 63, 64, 65,
74, 99, 106

L

lançamento 88, 89, 91, 92, 93, 94, 95, 98, 101

M

magna 12, 14

medidas 19, 30, 31, 35, 36, 39, 42, 44, 45, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 66
menores 50, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 61, 62, 63, 64, 66
mentais 103, 104, 105, 106, 109, 110, 111, 112, 114, 115, 116, 117, 118
mulher 34, 37, 38
mulheres 34, 35, 37, 38, 39, 41, 42, 43, 44, 45, 47, 119, 120, 121, 122, 123, 124, 125, 126, 127, 128, 129, 130, 131

N

necropolítica 34, 39, 40, 43, 45

O

ondas 132, 133, 134, 135, 136, 137, 139, 140, 141, 143, 145, 146, 147, 148
ordenamento 13, 14, 15, 16, 24, 27, 28, 31, 32, 77, 78, 79, 93, 101, 133

P

pandemia 103, 104, 105, 111, 112, 113, 115, 116, 117, 118
parceria 76, 133, 134, 135, 136, 137, 141, 145, 146
patrocinada 133, 134, 135, 136, 137, 145
penal 21, 22, 36, 41, 42, 45, 47, 50, 51, 53, 56, 57, 58, 60, 61, 62, 63, 65
piscina 132, 133, 134, 135, 136, 137, 139, 140, 141, 143, 145, 146, 147, 148
plataformas 68, 69, 72, 73, 75, 76, 77, 78, 79, 81
políticas 13, 17, 19, 23, 32, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 50, 52, 53, 54, 57, 62, 63, 64, 66, 69, 73, 74, 79, 83, 84, 85, 86, 87, 106, 109, 119, 125, 128, 129
político 40, 82, 83, 84, 85, 86, 87
prescrição 15, 88, 89, 90, 91, 92, 98, 99, 101
presidencialismo 82, 83, 84, 85, 86, 87
previdenciário 103, 104, 105, 106, 108, 113, 114, 116, 118
privada 132, 133, 134, 135, 136, 137

públicas 13, 19, 22, 23, 27, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40,
41, 42, 43, 44, 46, 47, 48, 50, 52, 53, 54, 57, 62, 63,
64, 66, 69, 79, 98, 106, 119, 121, 125, 128, 129, 135
público 17, 22, 30, 36, 86, 93, 97, 104, 106, 132, 133,
134, 135, 136, 137, 138, 139, 140, 141, 142, 143,
144, 145, 146, 148

R

regulamentação 30, 68, 70, 75, 76, 78
relação 13, 25, 26, 36, 43, 44, 45, 51, 52, 56, 68, 69, 71,
72, 74, 75, 76, 77, 78, 79
responsabilidade 36, 50, 51, 53, 56, 57, 58, 63
ressocialização 34, 38, 39, 41, 42, 44, 45

S

sistema 6, 20, 34, 36, 37, 38, 39, 41, 42, 43, 44, 45, 46,
50, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 59, 61, 62, 63, 64, 65,
66, 68, 70, 73, 75, 80, 82, 83, 84, 85, 86, 87
sociedade 16, 19, 22, 24, 25, 29, 32, 35, 36, 37, 38, 40,
41, 42, 45, 51, 52, 53, 54, 55, 79, 88, 89, 106, 119,
121, 122, 123, 124, 125, 126, 128, 129, 136
socioeducativas 42, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 58,
59, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 66

T

trabalhador 70, 71, 72, 75, 76, 77, 78, 79, 80, 104, 105,
107, 109, 110, 116
trabalho 19, 22, 24, 25, 29, 37, 39, 43, 54, 62, 68, 69,
70, 71, 72, 74, 75, 76, 77, 78, 79, 80, 81
tributário 75, 80, 88, 89, 90, 91, 92, 93, 94, 95, 97, 98,
99, 101, 102

U

universal 12, 14, 18

V

violência 36, 37, 39, 41, 43, 44, 45, 49, 52, 55, 56, 62, 119,
120, 121, 122, 123, 124, 126, 127, 128, 129, 130, 131
virtuais 68, 69, 75, 76, 79



AYA EDITORA
2025

