



# **Direitos Humanos e Desenvolvimento: diálogos contemporâneos**

Adriana Castelo Branco de Siqueira  
Enoque Feitosa Sobreira Filho  
Orgs.



edufpi

Adriana Castelo Branco de Siqueira  
Enoque Feitosa Sobreira Filho  
Orgs.

# **Direitos Humanos e Desenvolvimento: diálogos contemporâneos**



# UNIVERSIDADE FEDERAL DO PIAUÍ



## Reitor

Gildásio Guedes Fernandes

## Vice-Reitor

Viriato Campelo

## Superintendente de Comunicação Social

Samantha Viana Castelo Branco Rocha Carvalho

## Diretor da EDUFPI

Cleber de Deus Pereira da Silva

## EDUFPI - Conselho Editorial

Cleber de Deus Pereira da Silva (presidente)

Cleber Ranieri Ribas de Almeida

Gustavo Fortes Said

Nelson Juliano Cardoso Matos

Nelson Nery Costa

Viriato Campelo

Wilson Seraine da Silva Filho

## Projeto Gráfico. Capa. Diagramação.

Renan da Silva Marques

Newcom Mídia

FICHA CATALOGRÁFICA  
Universidade Federal do Piauí  
Biblioteca Comunitária Jornalista Carlos Castelo Branco  
Divisão de Representação da Informação

D598 Direitos humanos e desenvolvimento : diálogos contemporâneos /  
organizadores, Adriana Castelo Branco de Siqueira, Enoque  
Feitosa Sobreira Filho. -- Teresina : EDUFPI, 2023.  
404 p.  
  
ISBN 978-65-5904-245-6 - Livro Digital  
  
1. Direitos Humanos. 2. Desenvolvimento. 3. Democracia.  
4. Cidadania. 5. Contemporaneidade. 6. Ajuda. I. Siqueira, Adriana  
Castelo Branco de. II. Sobreira Filho, Enoque Feitosa.

CDD 323

Bibliotecária: Francisca das Chagas Dias Leite – CRB3/1004



Editora da Universidade Federal do Piauí – EDUFPI  
Campus Universitário Ministro Petrônio Portella  
CEP: 64049-550 - Bairro Ininga - Teresina - PI – Brasil



## AUTORES

### **Adriana Castelo Branco de Siqueira**

Pós-doutora em Direito pela UFPB, Doutora em Direito pela UFPB. Mestre em Direito pela UFPE. Professora Associada da UFPI. Professora do Mestrado Profissional em Gestão Pública da UFPI. Professora da graduação da UFPI. Coordenadora do Grupo de Pesquisa Criminologia, Direitos Humanos e Arte - CNPq. Pesquisadora, atuando com os temas criminologia, dignidade, violência, idoso, direitos humanos, meio ambiente.

### **Adalgisa Meaux Dias Apolinário Lima Costa**

Mestranda pelo Programa de Pós-Graduação em Direito Econômico da Universidade Federal da Paraíba. Advogada com experiência na área de Direito Constitucional e Econômico.

### **Anderson Henrique Vieira**

Doutorando em Direitos Humanos e Desenvolvimento pela Universidade Federal da Paraíba - UFPB. Mestre em Planejamento e Dinâmicas Territoriais no Semiárido pela Universidade do Estado do Rio Grande do Norte - UERN (2021). Bacharel em Direito pela Universidade Federal de Campina Grande - UFCG (2018). Advogado (OAB/PB 26.023). Professor Substituto na Universidade Federal de Campina Grande - UFCG. Consultor em projetos de Regularização Fundiária.

### **André Nóbrega Porto**

Mestrando em Ciências Jurídicas pela UFPB. Especialista em Direito do Trabalho e em Direito Público. Membro do Grupo de Pesquisa Trabalho e Desenvolvimento da UFPB. Bacharel em Ciências Sociais e Jurídicas pela UFPB. Analista do Tribunal Superior do Trabalho.”

### **Auricélia do Nascimento Melo**

Doutora em Direito Constitucional – UNIFOR. Mestra em Direito Constitucional UNIFOR. Especialista em Direito Previdenciário e Docência do Ensino Superior. Professora adjunta da UESPI. Professora da Pós-Graduação e da Graduação. Membro do IBERC.

### **Aurileide Alexandre Farias**

Mestranda em Ciências Jurídicas pela Universidade Federal da Paraíba - UFPB, na área de concentração em Direito Econômico e linha de pesquisa em Direitos Sociais, Biodireito e Sustentabilidade Socioambiental. Pós-Graduada em MBA em Governança Corporativa pela Faculdade Unyleya. Pós-Graduada em Direito do Trabalho e Processo do Trabalho pela AVM Faculdade Integrada. Membro do Grupo de Pesquisa Trabalho e Desenvolvimento: Influxos e Dissensões da UFPB.

### **Carlos Eduardo de Andrade Germano**

Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Ciências Jurídicas da Universidade Federal da Paraíba. Especialista em Direitos Humanos pela Escola Superior do Ministério Público da União. Especialista em Prática Judicante pela Universidade Estadual da Paraíba. Assessor Jurídico do Ministério Público Federal na Paraíba.

### **Claudyvan José dos Santos Nascimento Silva**

Advogado. Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Ciências Jurídicas da Universidade Federal da Paraíba (UFPB). Especialista em Direito Público pela Escola Superior da Magistratura de Pernambuco (ESMAPE). Pesquisador do Núcleo de Pesquisas em Direito Animal - ZOOPOLIS (UFPR).

### **Daniel Cândido de Lima**

Mestrando em Direito Econômico pelo Programa de Pós-graduação em Ciências Jurídicas da Universidade Federal da Paraíba (2022 - ). Pós-graduando em Direito e Processo Civil pela Escola Superior de Advocacia da Paraíba (2021 - ). Pós-graduado em Direito Civil, Processo Civil e Direito do Consumidor pela Faculdade de Ensino Superior da Paraíba (2014 - 2015). Graduado em Ciências Jurídicas pela Universidade Federal da Paraíba (2011-2016). Graduado em Enfermagem pela Universidade Federal da Paraíba (2005-2010). Advogado Sócio do Escritório Lima & Cabral - Advogados (2017 - atual). Pesquisador nas áreas de Direito Econômico, Direito Digital, Tecnologias Aplicadas ao Direito.

### **Enoque Feitosa Sobreira Filho**

Pós-doutor em Filosofia pela UFSC, Doutor em Direito pela UFPE, Doutor em Filosofia pela UFPE/UFPB/UFRN. Professor do Programa de Pós-graduação e da graduação da UFPB. Professor visitante na Universidade Eduardo Mondlane (Moçambique), Coordenador do Núcleo de Pesquisa “Marxismo, Realismo, Teoria e Filosofia do Direito”. Membro efetivo de várias associações científicas nacionais e internacionais, dentre elas, a Strikes and Social Conflicts International Association - SSCIA; da Associação Nacional de Pós-Graduação em Filosofia - ANPOF; da Associação Brasileira de Filosofia do Direito - ABRAFI, do IVR - Internationale Vereinigung für Rechts und Sozialphilosophie (IVR).

### **Felipe Peixoto de Brito**

Doutorando em Ciências Jurídicas pela Universidade Federal da Paraíba. Mestre e Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Especialista em Direito Internacional pela Faculdade Damásio. Membro do Grupo de Pesquisa Marxismo e Direito, da UFPB. Advogado.

### **Fernanda Holanda de Vasconcelos Brandão**

Possui graduação em Radialismo em Rádio e TV pelo Centro Federal de Educação Tecnológica da Paraíba (1999), graduação em Direito pelo Centro Universitário de João Pessoa (2006), graduação em Comunicação Social - Jornalismo pela Universidade Federal da Paraíba (2001), mestrado em Ciências Jurídicas pela Universidade Federal da Paraíba (2006) e doutorado em Ciências Jurídicas pela Universidade Federal da Paraíba (2014). Atualmente é professora da disciplina Prática Jurídica da Universidade Federal da Paraíba.

### **Francisco Cláudio Oliveira Silva Filho**

Doutorando do Programa de Pós-graduação em Ciências Jurídicas da Universidade Federal da Paraíba. Mestre em direito da Universidade Federal do Ceará. Integrante do Grupo de Pesquisa Marxismo e Realismo Jurídico (CCJ-UFPB).

### **Maria Christina Filgueira de Moraes**

Advogada. Graduada em Direito pela Universidade Estadual da Paraíba – UEPB. Especialista em Direito do Trabalho e Direito Processual do Trabalho pela Universidade Gama Filho – UGF, Rio de Janeiro - RJ. Mestranda em Direito Econômico pela Universidade Federal da Paraíba – UFPB. Atuante na área do Direito Público, com ênfase em matéria constitucional geral, Administração Pública e Direito Administrativo do Trabalho.

### **Natúcia Santos da Silva**

Mestranda em Ciências Jurídicas, área de concentração em Direito Econômico, pela Universidade Federal da Paraíba - UFPB. Especialista em Direito Administrativo e Gestão Pública pela Faculdade UniBF. Bacharel em Direito pela Universidade Federal da Paraíba - UFPB.

### **Paulo Augusto Almeida de Oliveira**

Mestrando em Direito pela Universidade Federal da Paraíba – UFPB, com bolsa da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES). Especialista em Gestão de Projetos Culturais e Organização de Eventos pela Universidade de São Paulo - USP. Bacharel e Licenciado em Filosofia pela Universidade Estadual de Campinas - UNICAMP. Bacharelando em Direito pela Universidade Federal da Paraíba – UFPB. Membro do grupo de pesquisa Filosofia do Direito e Pensamento Político da UFPB

### **Rayssa Ellen Dantas Baunilha**

Mestranda em Direitos Humanos pelo PPGCJ da UFPB. Especialista em Prática Judicante pela Esma/PB. Pós Graduanda em Direito Civil e Processo Civil pela Faculdade Legale. Advogada com experiência na área de Direito Previdenciário, Civil e Econômico.

### **Vicente de Paula Ataíde Junior**

Pós-doutor em Direito pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). Doutor e Mestre em Direito pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). Professor Adjunto do Dep. de Direito Civil e Proc. Civil da UFPR. Professor do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFPR. Coordenador do Núcleo de Pesquisas em Direito Animal - ZOOPOLIS (UFPR). Juiz Federal em Curitiba.

### **Yasmim Moura Silva**

Bacharel em direito pela Universidade Federal da Paraíba- UFPB. Mestranda em Direito pela Universidade Federal da Paraíba - UFPB. Pós-graduanda em advocacia trabalhista (direito material e processual do trabalho) pela Escola Brasileira de Direito - EBRADI.

## PREFÁCIO

É com muito prazer que escrevo o Prefácio do livro intitulado *Direitos Humanos e Desenvolvimento: diálogos contemporâneos*, obra coletiva produzida com a contribuição de alunos e professores do Programa de Pós-Graduação em Ciências Jurídicas e organizada pelos professores Adriana Castelo Branco de Siqueira e Enoque Feitosa Sobreira Filho. O conjunto de textos que compõe o livro tratam de temáticas indispensáveis para o debate relativo aos Direitos Humanos, à Democracia e ao pleno exercício da cidadania na contemporaneidade.

A organização final do texto do livro realça a contribuição de Adriana Castelo Branco de Siqueira durante o seu estágio Pós-Doutoral junto ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Jurídicas da Universidade Federal da Paraíba sobre a Supervisão cuidadosa e responsável do Professor Enoque Feitosa. Uma proposta de trabalho que se associou à produção dos doutorandos e mestrands vinculados ao Programa, estimulando reflexões conjuntas sobre o estado da arte dos Direitos Humanos e do Desenvolvimento que atendia aos conteúdos estudados e pesquisados nas várias linhas de pesquisa em funcionamento junto a Pós-Graduação em Ciências Jurídicas coordenada por minha pessoa. Sem dúvida, algo que demandou muito cuidado, reflexão e orientação na produção textual e resultou na presente obra coletiva que é produto das pesquisas em andamento ou concluídas por parte dos respectivos autores.

Por sua vez, não faltou a crítica social e a observação científica e investigativa do Professor Enoque Feitosa Sobreira Filho, um personagem-marco diferenciado para a Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal da Paraíba. Releituras da violência intrafamiliar praticadas contra idosos seguem ao lado de análises acerca das dificuldades de consolidação



da transição democrática brasileira, passados tantos anos do fim da Ditadura Militar e da Proclamação da Ordem Constitucional de 1988 ou, ainda, estudos sobre ordenação jurídica do Metaverso, sobre trabalhadores de Plataformas Digitais e potencialidades digitais quanto ao acesso do Brasil na OCDE. Temas diversificados, mas reunidos sobre o fio condutor dos direitos humanos como fator político apto a produzir desenvolvimento.

Habermas em seu clássico *Direitos Humanos e Democracia*, afirmou que *o resultado da política deve ser racional para produzir consenso e obter legitimação*. Esse debate desenvolvido dentro do presente livro nos orienta a análise de que a efetividade dos Direitos Humanos e a exponenciação do valor da dignidade da pessoa humana são fatores que recompõem a racionalidade necessária à legitimação do resultado da política e dos conflitos sociais. O alcance dos Direitos Humanos numa determinada sociedade, encontra-se diretamente ligado ao desenvolvimento experimentado por ela. Quanto mais postergamos a resolução de problemas como os relacionados à violência intrafamiliar, à violência contra grupos vulneráveis, à liberdade de pensamento e de expressão, à justiça de transição após Governos de Exceção e ao acesso à informação e à cidadania por parte de todos, mas nos afastamos do caminho em direção ao desenvolvimento. Por outro lado, há uma exigência comum de que tais *problemas sociais* e de desenvolvimento sejam resolvidos não mais sobre a eugenia social e a classificação e exclusão dos diferentes que marcaram os processos civilizatórios até hoje. Esse é o desafio do presente.

O texto que prefaciamos aqui é um “*oásis intelectual*” para aqueles que atravessam esse deserto da alma contemporânea onde são apresentados tantos problemas para os quais as respostas até o momento encontradas são insuficientes. Ele nos estimula a discutir temas relevantes e observar perspectivas distintas acerca de objetos muito caros na atualidade. Não dispensam certo espanto ou comoção diante dos fatos, tratando-se de veículos textuais pelos quais podemos apreender parcela da realidade. Uma produção propriamente inerente a Pós-Graduação que busca construir, de maneira coerente, mecanismos jurídicos para garantir e efetivar direitos no percurso em direção ao desenvolvimento.

Os Grupos de Pesquisa devem ser estimulados a apresentarem nesse formato as suas produções e com isso, abrirem o debate de ideias em torno ao que está sendo pensado e pesquisado junto aos Programas de Pós-Graduação. É com esse espírito, conclamando o diálogo e o confronto de ideias, que concluo o presente Prefácio, parabenizando os autores e organizadores por essa obra e instigando os leitores à crítica a ao lançamento de novas análises e propostas a partir daquilo que aqui vai apresentado nos respectivos capítulos do livro.

João Pessoa, 20 de Março de 2023.

Prof. Dr. ***Gustavo Barbosa de Mesquita Batista***

# SUMÁRIO

## **CAPÍTULO I**

**ASPECTOS DA VIOLÊNCIA INTRAFAMILIAR PRATICADA  
CONTRA IDOSOS NO CONTEXTO DA PANDEMIA COVID-19... 14**

Adriana Castelo Branco de Siqueira  
Enoque Feitosa Sobreira Filho

## **CAPÍTULO II**

**O "ESTADO DA ARTE" DAS PESQUISAS SOBRE DESLOCADOS  
EM RAZÃO DA VIOLÊNCIA ARMADA NO BRASIL..... 56**

Francisco Cláudio Oliveira Silva Filho  
Enoque Feitosa Sobreira Filho

## **CAPÍTULO III**

**METAVERSO E INCLUSÃO SOCIAL DAS PESSOAS COM  
DEFICIÊNCIA: uma nova dimensão cidadã para redução de  
desigualdades..... 73**

Carlos Eduardo de Andrade Germano

## **CAPÍTULO IV**

**CONSTITUIÇÃO E CIDADANIA NO ESTADO BRASILEIRO:  
A TRANSIÇÃO DA DITADURA MILITAR ATÉ O PERÍODO  
DEMOCRÁTICO APÓS A CONSTITUIÇÃO DE 1988 ..... 98**

Felipe Peixoto de Brito

## **CAPÍTULO V**

**DIREITOS HUMANOS E VIOLÊNCIA PERPETRADA CONTRA IDOSOS: ANÁLISE DE DISPOSITIVOS LEGAIS DO ESTATUTO DO IDOSO COMO MEIO DE PROVER A DIGNIDADE HUMANA.....** 117

Adriana Castelo Branco de Siqueira  
Auricélia do Nascimento Melo

## **CAPÍTULO VI**

**A MITIGAÇÃO DO PRINCÍPIO DA TIPICIDADE TRIBUTÁRIA: UMA ANÁLISE CRÍTICA DA ATUAL JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL E O ASPECTO NEGATIVO DA TESE FIRMADA NO TEMA DE REPERCUSSÃO GERAL 829.....** 139

Maria Christina Filgueira de Moraes

## **CAPÍTULO VII**

**A NEGAÇÃO DA CIDADANIA SOCIAL AOS TRABALHADORES DO CAPITALISMO DE PLATAFORMA DIGITAL .....** 165

André Nóbrega Porto

## **CAPÍTULO VIII**

**METAVERSOS DIGITAIS: UM ESTUDO SOBRE OS IMPACTOS DAS TECNOLOGIAS DISRUPTIVAS SOB A ÓTICA DA TEORIA DOS JOGOS E DO MARCO CIVIL DA INTERNET.....** 189

Adalgisa Meaux Dias Apolinário Lima Costa

## **CAPÍTULO IX**

**REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA (REURB) E SEUS ASPECTOS JURÍDICO-SOCIAIS: UMA REVISÃO INTEGRATIVA DE LITERATURA.....** 209

Anderson Henrique Vieira

## **CAPÍTULO X**

**CONSIDERAÇÕES ACERCA DA INOVAÇÃO DIGITAL DA ECONOMIA NO PROCESSO DE ACESSÃO BRASIL-OCDE ..... 235**

Daniel Cândido de Lima

Fernanda Holanda de Vasconcelos Brandão

## **CAPÍTULO XI**

**EXTRAFISCALIDADE, ECONOMIA COMPORTAMENTAL E DIREITO ANIMAL: INCENTIVO FISCAL À SERVIÇO DA TUTELA DOS ANIMAIS..... 257**

Vicente de Paula Ataíde Junior

Claudyvan José dos Santos Nascimento Silva

## **CAPÍTULO XII**

**A CONVENÇÃO 189 DA OIT COMO MEDIDA PARA ASSEGURAR A PROTEÇÃO EFETIVA DAS TRABALHADORAS E TRABALHADORES DOMÉSTICOS: UM PARADOXO ENTRE O SISTEMA FISCALIZATÓRIO E A GARANTIA DO TRABALHO DECENTE ..... 280**

Aurileide Alexandre Fariass

## **CAPÍTULO XIII**

**(IN) SEGURANÇA NA GESTÃO PÚBLICA:**

**A HESITAÇÃO GESTOR PÚBLICO EM TOMAR DECISÃO E A HIPERTROFIA DO CONTROLE EXTERNO..... 300**

Natúcia Santos da Silva

## **CAPÍTULO XIV**

**OS LIMITES DA LIBERDADE DE EXPRESSÃO: UMA ANÁLISE A PARTIR DA FALÁCIA NATURALISTA DE HUME ..... 328**

Rayssa Ellen Dantas Baunilha

## **CAPÍTULO XV**

**LIBERDADE RELIGIOSA E DIREITOS HUMANOS: A ANAJURE E A PANDEMIA DE COVID-19 ..... 354**

Paulo Augusto Almeida de Oliveira

## **CAPÍTULO XVI**

**RESCISÃO DO CONTRATO DE TRABALHO POR MOTIVOS DE FORÇA MAIOR: INTERPRETAÇÃO E APLICAÇÃO PELO TRT-13 NO CENÁRIO DA PANDEMIA PELA COVID-19..... 373**

Yasmim Moura Silva

# CAPÍTULO I

---

## ASPECTOS DA VIOLÊNCIA INTRAFAMILIAR PRATICADA CONTRA IDOSOS NO CONTEXTO DA PANDEMIA COVID-19

---

Adriana Castelo Branco de Siqueira<sup>1</sup>  
Enoque Feitosa Sobreira Filho<sup>2</sup>

### RESUMO

Apesar da atual tendência de crescimento da população idosa no Brasil, e no mundo, em virtude de avanços científicos e tecnológicos que propiciam uma melhoria na qualidade de vida, paradoxalmente, os idosos também representam um dos grupos de risco com maior probabilidade de gravidade e letalidade devido à pandemia causada pelo Corona vírus (SARS-CoV-2). Somado a esse fator, a violência praticada contra os idosos vem alcançando índices alarmantes, inclusive observou-se com o aumento do número de casos de violência durante o período maior de isolamento social, uma das medidas adotadas como formas de conter o vírus. Nesse contexto, o artigo objetivou analisar os casos de violência praticados contra idosos por familiares no contexto da pandemia Covid-19. A problemática girou em torno de investigar o porquê da violência contra idosos ser perpetrada de forma tão expressiva no ambiente familiar, e como a expressão do “medo”

---

1 Pós-doutora em Direito pela UFPB, Doutora em Direito pela UFPB, Professora da Pós-graduação e da graduação da UFPI.

2 Pós-doutor em Filosofia pela UFSC, Doutor em Direito pela UFPE, Doutor em Filosofia pela UFPE/UFPB/UFRN. Professor do Programa de Pós-graduação e da graduação da UFPB.

subjuga essas vítimas. Para tanto, o fenômeno da violência foi analisado através de eixos teóricos que abordam a discussão filosófico-jurídica e psicológica, sob o viés de categorias como “medo” e “poder”. A pesquisa teve abordagens qualitativa e quantitativa, permitindo-se caracterizá-la como quali-quantitativa, significando que os dados levantados sobre as ações violentas praticadas contra os idosos no contexto pandêmico não sofreram tratamento estatístico. Neste âmbito, destacou-se especialmente o método da coleta de dados a partir de informações obtidas através de notícias jornalísticas referentes a casos de violência contra o idoso, caracterizando a pesquisa hemerográfica. Os resultados alcançados corroboram a hipótese de que determinados fatores como o isolamento social, a instabilidade econômica, o desemprego, ocasionaram acúmulo de tensões no contexto familiar, e a liberação dessas tensões no mundo externo revelou-se pela violência, numa expressão de “poder às avessas”, de subjugar o outro: o idoso.

**Palavras-chave:** Idoso; Violência intrafamiliar; Pandemia; Poder às avessas; Medo.

## 1 INTRODUÇÃO

O mundo vive hoje um cenário diferenciado, marcado pela fome, miséria, guerra, violência e pandemia. A Covid-19 foi responsável por uma série de medidas que interferiram, direta ou indiretamente, nas relações sociais, na cultura, na vida de todos.

Paralelo a esse contexto, verifica-se atualmente uma tendência de crescimento da população idosa no Brasil e no mundo, propiciada por avanços científicos e tecnológicos que aumentaram a expectativa de vida.

Sabe-se que o Brasil, juntamente com alguns países europeus, experimentou até 2020, um índice crescente de população em envelhecimento. Segundo os dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o número de idosos dobrou nos últimos 20 anos. A população brasileira, dos idos anos de 1960 a 2010, passou de 70 milhões a

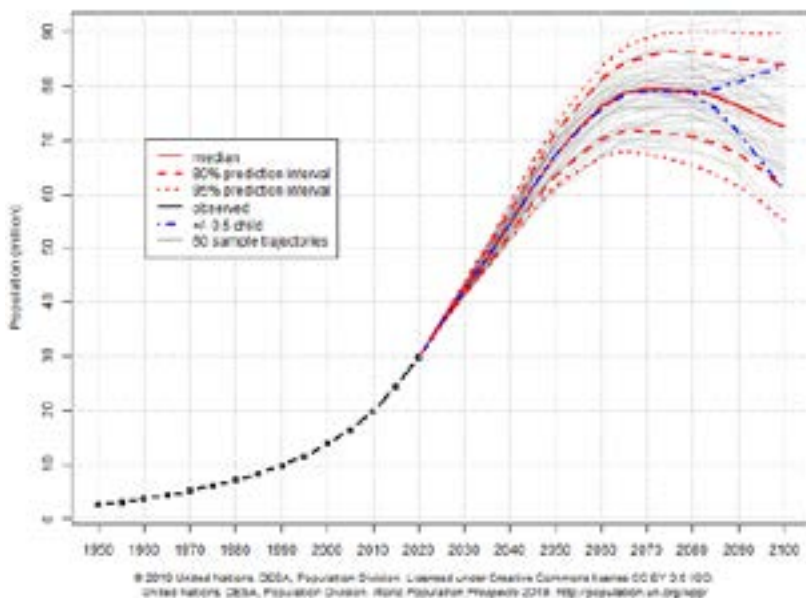


194,7 milhões de pessoas. E com relação aos idosos, o índice que era de 3,3 milhões em 1960, em 2000 passou para 14,5 milhões, e em 2010 alcançou cerca de 20,5 milhões de pessoas idosas no Brasil (GLOBO, G1, 2012).

Ademais, o número de brasileiros idosos de 60 anos ou mais em 1950 era de 2,6 milhões, A população brasileira manteve a tendência de envelhecimento dos últimos anos e ganhou 4,8 milhões de idosos desde 2012, superando a marca dos 30,2 milhões em 2017, segundo a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua – PNAD, passando para 29,4 milhões em 2020 (IBGE, 2020)

Nesse sentido, interessante observar a previsão do Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais da ONU (DESA) para a população brasileira com 60 anos ou mais, conforme gráfico a seguir:

Gráfico 1 – Brasil: Population (Age 60+)



Fonte: ONU (DESA), 2019.

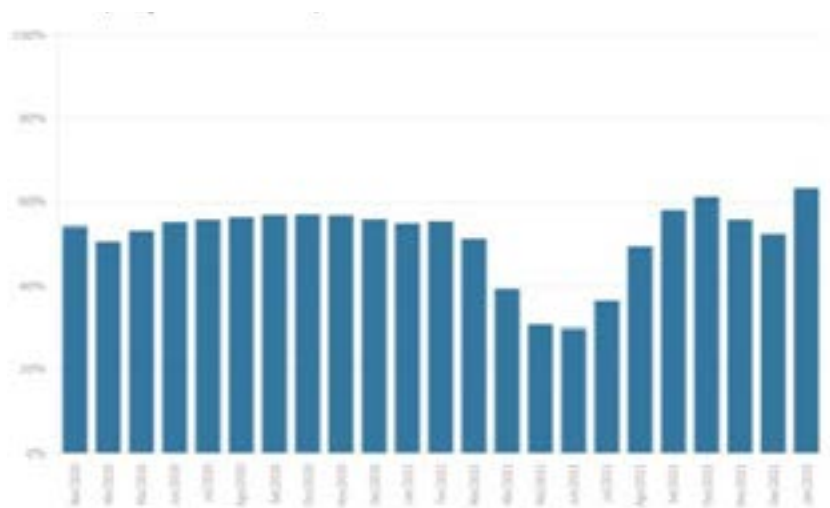
O gráfico demonstra, assim, a consolidação da atual tendência de crescimento da população idosa no Brasil, com expectativa de estabilidade na curva apenas na segunda metade deste século. Percebe-se também que a população de idosos poderá alcançar o seu pico no final do século atual.

Evidentemente, a previsão não considerou a atual pandemia e as consequentes interferências nos números reais.

Assim, a população idosa também está no grupo de risco com maior probabilidade de gravidade e letalidade devido à pandemia do novo corona vírus (Covid-19). Dessa forma, os brasileiros de 60 anos ou mais representaram, até julho de 2021, 51% das mortes registradas pela Covid-19, devido a fatores como perda da efetividade da vacina e chegada de novas variantes.

Em janeiro de 2022, o percentual de idosos com faixa etária entre 70 anos ou mais mortos pela Covid-19 alcançou o índice de 63% em todo o país (MADEIRO, 2022), como se observa no gráfico 2:

Gráfico 2 – Proporção de mortes por covid de idosos com mais de 70 anos



Fonte: Portal da Transparência da Arpen-Brasil

Somado a esse cenário de perdas (familiares, amigos, conhecidos), de sofrimento e dor, outro fator deveras preocupante acentuou-se: a violência. A violência praticada contra vulneráveis assim entendidos como crianças, mulheres, jovens, lgbtqi+ e idosos alcançou índices alarmantes no Brasil nesse período.

No que tange aos idosos, os dados apontam o aumento das denúncias de violência contra o mesmo realizado através do Disque 100 (canal de atendimento criado pelo governo para denúncias de violações de direitos humanos) no período da pandemia, posto que em muitos casos aproximou vítimas e agressores, com destaque para a negligência, violência física e patrimonial (FERREIRA, 2021).

Entre março a junho de 2020, época de alto contágio da COVID-19, e com a adoção de medidas severas de isolamento social, as denúncias de violência contra idosos tiveram um crescimento alarmante. O estado do Tocantins apresentou o maior índice: entre os meses de março a junho de 2019, haviam sido registradas 43 (quarenta e três) denúncias, contra 106 (cento e seis), entre os mesmos meses do ano de 2020, registrando um aumento de 147% (cento e quarenta e sete por cento), seguido de outros estados como Rio de Janeiro (aumento de 88%), o Pará (aumento de 83%), o Distrito Federal (aumento de 82%). Em alguns estados do nordeste, esses índices aumentaram na seguinte proporção: Rio Grande do Norte (aumento de 81%), Maranhão (aumento de 35%), Piauí (aumento de 62%) e Paraíba (aumento de 24%) (LUDER, 2020).

O cenário de violência, portanto, contra os idosos, é fator de preocupação em todo o Brasil. Nesse contexto, inferem-se os seguintes questionamentos: por que, no contexto da pandemia, a violência é perpetrada de forma expressiva contra os idosos, inclusive no ambiente familiar? O isolamento social, a instabilidade econômica e o desemprego podem ser considerados fatores condicionantes da prática da violência familiar? E como a expressão do “medo” subjuga essas vítimas, através da relação do “poder” do agressor?

Como forma de responder aos questionamentos expostos, parte-se da seguinte premissa: os fatores isolamento social, a instabilidade econômica, o desemprego, provocados pela pandemia Covid 19, ocasionaram acúmulo de tensões no contexto familiar, e a liberação dessas tensões no mundo externo revela-se pela violência, numa expressão de “poder”, de subjugar o outro.

Na perspectiva de responder aos questionamentos propostos, elegeu-se como objetivo geral: analisar os casos de violência praticados contra idosos por familiares no contexto da pandemia Covid-19, em João Pessoa-PB, entre os anos 2020 a 2022. E como objetivos específicos: a) conceituar violência e agressividade; b) identificar os casos de violência contra os idosos, no ambiente familiar, no contexto da pandemia Covid-19, em João Pessoa, entre os anos 2000 a 2022; c) avaliar como o isolamento social, a instabilidade econômica e o desemprego revelam-se como fatores que podem ocasionar a prática da violência, numa expressão de “poder às avessas”, de subjugar o outro através do “medo”.

Nesse sentido, o artigo traz no item seguinte a metodologia utilizada para o desenvolvimento dessa pesquisa. Em seguida, aborda os aspectos gerais do envelhecimento e de terminologias adotadas ao longo dos tempos.

Posteriormente, as significações de violência, medo e poder sob as perspectivas jurídica, sociológica, psicanalítica e sob o viés criminológico, são abordadas através dos aportes teóricos de Gauer (1999), Velho e Altivo (2000), Freud (2011) Fromm (1956, 1975), Foucault (1998, 2014). Finalizando, a pesquisa traz os dados e a análise sobre a violência praticada contra o idoso; os tipos e a motivação da violência; o perfil do agente agressor; o perfil e a faixa etária das vítimas idosas; e o estudo de casos.

## **2 METODOLOGIA**

O estudo pretendeu uma apreciação do crescimento da violência intrafamiliar praticada contra os idosos no contexto da pandemia de

COVID-19, especialmente em João Pessoa-PB, investigando possíveis causas do problema, como a obrigação do isolamento social, a diminuição da renda familiar, a instabilidade econômica, bem como o medo do envelhecimento, do abandono e da solidão, com vistas ao resgate da dignidade do idoso em seu ambiente familiar.

A pesquisa bibliográfica (livros, legislações, jurisprudências, revistas especializadas e outros) através de meios gráficos ou da internet, foi utilizada para conferir fundamentação teórica à pesquisa e para adjudicar critérios científicos (GIL, 2002, p. 44), sobretudo no exame das formas de violência, na relação vítima-agressor e avaliações filosófico-jurídicas e psicológicas das categorias “medo” e “poder”. Ademais, ainda com a intenção de atender aos interesses da pesquisa, abordou-se também a pesquisa documental (GIL, 2002, p. 45).

A coleta de dados, como forma de garantir confiabilidade ao trabalho investigativo, deu-se especialmente a partir da coleta de matérias jornalísticas que noticiavam violência contra idosos desde o início da pandemia no Brasil, representando a pesquisa hemerográfica, que consiste na investigação em jornais sobre o assunto ou objeto pesquisado. A importância deste tipo de pesquisa reside no fato de que “é no âmbito da mídia que questões de interesse público saem de uma condição particular ou local e são alçadas ao debate público” (SEILBEL [s.d]).

Sendo assim, trabalhou-se com dados e informações coletados através dos portais locais e nacionais de notícias referentes a casos de violência contra os idosos, os tipos de violência, a motivação da violência, o perfil do agente agressor, o perfil e a faixa etária das vítimas idosas, num viés estatístico, embora de forma não complexa.

A análise desses dados, através da leitura, percepções, discussões teóricas, como forma de garantir legitimidade e fidedignidade ao trabalho investigativo, concretizou-se numa abordagem quali-quantitativa (MARCONI; LAKATOS, 2017).

Ainda utilizou-se do estudo de caso como método de pesquisa, visto que permite ao investigador avaliar o fenômeno através do contexto da realidade, para fins de corroborar as teorias abordadas e expandi-las.

A importância do estudo de caso também se traduz no sentido de que “complementa os pontos fortes e as limitações de outros tipos de pesquisa” (YIN, 2014, p. 4). E a sua confiabilidade garante que se o pesquisador seguir o mesmo procedimento, ele obterá os mesmos resultados e conclusões.

A triangulação metodológica permitiu analisar o fenômeno observado de modo diverso, seja através da análise bibliográfica, documental, hemerográfica e o caso concreto como forma de combinar o cruzamento de diversos pontos de vista da análise da situação contextual, da historicidade, das dinâmicas sociais, das informações por fontes variadas e variedade de técnicas de investigação (MINAYO, 2010, p. 28-29).

Pela triangulação metodológica, foi possível elaborar o fichamento das leituras adotadas como referencial teórico; identificar e selecionar as normas definidoras do fenômeno observado; identificar e selecionar os jornais que noticiavam o fenômeno; identificar e selecionar os documentos relativos ao processo de aplicação dessas normas; e proceder a observação no estudo de caso, responder ao problema e às questões formuladas, e atender, assim, ao propósito dessa pesquisa.

### **3 O ENVELHECIMENTO E O “ADULTO MAIOR”**

Não se pode olvidar que, avanços científicos, tecnológicos e educacionais resultaram na melhoria da qualidade de vida humana, ocasionada por diversos fatores, sendo visível a mudança no perfil da população mundial de pessoas com faixa etária variável entre 75 (setenta e cinco) a 85 (oitenta e cinco) anos de idade ou mais.

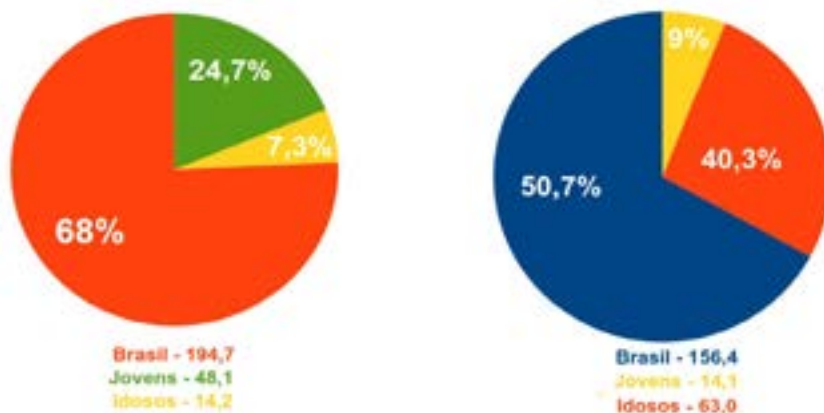
No ano de 2021, pesquisas realizadas sobre longevidade movimentaram 2,5 bilhões de dólares em todo o mundo, numa expectativa de que a metade

dos bebês nascidos hoje em países ricos possam viver mais de cem anos em boa saúde (GLOBO, G1, 2022). As pesquisas visam melhorar, cada vez mais, as condições de vida do homem para o adiamento da velhice.

Dados do Instituto de Pesquisa e Estatísticas Aplicadas – IPEA (2021), indicam que no ano de 2010 a população brasileira era formada por 194,7 milhões de pessoas e, com expectativa de que haja em 2100, apenas 156,4 milhões de pessoas no país.

Nesse contexto, vale ressaltar que a proporção de idosos, que em 2010 era de 7,3%, pode chegar a 40,3% em 2100; enquanto que o percentual de jovens (com menos de 15 anos) pode cair de 24,7% para 9%; e considerando a classificação por sexo, o feminino conserva a taxa de maior representatividade populacional, inclusive no que tange aos idosos (IPEA, 2021), conforme gráfico a seguir:

Gráfico 3 – Expectativa da População Brasileira



Fonte: IPEA, 2021

Entretanto, paralelo a esse avanço, os dados coletados indicam que entre os anos de 2000 a 2022, pelo contexto da pandemia pela Covid-19, os números da violência contra o idoso cresceu em todo o Brasil, demonstrando

o quão estão ainda despreparados a sociedade, a coletividade e o Poder Público para lidarem com as questões do envelhecimento populacional.

Segundo a OMS (2015), o envelhecimento pode ser classificado em quatro estágios: a) meia-idade – pessoas com idade entre 45 a 59 anos; b) idoso - pessoas com idade entre 60 a 74 anos; c) ancião - pessoas com idade entre 75 a 90 anos; d) velhice extrema - pessoas com idade superior a 90 anos.

É válido ainda lembrar que não há unicidade quanto ao emprego de terminologias para referir-se à pessoa idosa, pelo contrário há formas diversas, tais como: velho, idoso, envelhecido; terceira idade, melhor idade, mas há quem prefira tratar o tema como envelhecimento ou envelhecete (MOTTA, 2002, p. 37).

Entretanto, atualmente a terminologia que vem sendo utilizada, no sentido de não estigmatização da pessoa idosa, é a expressão “adulto maior”, com o objetivo de conscientizar a sociedade de que o envelhecimento é um processo que acontece diariamente, e que o adulto com idade superior a sessenta anos não significa “ser imprestável”, “mercadoria” que deve ser descartada, mas ser humano, pessoa, cidadão com direitos e garantias. Contudo, de forma geral, a sociedade é ainda “imatura” para lidar com o fenômeno do envelhecimento populacional.

É válido ressaltar que o processo de envelhecimento é natural, e que velhice não está associada a decrepitude ou senilidade. Também é importante o entendimento de termos como senilidade e senescência, que possuem diferentes significações.

Por senilidade entende-se o envelhecimento patológico, isto é, as modificações determinadas por afecções que acometem os idosos; já a senescência ou senectude, constitui o envelhecimento normal, isto é, as alterações orgânicas, morfológicas e funcionais que decorrem do processo de envelhecimento (CARVALHO FILHO, 1996, p. 62).

O envelhecimento patológico, portanto, caracteriza-se pelo acometimento de doenças na velhice que comprometem a autonomia do idoso, ou



afetam diretamente o desempenho de funções básicas do corpo humano, como exemplo o acidente vascular cerebral ou o mal de Alzheimer, tornando o idoso dependente diretamente de outra pessoa.

Diante do processo de senectude, o Plano de Ação Internacional sobre o Envelhecimento, aprovado em Viena, traz em seu artigo 12 o termo “envelhecimento ativo”, atribuindo a participação dos idosos na vida econômica, política, social e cultural de suas sociedades, *in verbis*:

#### Artigo 12

As expectativas dos idosos e as necessidades econômicas da sociedade exigem que possam participar na vida econômica, política, social e cultural de suas sociedades. Os idosos devem ter a oportunidade de trabalhar até quando queiram e de serem capazes de assim o fazer, no desempenho de trabalhos satisfatórios e produtivos e de continuar a ter acesso à educação e aos programas de capacitação. A habilitação de idosos e a promoção de sua plena participação são elementos imprescindíveis para um envelhecimento ativo. É preciso oferecer sistemas adequados e sustentáveis de apoio social a pessoas idosas (ONU, 2003).

A Organização Mundial de Saúde, no mesmo sentido, define o termo “envelhecimento ativo”, como a promoção da inserção e participação contínua do idoso na comunidade em que habita, para uma melhor qualidade de vida, como se lê:

A palavra “ativo” refere-se à participação contínua nas questões sociais, econômicas, culturais, espirituais e civis, e não somente à capacidade de estar fisicamente ativo ou de fazer parte da força de trabalho (OMS, 2014).

Nessa mesma perspectiva, o Ministério da Saúde, através de Portaria nº 2.528 de outubro de 2006, aprovou a Política Nacional de Saúde da Pessoa Idosa – PNSPI, evidenciando como uma de suas diretrizes “a promoção do envelhecimento ativo e saudável”, e definindo-o como “envelhecer mantendo a capacidade funcional e a autonomia” (PNSPI, 2006).

Vale salientar que o processo de envelhecimento e a forma como a pessoa idosa é vista na sociedade, traduz-se também na perspectiva social, onde a cultura dita os parâmetros de identificação da idade cronológica, seguida ou não de sua normatização.

Mister mencionar que, cada organismo, cada corpo é único, reagindo de forma diferente às ações do tempo e do meio ambiente, dessa forma, cada envelhecer é também único. Nesse sentido, podem-se mencionar dois critérios para se compreender o termo idoso: o biológico e o psicológico.

Entende-se como envelhecimento biológico aquele que ocorre a cada dia, que se nota mais na pele que reveste o corpo humano por ser externa. E como afirma Ashley Montagu:

A pele é o espelho do funcionamento do organismo: sua cor, textura, umidade, secura, e cada um de seus demais aspectos refletem nosso estado de ser psicológico e também fisiológico. [...] Quando vamos avançando em idade, começamos a descobrir qualidades da pele, como cor, firmeza, elasticidade, textura, que não havíamos absolutamente notado até começarmos a perdê-las (1988, p. 30).

Na realidade não se nota o envelhecimento interno, mas o corpo humano vai demonstrando os sinais do envelhecimento dos órgãos, funções e células. Estudos indicam que o envelhecimento do cérebro humano começa a ocorrer a partir da segunda década de vida, de forma lenta e progressiva, culminando com a diminuição de seu volume (MORAES; *et. al.* 2010, p. 68).

Já o envelhecimento psicológico, amadurecimento ou maturidade, por sua vez, decorre de processo de aceitação pessoal de cada indivíduo das transformações ocorridas com o seu corpo ao longo dos anos.

O amadurecimento, portanto, é conquista individual, e a pessoa idosa torna-se sábia o suficiente para aceitar e tolerar a realidade (MORAES; *et. al.*, 2010, p. 70).

O ser humano, por sua vez, deseja viver muito, mas não quer envelhecer. E algumas vezes, a não aceitação do envelhecimento gerada pelo medo de envelhecer, e como consequência o medo da morte, podem torna-se fatores complicadores de frustrações e quadros depressivos no idoso.

Anísio Baldessin fala do envelhecimento mental e espiritual, para identificar os idosos que possuem uma velhice saudável física e/ou mentalmente, e de jovens que possuem uma mente fechada às novas faces do mundo atual:

Há quem envelheça biologicamente, mas rejuvenesce interiormente e transmite vitalidade. E há quem aparenta fisicamente ser jovem, robusto, cheio de juventude, mas já é velho, gasto e cansado interiormente. Podemos falar, portanto, de um envelhecimento mental e de um envelhecimento espiritual. A idade, em última análise, mede-se não pelo número de anos que se tem, mas pelo como a pessoa se sente, como vive, como se relaciona com a vida e com os outros.

- Você é velho não tanto quanto tem uma certa idade, mas quando tem certos pensamentos.

- Você é velho quando lembra as desgraças e as ofensas sofridas e esquece as alegrias e os dons que a vida lhe ofereceu.

[...]

- Você é velho quando continua a louvar os tempos antigos e lamenta toda novidade.

[...]

- Você é velho quando acha que terminou para você a estação da esperança e do amor.

- Você é velho quando pensa na morte como no descer ao túmulo ao invés de subir ao céu.

Se, ao contrário, você ama, espera, ri, então Deus alegre a sua juventude, mesmo que você tenha 90 anos (BALDESSIN, 1996, p. 492).

Esses “adultos maiores”, envelhecidos biologicamente, mas que possuem ensinamentos valiosos devem ser respeitados enquanto pessoas, com respeito e dignidade. Mas o quadro que se apresenta é bastante diferente, e os índices comprovam a violência que vem sendo praticada contra eles.

## 4 A VIOLÊNCIA, O MEDO E O PODER ÀS AVESSAS

A expressão da violência e agressividade acompanha o homem desde os primórdios das civilizações, e tem sido objeto de pesquisas de profissionais das mais diversas áreas do conhecimento. Nessa perspectiva, é importante identificar as concepções sobre violência na seara jurídica, psicanalítica, sociológica e sob o viés criminológico.

Na seara jurídica, é importante ressaltar o entendimento sobre violência disposto na Organização Mundial de Saúde – OMS, fundada em abril de 1948 com o objetivo de desenvolver o nível de saúde de todos os povos, e subordinada à Organização das Nações Unidas – ONU:

[...] o uso intencional da força física ou do poder, real ou em ameaça, contra si próprio, contra outra pessoa, ou contra um grupo ou uma comunidade, que resulte ou tenha grande possibilidade de resultar em lesão, morte, dano psicológico, deficiência de desenvolvimento ou privação (OMS, 2002, p.27).

Vale evidenciar que a OMS já traz em seu texto legal, observações sobre, além da violência física, aquela traduzida como exercício da força física, a psicológica, como a expressão do uso do “poder”.

Posteriormente, o Estatuto do Idoso, Lei n. 10.741/03, assim definiu violência:

Art. 19. [...]

[...]

§ 1º Para os efeitos desta Lei, considera-se violência contra o idoso qualquer ação ou omissão praticada em local público ou privado que lhe cause morte, dano ou sofrimento físico ou psicológico.

O Estatuto do Idoso, por sua vez, amplia a abrangência do conceito de violência para agregar em seu contexto as esferas onde ela pode acontecer: em local público ou em âmbito privado.

Em seu viés psicanalítico, mister se faz analisar o entendimento de Freud (2011), sobre a violência. Para Freud (2011), desde o nascimento e nos primeiros anos de vida, o caráter e o temperamento vão se formando. E em sua obra “O Mal Estar na Civilização”, destaca que o ser humano não pode apenas ser visto como um sujeito amoroso, brando, que só agride para se defender, ao contrário, entre seus atributos está a agressividade.

Dessa forma, o ser humano, para Freud (2011), tem a expressão do caráter e personalidade formados nos primeiros anos de vida, e desde então pode expressar-se das mais variadas formas, inclusive de forma violenta.

Já na perspectiva sociológica, o entendimento de Gilberto Velho e Marcos Altivo (2000), identifica ser a violência além do uso da força física de indivíduos ou grupos contra outros, constituir-se também na possibilidade de usá-la para impor vontades ou desejos, enfatizando uma ideia de poder de um contra o outro.

Mais uma vez enfatiza-se o poder exercido de um ser humano contra o outro, a revelar-se pela ação ou omissão, de forma física ou psicológica.

E sob o viés da Criminologia, a violência é definida por Newton Fernandes e Valter Fernandes (2020), como sendo o comportamento destrutivo dirigido contra pessoas, em situações ou circunstâncias nas quais outras escolhas poderiam ocorrer, mas não são as eleitas. E nesse mesmo sentido a perspectiva de Penteado Filho (2014), que entende a violência como o comportamento destrutivo dirigido pelo homem contra o homem, em situações ou circunstâncias que poderiam ter havido outras escolhas.

Assim, a violência é ação ou omissão praticada por alguém, capaz de ocasionar danos físicos ou psicológicos, na expressão de um comportamento destrutivo dirigido contra o ser humano, através do “poder” de um contra o outro, em situações onde outras vontades ou escolhas poderiam ter sido escolhidas e não foram.

A violência, portanto, pode abarcar diversas formas. Dentre elas, merecem destaque aquelas que podem ser cometidas contra o idoso, foco

da pesquisa, dispostas na Organização Mundial de Saúde – OMS: violência dirigida a si mesmo (auto infligida); violência interpessoal (violência da família e de parceiro (a) íntimo (a); a violência comunitária); e a violência coletiva (social, política e econômica).

Segundo a OMS, a violência auto infligida é aquela em que o idoso manifesta através de comportamentos de autolesão ou comportamentos suicidas. Já a violência da família e de parceiro (a) íntimo (a), é aquela que ocorre em grande parte entre os membros da família, mas não exclusivamente, dentro de casa (OMS, 2002, p. 28).

A violência comunitária é definida como “a que ocorre entre pessoas sem laços de parentesco (consanguíneo ou não), e que podem conhecer-se (conhecidos) ou não (estranhos), geralmente fora de casa” (OMS, 2002, p. 28). E a última categoria enumerada pela OMS é a violência coletiva (social, política e econômica) referente aos motivos determinantes desse tipo de violência.

No campo jurídico, ressaltam-se as modalidades de violência intrafamiliar praticadas contra o idoso (física, psicológica e patrimonial) que serão analisadas a seguir.

Primeiramente, mister que se entenda a violência intrafamiliar como sendo:

A violência intrafamiliar é toda ação ou omissão que prejudique o bem-estar, a integridade física, psicológica ou a liberdade e o direito ao pleno desenvolvimento de outro membro da família. Pode ser cometida dentro ou fora de casa por algum membro da família, incluindo pessoas que passam a assumir função parental, ainda que sem laços de consanguinidade, e em relação de poder à outra. O conceito de violência intrafamiliar não se refere apenas ao espaço físico onde a violência ocorre, mas também as relações em que se constrói e efetua (BRASIL – Ministério da Saúde, 2001, p. 15).

A violência intrafamiliar, portanto, é a praticada no âmbito da família, dentro ou fora de casa, por um de seus membros ou por pessoas que passam a assumir função parental, mesmo sem possuir laços de consanguinidade.

Na perspectiva da violência física e psicológica, a conceituação de Ruth Gauer (1999) a identifica como o uso da força física ou moral, ou da coação, para causar sofrimentos, estabelecendo atos contrários ao direito.

Por sua vez, o Estatuto do Idoso, Lei nº 10.741/03, em seu art. 19, § 1º, aborda a identificação da violência física e psicológica como força física ou não, aquela que de uma forma ou de outra tenha como consequência o sofrimento físico ou psicológico, o dano material ou físico ou ainda a morte da vítima.

Já o Ministério da Saúde, assim dispõe sobre a violência física:

[...] quando uma pessoa, que está em relação de poder em relação a outra, causa ou tenta causar dano não acidental, por meio do uso da força física ou de algum tipo de arma que pode provocar ou não lesões externas, internas ou ambas. (...) Esta violência pode ser manifestada de várias formas: tapas; empurrões; socos; mordidas; chutes; queimaduras; cortes; estrangulamento; lesões por armas ou objetos; obrigar a tomar medicamentos desnecessários ou inadequados, álcool, drogas ou outras substâncias, inclusive alimentos; tirar de casa à força; amarrar; arrastar; arrancar a roupa; abandonar em lugares desconhecidos; danos à integridade corporal decorrentes de negligência (omissão de cuidados e proteção contra agravos evitáveis como situações de perigo, doenças, gravidez, alimentação, higiene, entre outros) (BRASIL – Ministério da Saúde, 2001, p. 17).

E sobre a violência psicológica ou moral:

[...] toda ação ou omissão que causa ou visa a causar dano à auto-estima, à identidade ou ao desenvolvimento da pessoa. Inclui: insultos constantes; humilhação; desvalorização;

chantagem; isolamento de amigos e familiares; ridicularização; rechaço; manipulação afetiva; exploração; negligência (atos de omissão a cuidados e proteção contra agravos evitáveis como situações de perigo, doenças, gravidez, alimentação, higiene, entre outros); ameaças; privação arbitrária da liberdade (impedimento de trabalhar, estudar, cuidar da aparência pessoal, gerenciar o próprio dinheiro, brincar, etc.); confinamento doméstico; críticas pelo desempenho sexual; omissão de carinho; negar atenção e supervisão (BRASIL – Ministério da Saúde, 2001, p. 20-21).

O Ministério da Saúde trabalha, na conceituação da violência física e psicológica, algumas das ações de como elas podem ser expressas, como empurrões, tapas, lesões (violência física), e ameaças, humilhação, chantagem, privação de gerenciar o próprio dinheiro (violência psicológica). Ações essas praticadas por quem está na relação de “poder” à outra pessoa.

Em se tratando do idoso, é válido ainda observar as significações de “medo” e de “poder”, sob o viés filosófico e no “olhar” criminológico, no sentido de afirmar que, nas relações entre pessoas, principalmente entre o adulto maior e o familiar que o trata ou cuida, existe o fator “poder às avessas”, onde predominam o “medo” e a “força”, como fatores que impulsionam o homem ao instinto da violência.

A tarefa na conceituação dessas categorias não é fácil, em virtude da abrangência das significações que as expressões ocupam, e da complexidade dos autores que abordam o tema. Dentre eles, elegeram-se as teorias de Freud (2011), Fromm (1975;1956) e Foucault (1998;2014), que constaram como referencial teórico da pesquisa.

Num primeiro momento Freud (2011) entendeu a agressividade humana como em constante “ebulição”, derivando de instintos predatórios, sexuais, de autopreservação. Posteriormente, trabalhou a dicotomia “instinto de vida e de morte”, o primeiro que impulsiona o homem para a vida e o segundo que o leva à destrutividade.



E nesse sentido, a reflexão de Freud (2011, p. 57-58) de que na natureza humana existe a predisposição para a violência pautada em instintos:

O quê de realidade por trás disso, que as pessoas gostam de negar, é que o ser humano não é uma criatura branda, ávida de amor, que no máximo pode se defender, quando atacado, mas sim que ele deve incluir, entre seus dotes instintuais, também um forte quinhão de agressividade. Em consequência disso, para ele o próximo não constitui apenas um possível colaborador e objeto sexual, mas também uma tentação para satisfazer a tendência à agressão, para explorar seu trabalho sem recompensá-lo, para dele se utilizar sexualmente contra sua vontade, para usurpar seu patrimônio, para humilhá-lo, para infligir-lhe dor, para torturá-lo e matá-lo (...). A civilização tem de recorrer a tudo para pôr limites aos instintos agressivos do homem, para manter em xeque suas manifestações através de formações psíquicas reativas.

Pela imersão da teoria freudiana, a tendência à violência reside no interior de cada pessoa, podendo ser “despertada” por algum tipo de “gatilho”, que através do inconsciente é externada pelo corpo, existindo, portanto, no homem, a propensão à agressão.

Nesse contexto, faz-se necessário uma avaliação comparativa da perspectiva freudiana com a teoria de Eric Fromm. Prefacialmente, em sua obra “Anatomia da destrutividade humana”, Fromm entende que no princípio o homem era caracterizado pelo mínimo de destrutividade e violência em seu íntimo, entretanto, a partir da “evolução” da sociedade, da produtividade, divisão do trabalho, poder, a crueldade e destrutividade se revelaram e se ampliaram.

Assim, para Fromm (1975), a expressão da violência que gera o medo e o poder, não é espontânea, mas provocada pela exploração humana, opressão etc., e outros fatores ou valores desenvolvidos pela sociedade.

Ademais, analisando os aspectos da teoria de Fromm (1956) sob o viés psicológico em sua obra *Psicoanálisis de la sociedad contemporánea*, percebe-se

que a sociedade encontra-se “enferma”, e o homem é visto hoje com um valor quantitativo, em decorrência do capitalismo “selvagem”, e não sob o viés qualitativo:

También las personas son estimadas como encarnaciones de un valor em cambio cuantitativo. Hablar de un hombre diciendo que “vale um millón de dólares es hablar de él no ya como de una persona humana concreta, sino como de una abstracción cuya esencia puede expresarse con una cifra. Manifestación de la misma actitud es la que ofece um periódico cundo encabeza una nota necrológica diciendo: “Muere un fabricante de calzado.” En realidad ha muerto un *hombre*, un hombre com certas cualidades humanas, con esperanzas y desilusiones, con una mujer e hijos. Es verdade que fabricaba calzado, o más bien que tenía y dirigía una fábrica en que los trabajadores manejavam máquinas que hacían calzado; pero si se disse: “Muere un fabricante de calzado”, la riqueza y concreción de la vida humana se expresa en la fórmula abstracta de una función económica (FROMM, 1956, p. 101).

Dessa forma, Fromm (1956) compreende que a sociedade capitalista propiciou que as relações interpessoais cada vez se tornassem “abstrações”, ensejando “relações frágeis” entre pessoas, e pessoas fossem cada vez mais estimadas em valores “quantitativos”, portanto, a sociedade ocidental contemporânea sofre de uma “patologia”, uma “inadaptação cultural”.

E essa sociedade, fragilizada em conceitos e valores, impõe sua vontade sobre o outro através da força, do medo, do poder.

Vale salientar que, a identificação do “poder” enquanto estrutura de dominação nas relações coletivas e individuais, sob o aporte teórico de Foucault, e a partir daí fazer a relação do “poder às avessas” que o agressor intrafamiliar exerce sobre a vítima idosa, também não é tarefa fácil, devido às imersões que se pode conceber da noção de poder.

Foucault (1998) analisa o poder sob várias reflexões, e afirma que essa análise deve ser feita em cadeia, nas relações sociais, pois o poder passa pelos indivíduos, pela linguagem, pelas práticas sociais:

Quero dizer que em uma sociedade como a nossa, mas no fundo em qualquer sociedade, existem relações de poder múltiplas que atravessam, caracterizam e constituem o corpo social e que estas relações de poder não podem se dissociar, se estabelecer nem funcionar sem uma produção, uma acumulação, uma circulação e um funcionamento do discurso (FOUCAULT, 1998, p. 179).

O poder passa pelo indivíduo que o absorve sob o aspecto jurídico, o poder normativo, o poder do discurso, da linguagem que desde cedo determina o que é correto e o errado em uma sociedade, o poder disciplinar, no sentido de dever punir o que não se comporta da forma correta, o indivíduo é, portanto, ao mesmo tempo “o efeito do poder” e seu “centro de transmissão”, como afirma Foucault:

O poder funciona e se exerce e rede. Nas suas malhas os indivíduos não só circulam mas estão sempre em posição de exercer este poder e de sofrer sua ação; nunca são o alvo inerte ou consentido do poder, são sempre centros de transmissão. Em outros termos, o poder não se aplica aos indivíduos, passa por eles. (...) Efetivamente, aquilo que faz com que um corpo, gestos, discursos e desejos sejam identificados e constituídos enquanto indivíduos é um dos primeiros efeitos do poder. Ou seja, o indivíduo não é o outro do poder: é um de seus primeiros efeitos. O indivíduo é um efeito do poder e simultaneamente, ou pelo próprio fato de ser um efeito, é seu centro de transmissão. O poder passa através do indivíduo que ele constituiu (FOUCAULT, 1998, p. 183-184).

Foucault (2014) argumentou sobre a função da disciplina e punição como estratégia, sendo a forma jurídica um sistema de direitos igualitários

sustentados por mecanismos miúdos, cotidianos e físicos inigualitários e assimétricos, uma espécie de biopoder que disciplina o corpo e a mente, sendo a disciplina o que fabrica o corpo a partir de uma massa sem forma que torna o inapto em apto e torna-o perpetuamente disponível para a utilidade que se espera do mesmo (FOUCAULT, 2000, p. 119 – 125).

O corpo e alma podem ser, portanto, sujeitos à disciplina por aquele que detêm o poder, a força, sejam as instituições, como escola, prisões, hospitais, asilos e lares.

Dessa forma, numa expressão “negativa” do poder, o imposto pela força e contra aquele ser mais fragilizado e mais velho na relação de parentesco, filhos, filhas, netos, netas, agridem o ente familiar idoso seja para satisfação de um desejo qualquer, seja para disciplinar, seja para justificar a negação de validade do outro, em rituais que o agressor acredita serem verídicos, numa expressão do que se ousa chamar nesse artigo de “poder às avessas”.

O poder, portanto, como ação de forças de um sobre o outro, subjugando o mais fraco na relação agressor *versus* vítima idosa, ação revelada através de força física ou psicológica, revelando a violência como um instrumento do poder exercido contra o corpo humano que se pretende docilizar através da disciplina, da punição, da sujeição, dos maus tratos e da tortura, gerando o medo do envelhecimento, da solidão, do desamparo por parte do já estigmatizado adulto maior.

A violência sofrida pelo idoso é a expressão, portanto, do “poder às avessas”, gerada pela posição de domínio, força, de um ser humano contra o outro, e no caso do adulto maior que sustenta filhos, filhas, netos e netas que, pela lógica, deveriam expressar no mínimo respeito a esse idoso, manifestam violência.

O poder de um que subjuga o outro mais fraco, agressor *versus* vítima idosa através da violência. E esse poder também expresso como produto de uma verdade às avessas, a verdade de que o idoso já não serve

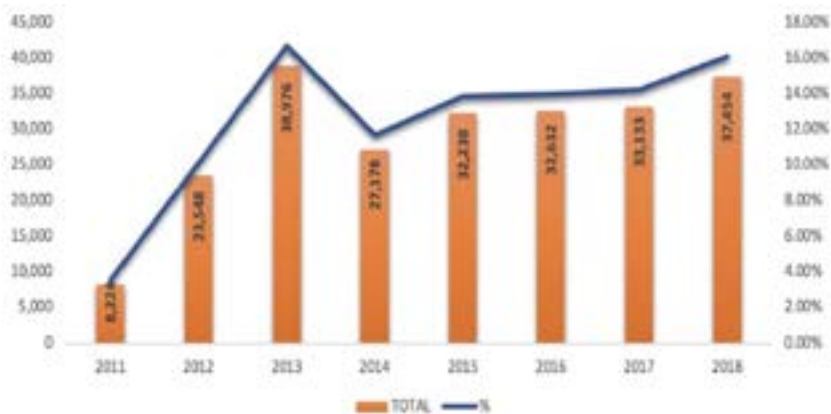
mais à sociedade, seja porque não é mais produtivo, seja porque já não apresenta ao “corpo perfeito” moldado nas academias como modelo ou porque representa um “incômodo”, um “peso” na vida dos familiares, e do próprio Estado, que tem de arcar com os benefícios da aposentadoria, dentre outras expressões negativas que estigmatizam o adulto maior.

## 5 O PERFIL DA VIOLÊNCIA CONTRA O ADULTO MAIOR

A questão da violência foi reconhecida mundialmente em 1996, como um importante e crescente problema de saúde pública devido à conscientização crescente dos valores da vida e de mudanças no perfil da morbimortalidade. No que concerne às pessoas idosas, os primeiros estudos datam de meados da década de 1970, especialmente em artigo publicado nesse ano relatando espancamento de netos contra avós (MACHADO e QUEIROZ, 2002, p. 289), numa expressão da violência intrafamiliar.

Os dados a seguir refletem o número de denúncias de casos de violência contra os adultos maiores entre os anos de 2011a 2018:

Gráfico 4 - Dados de registros de denúncias por ano – Pessoa Idosa



Fonte: Sistema de Ouvidoria Nacional de Direitos Humanos e Atendimento – SONDDHA, 2021.

Percebe-se que ao longo dos anos de 2014 a 2018 houve um aumento no registro de violações de direitos da pessoa idosa. O ano de 2018 registrou um número de 37.454 denúncias de violações contra o adulto maior, configurando assim, um aumento de 13% se comparado ao ano de 2017.

Dentre as formas de violências praticadas, a intrafamiliar, representada pela negligência e a violência psicológica são as que se apresentam com maior ênfase, como se pode observar no Gráfico 5:

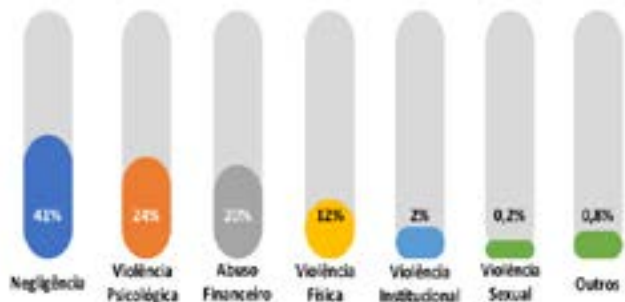
Gráfico 5 - Tipos de Violências contra Idosos – 2017/2018



Fonte: Sistema de Ouvidoria Nacional de Direitos Humanos e Atendimento – SONDDHA, 2021.

Conforme Relatório Anual da Ouvidoria Nacional de Direitos Humanos – ONDH (2021), entre os anos de 2018 e 2019, também houve um aumento de 30% (trinta por cento) no número de denúncias de violência praticadas contra o adulto maior, sendo a negligência e a violência psicológica ainda as que lideram o ranking da violência, como se pode observar na Figura 1:

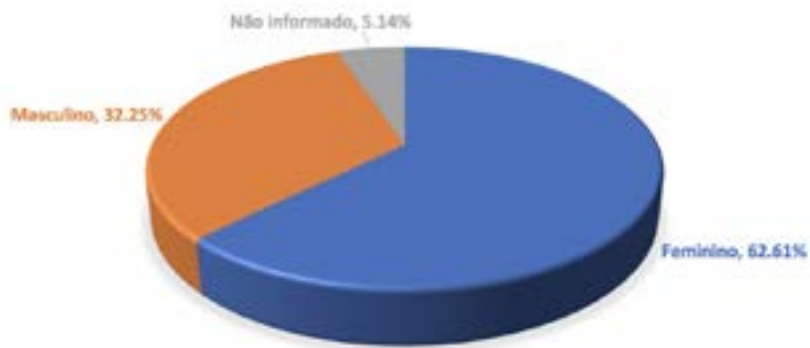
Figura 1 - Tipos de Violências contra Idosos – 2019



Fonte: Ouvidoria Nacional de Direitos Humanos – ONDH (2021).

Também se observa no gráfico a seguir, que o número de vítimas mulheres é sempre maior que o de vítimas homens. No ano de 2019, foram 62,61% (sessenta e dois vírgula sessenta e um por cento) vítimas do sexo feminino, e 32,25% (trinta e dois vírgula vinte e cinco por cento de vítimas do sexo masculino), caracterizando uma feminização da vítima adulto maior.

Gráfico 6 - Perfil da vítima por sexo – Pessoa Idosa



Fonte: Sistema de Ouvidoria Nacional de Direitos Humanos e Atendimento – SONDDHA, 2021.

No que diz respeito à faixa etária das vítimas, as com idade entre 71 a 80 anos apresentaram o maior percentual, como se observa no Gráfico 7:

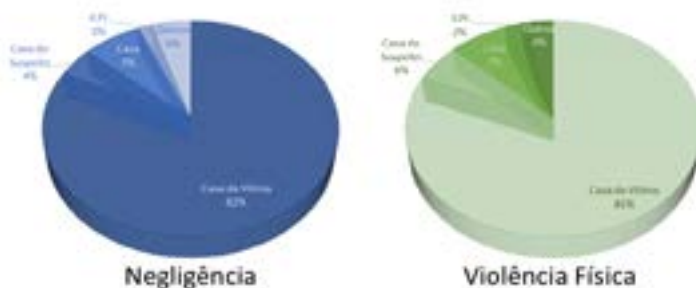
Gráfico 7 - Perfil da Vítima, faixa etária – Pessoa Idosa



Fonte: Sistema de Ouvidoria Nacional de Direitos Humanos e Atendimento – SONDDHA, 2021.

Também se afere que a violência intrafamiliar ainda é a predominante. Somente em 2019, 82% (oitenta e dois por cento) dos casos de negligência se deram na residência da vítima, ao passo que a violência física praticada na casa da vítima alcançou o índice de 81% (oitenta e um por cento), como se demonstra na Figura 2:

Figura 2 – Local da violência



Fonte: Sistema de Ouvidoria Nacional de Direitos Humanos e Atendimento – SONDDHA, 2021.

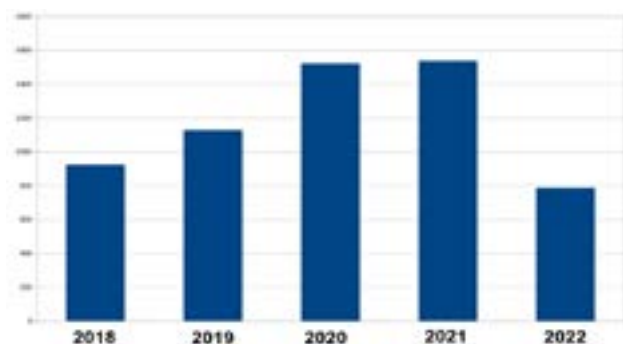


Já no primeiro semestre de 2020, no Brasil, quando se iniciou a pandemia, o número de denúncias de violência contra os adultos maiores atingiu a faixa de 47.270 (quarenta e sete mil e duzentos e setenta) denúncias. Ao todo, o ano de 2020 alcançou a marca de 88.279 (oitenta e oito mil duzentas e setenta e nove) denúncias de violência contra o adulto maior, segundo a Ouvidoria Nacional de Direitos Humanos – ONDH (2022).

Em dezembro de 2020, o primeiro ano da pandemia, registrou índices alarmantes da violência contra o idoso, e em dezembro do mesmo ano, foi deflagrada a “Operação Vetus”, uma operação policial que teve como objetivo apurar as denúncias informadas no Dique 100, canal de denúncias do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. A operação mobilizou quase 10 mil policiais civis das 27 unidades da federação, atendendo a 13,9 mil idosos vítimas da violência. Ao todo, a “Operação Vetus” realizou 14.907 visitas a lares de idosos, prendeu 569 pessoas, instaurou 3.703 inquéritos, 2.801 termos circunstanciados e cumpriu 874 medidas protetivas (MDH, 2020).

O ano de 2021 registrou ao todo 80.675 (oitenta mil seiscientos e setenta e cinco) denúncias, observando-se um pequeno decréscimo no número de denúncias. Já o ano de 2022, até junho, registrou 44.305 (quarenta e quatro mil trezentas e cinco) mil denúncias contra os adultos maiores (ONDH, 2022).

Gráfico 8 – Registros de Denúncias 2018 a 2022



Fonte: ONDH, 2022. Elaborado pela autora.

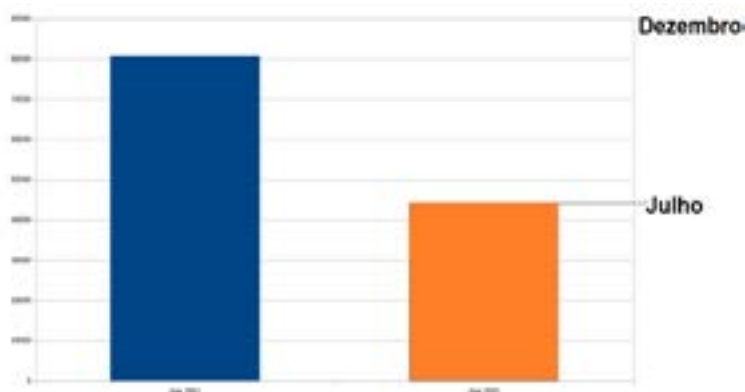
Atualmente, dados da Organização Mundial de Saúde – OMS apontam que 15,7% (quinze vírgula sete por cento) da população de idosos sofrem algum tipo de violência, sendo um em cada seis idosos sofre violência em todo o mundo, sendo a vítima mulher a mais atingida (OMS, 2022).

Na Paraíba a violência contra os idosos ainda é fator de preocupação, pois segundo informações da Delegacia Especializada no Atendimento ao Idoso na capital, são registradas em média 15 denúncias por dia (A UNIÃO, 2022).

As que mais preponderam são a negligência, a violência patrimonial, a física e a psicológica.

Consoante dados da Ouvidoria Nacional de Direitos Humanos – ONDH, a Paraíba registrou 923 (novecentas e vinte e três) denúncias de violência contra o adulto maior. Em 2019 esse índice foi de 1.128 (hum mil cento e vinte e oito), com um aumento, portanto, de 22% (vinte e dois por cento). No ano de 2020 esse número cresceu 1.521 denúncias; já em 2021, o registro foi de 1536 denúncias. E somente no primeiro semestre de 2022, já foram registradas 787 denúncias, como se observa no Gráfico 9:

Gráfico 9 – Denúncias anos 2021 a 2022

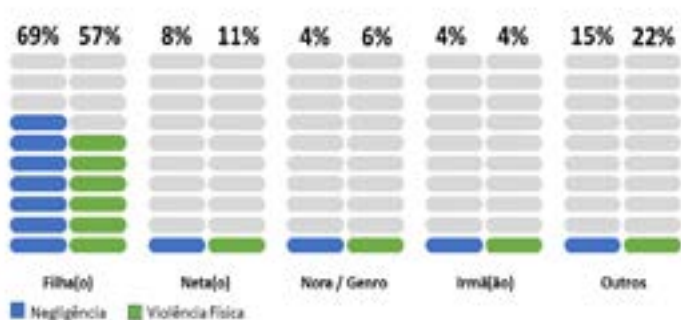


Fonte: ONDH, 2022. Elaborado pela autora.

É válido ainda ressaltar, que os índices deixam de considerar o que na criminologia se entende por “cifras negras”, isto é, aquelas violências sofridas que não chegam a ser conhecidas ou denunciadas.

Quanto aos agressores, o percentual maior é o de filhos e filhas, seguidos de netos e netas, sendo a negligência ainda a forma mais expressiva, seguida da violência física, patrimonial e psicológica, e o ambiente familiar continua como preponderante local das agressões, como se observa na figura a seguir:

Figura 3 – Perfil do agressor - 2022



Fonte: Sistema de Ouvidoria Nacional de Direitos Humanos e Atendimento – SONDDHA, 2022.

Nessa perspectiva, os dados corroboram no sentido de referendar o que os casos apresentados também indicam, de que no processo da violência intrafamiliar prepondera a negligência, isto é, a ausência de precaução ou indiferença em relação ao idoso, é não cuidar da forma devida, seguida da violência física, psicológica e patrimonial.

E explica-se, a negligência, essa falta de cuidados, pode gerar inúmeros problemas sofridos pelo adulto maior, como a desnutrição, quedas, maus tratos, depressão, violência psicológica, dentre outros. E adulto maior sofre calado os maus tratos, a agressividade, a violência.

No contexto da pandemia, ainda nos primeiros meses, em que todos estavam um tanto quanto “perdidos” no que dizia respeito ao corona vírus, o isolamento social foi uma das medidas tomadas naquele momento no sentido de conter a pandemia. Somada a essa medida, veio o desemprego em massa, a instabilidade econômica.

Os lares hoje formados por avós que convivem com filhos(as), genros, noras e netos(as) são cada vez mais comuns, isso sem falar que são esses avós que na grande maioria acabam sendo o suporte financeiro de toda a família.

E essas relações familiares, intergeracionais que poderiam beneficiar o idoso, pois teria ali ao seu redor os familiares que o cobririam de apoio, cuidado, carinho, na verdade acabam por ser o cativeiro onde o “medo” da violência, dos maus tratos, do abandono, do desprezo, impera, como se pode observar nos casos a seguir.

## **6 ESTUDO DE CASOS**

Sob o viés da pesquisa hemerográfica, trabalhou-se dados e informações coletados através dos portais locais e nacionais de notícias referentes a casos de violência contra o idoso.

Dentre os jornais pesquisados (GLOBO - G1 PB, GLOBO News, UOL Notícias, Notícia Paraíba, A UNIÃO, Portal Correio, Metrópole e Paraíba em pauta), todos relatavam denúncias de casos de violência familiar contra o idoso, destacando como preponderantes a negligência, a violência patrimonial, a física e a psicológica, além da preocupação com o aumento desses casos durante o isolamento social.

A dificuldade apresentada pelos recortes jornalísticos foi que, em algumas matérias, não se noticiavam os motivos que levavam o agressor a praticar a violência contra a vítima idosa, e também não noticiavam se a vítima continuava ou não sob o “poder” do agressor.

Como se pode perceber, os casos selecionados em matérias jornalísticas refletem a violência intrafamiliar contra idosos, em suas formas negligência, violência física, psicológica e patrimonial, as mais comuns praticadas

Os dois primeiros casos ocorreram em João Pessoa, e o outro caso aconteceu no Rio de Janeiro.

Seguem os relatos dos casos, e em seguida, a avaliação dos mesmos.

### **6.1 Caso 1 – Caso da Idosa de 92 anos**

Uma mulher idosa, de 92 anos, foi resgatada com sinais de maus-tratos em João Pessoa, na segunda-feira do dia 26 de julho de 2021. Conforme a Promotoria do Idoso do Ministério Público da Paraíba, a idosa era vítima de negligência e exploração financeira. Segundo a Procuradoria, o resgate ocorreu após denúncias. Após averiguações, foi constatado pelas autoridades que a vítima idosa apresentava sinais de maus tratos. Segundo o Ministério Público, além dos sinais de maus tratos, vários empréstimos foram constatados em nome da idosa. Após o resgate, a vítima foi encaminhada para o Hospital Padre Zé, onde passou por vários exames para identificar o estado de saúde em que se encontrava. Após receber alta médica, a idosa será encaminhada para a Associação Promocional do Ancião Dr. João Meira de Menezes (Aspan), onde receberá assistência (GLOBO G1-PB, 2021).

Nota-se que, no caso relatado, a idosa sofria maus tratos e violência patrimonial segundo a notícia. Interessante observar que a violência patrimonial pode agregar a violência psicológica traduzida na coação, no medo sofrido pela vítima, de sofrer agressões físicas, do abandono.

O caso ainda indica que no processo da violência intrafamiliar prepondera a negligência, isto é, a ausência de precaução ou indiferença em relação ao idoso, é não cuidar da forma devida, seguida da violência física, psicológica e patrimonial.

## **6.2 Caso 2 – Caso da Idosa de 87 anos**

Uma jovem agrediu sua mãe, pai e ainda sua avó idosa, na noite de quarta-feira, 21 de setembro de 2022, no bairro do Cristo Redentor, em João Pessoa. Conforme apurou o “Notícia Paraíba”, a idosa relatou que a neta estava agressiva pois buscava dinheiro para comprar drogas e, com isso, chegou a bater no pai, que estava deitado, e na mãe. A avó paterna, de 87 anos de idade, quando foi tentar acalmar a situação, foi também empurrada e agredida pela neta de 23 anos. Vizinhos comentam que as agressões são comuns. A jovem, de 23 anos, foi encaminhada para a Central de Polícia e em seguida para a Delegacia Especializada de Atendimento à Mulher – DEAM (NOTÍCIA PARAÍBA, 2022).

Nesse caso também se percebe a violência física, psicológica e patrimonial, pois atualmente, é comum a existência de lares em que o idoso, especialmente, é o responsável pelo sustento dos demais membros familiares, através da renda de sua aposentadoria, pelo aspecto atual que se formou de “família”, constituída, em algumas vezes, pelo pai idoso ou mãe idosa, filho, nora e netos.

Esse caso, portanto, também reflete o cenário de violência familiar onde não existe o respeito ao idoso, onde a neta agride a avó e os pais para obter dinheiro para a compra de drogas.

## **6.3 Caso 3 – Caso da Idosa de 82 anos mantida em cárcere privado**

Em janeiro de 2020, a viúva do *marchand* romeno J.B e mãe de duas filhas, G., sofreu um golpe avaliado em R\$ 725 milhões e foi mantida em cárcere privado por uma de suas filhas de janeiro de 2020 a abril de 2021, época em que sofreu violência física, psicológica e patrimonial.

S.B articulou um plano para tirar dinheiro da mãe usando falsas videntes. Ela convenceu a mãe a levar ao seu apartamento para jogar búzios, uma falsa vidente de nome D., que afirmou ter de realizar vários trabalhos

espirituais em S.B, e afirmou ainda que necessitaria levá-la para uma outra vidente, para que realizasse esse trabalho espiritual. Essa outra pessoa era J.S, também integrante da quadrilha. Entretanto, ela levantou uma desconfiança em G. ao perguntar sobre objetos de valor e dinheiro. Por esse motivo, a idosa foi levada a uma terceira vidente de nome R.S, a Mãe V.O, que, por fim, conseguiu convencer a idosa a pagar pelo serviço.

Após duas semanas realizando transferências bancárias milionárias, G. foi presa dentro de casa. Sob o pretexto da pandemia da Covid-19, a filha S.B dispensou os funcionários que trabalhavam para a mãe e passou a controlar os telefones e a impediu de sair de casa.

Desta feita, entre janeiro de 2020 e abril de 2021, a idosa foi ameaçada de morte, por vezes com uma faca em seu pescoço, e mal alimentada pela filha. De acordo com o delegado, conseguiu fugir em 7 de abril de 2021, após ser deixada sozinha em casa. A idosa usou uma chave reserva que tinha para escapar.

A demora para denunciar o caso, no entanto, se deu porque G. não queria denunciar a própria filha. No entanto, em janeiro deste ano de 2022, G. decidiu contratar um advogado e denunciar o caso.

Ao longo do período em que foi mantida presa, G. teve cerca de R\$ 725 milhões em obras de arte, joias e dinheiro roubados pela quadrilha. De acordo com a investigação, a idosa teve joias e três relógios da marca Rolex levados, o que, segundo ela, seria um prejuízo estimado em R\$ 6 milhões. Além disso, o grupo movimentou cerca de R\$ 5 milhões em transferências bancárias e roubou 16 obras de artistas renomados, como Tarsila do Amaral e Di Cavalcanti. Destas, 14 já foram recuperadas (METRÓPOLE, 2022).

Por sua vez, esse caso abrange, além das violências física e psicológica, a patrimonial praticada contra a idosa pela filha, juntamente com outras duas mulheres. A filha manteve a mãe em cárcere privado e a submeteu, diariamente, durante todo o ano de 2020 e início de 2021 a ameaças, maus tratos, e outras formas de agressividade e violência.

Em todos os casos analisados, percebe-se a expressão do “poder às avessas”, o de subjugar o ente familiar às suas vontades, à sua disciplina, através da força física e psicológica, numa verdade irreal de que pode cometer tais atos, seja pelo fato de entender que idoso não mais serve para nada, numa estigmatização de imprestável, ou pelo fato mesmo do exercício desse poder às avessas pelo prazer de assim se manifestar.

Por outro lado, o adulto maior que sofre a violência, muitas vezes a sofre pelo condicionante do medo sob o viés psicológico, do medo do abandono, da solidão, medo da própria ideia de estar idoso, e de introjetar a concepção de “imprestável” no seu subconsciente.

## **7 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

As diversas formas de violência praticadas contra o adulto maior descritas neste ensaio são condutas criminosas que infelizmente integram as relações familiares e sociais da atualidade, e são expressões do comportamento humano.

Ademais, a sociedade hoje se encontra “doente”, e o ser humano, de forma geral, vem sendo observado como “objeto” detentor de um valor econômico, e o idoso visto como um objeto “velho”, desgastado pelo tempo, “imprestável”, não merecedor de atenção, devendo ser descartado.

O cenário da violência sofreu, como se pôde observar, um agravamento na pandemia: o isolamento social, o desemprego e a instabilidade econômica, provocaram um aumento da violência intrafamiliar generalizada contra os grupos vulneráveis, contra o adulto maior, fonte de renda de muitos lares.

Nesse sentido, independentemente do apontamento de possíveis causas, é fato que a economia brasileira vem sofrendo sucessivas piores desde o início da pandemia. Assim, é palpável a diminuição da renda e do poder de compra das famílias, o crescimento da fome e do desemprego. Nesse contexto, a percepção financeira oriunda de pensões e aposentadorias



das pessoas idosas passou a constituir uma das poucas (quando não única) fontes de renda fixa destinadas ao sustento das famílias brasileiras.

Não se pode olvidar, assim, que o capitalismo passa a se introjetar até mesmo nas relações mais íntimas, como as intrafamiliares.

Esta ideia parece persistir no imaginário social, de modo que o idoso é tratado, pelo agressor, como mero objeto de lucro ou fonte de renda, favorecendo situações de violência, inclusive a patrimonial.

No dizer de Cançado Trindade (1998, p. 151), nunca se verificou tanto progresso na ciência e tecnologia acompanhado paradoxalmente de tanta destruição e crueldade.

Ainda a sociedade não se encontra com o “olhar” pronto para acolher o adulto maior, e esquece que um dia também muitos serão adultos maiores, ciclo natural da vida. Percebe-se que o ser humano ainda precisa aprender, ou mesmo “reaprender” alguns valores, tais como o respeito ao “outro”.

Finalizando, merecem destaque as reflexões de Gino Strada (2022, p. 67), *L'umanità ha fatto passi avanti sorprendenti in tutti i campi – nella tecnologia, nella scienza, nella medicina..., ma non nell'etica*, isto é, “a humanidade fez avanços surpreendentes em todos os campos – na tecnologia, na ciência, na medicina..., mas não na ética”. E mais, *quando vai a trovare qualcuno, cerchi di portare qualcosa che gli piaccia, che gli sia utile, qualcosa che vorresti anche por te* (STRADA, 2022, p. 82), ou seja, “quando fores ao encontro de alguém, procura levá-lo algo de que ele goste, algo que lhe seja útil, algo de que você também gostaria”, significando que o homem deve procurar dar ao semelhante, ao outro, apenas aquilo que ele gostaria de receber.

Assim, como demonstrado, o número de denúncias de violência contra o adulto maior ainda é muito elevado na Paraíba, no Brasil e em todo o mundo. Dessa forma, entende-se assim, que o mapeamento dos casos de violência contra os idosos na Paraíba, especificamente em João Pessoa, no contexto da pandemia da Covid-19, e a identificação de indicadores que

contribuem para a elevação dos índices da violência intrafamiliar contra idosos servirão de base para outras pesquisas que visem um direcionamento de como minorar o problema da violência, e elevar o índice de bem estar, de reconhecimento do adulto maior enquanto pessoa merecedora de respeito.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARAÚJO Ludgleydson Fernandes de; CRUZ, Edilene Alves da; ROCHA, Rômulo Araújo da. Representações sociais da violência na velhice: estudo comparativo entre profissionais da saúde e agentes comunitários de saúde. **Psicologia e Sociedade**. 2013, vol. 25, n. 1, p. 203-212. Disponível em: <[www.scielo.br](http://www.scielo.br)>. Acesso em: jan. 2015.

BALDESSIN, Anísio. O idoso: viver e morrer com dignidade. In: **Gerontologia: a velhice e o envelhecimento em visão globalizada**. Matheus Papaléo Netto. São Paulo: Editora Atheneu, 1996.

BRASIL. **IBGE divulga dados indicadores demográficos e de Saúde 2020**. Disponível em: [www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br). Acesso em 25 mar. 2022.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Vademecum Compactum, Ed. atual e ampl. São Paulo: Saraiva, 2020.

BRASIL. **IDEME. População idosa da Paraíba cresceu entre 2000 e 2010, diz IDEME**. Disponível em <http://g1.globo.com/pb/paraiba/noticia/2012/10/populacao-idosa-da-paraiba-cresceu-entre-2000-e-2010-diz-ideme.html>. Acesso em 14 mar. 2021.

BRASIL. **Política Nacional do Idoso. Declaração Universal dos Direitos Humanos. Programa Nacional de Direitos Humanos**. Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria Nacional dos Direitos Humanos. BRASIL. **Estatuto do idoso, 2003**. Legislação sobre o idoso: Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003 (Estatuto do idoso) e legislação correlata [recurso eletrônico]. – 3. ed. – Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação Edições Câmara, 2013. (Série legislação; n. 104)

BRASIL. **Ministério da Saúde**. Secretaria de Políticas de Saúde. **Violência intrafamiliar**: orientações para prática em serviço. Secretaria de Políticas de Saúde. Brasília: Ministério da Saúde, 2001.

CARVALHO FILHO, Eurico Thomaz. Fisiologia do envelhecimento. *In: Gerontologia*: a velhice e o envelhecimento em visão globalizada. Matheus Papaléo Netto (org.). São Paulo: Editora Atheneu, 1996.

EM 50 ANOS, PERCENTUAL DE IDOSOS MAIS QUE DOBRA NO BRASIL. **GLOBO, G1**, 03 out. 2012. Disponível em: <http://g1.globo.com/brasil/noticia/2012/04/em-50-anos-percentual-de-idosos-mais-que-dobra-no-brasil.html>. Acesso em 14 mar. 2021.

EM JOÃO PESSOA denúncias de violência contra idoso chegam a 15 por dia. **A UNIÃO**, João Pessoa, set. 2022. Disponível em: [https://auniao.pb.gov.br/noticias/caderno\\_paraiba/em-joao-pessoa-denuncias-de-violencia-contra-idosos-chegam-a-15-por-dia](https://auniao.pb.gov.br/noticias/caderno_paraiba/em-joao-pessoa-denuncias-de-violencia-contra-idosos-chegam-a-15-por-dia). Acesso em: 09 set. 2022.

FERNANDES, Newton; FERNANDES, Valter. **Criminologia integrada**. 2. ed. rev., atual.e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

FERREIRA, Cláudio. Pandemia de Covid agravou situação de violência contra idosos. **Agência Câmara de Notícias**, 18 jun. 2021. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/774878-pandemia-de-covid-agravou-situacao-de-violencia-contra-idosos/>. Acesso em: 21 mar. 2022.

FOUCAULT, Michel. **Vigiar e punir: nascimento da prisão**. 42. ed. Petrópolis: VOZES, 2014.

FOUCAULT, Michel. **Microfísica do Poder**. Org. e Trad. Roberto Machado. 13. Ed. Rio de Janeiro: Graal, 1998.

FREUD, Sigmund. **O mal-estar na civilização**. Trad. Paulo César de Souza. São Paulo: Penguin Classics Companhia das Letras, 2011.

FROMM, Erich. **Anatomia da destrutividade humana**. Trad. Marco Aurélio de Moura Matos. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1975.

FROMM, Erich. **Psicoanálisis de la sociedad contemporânea**. Trad. Florentino M. Torner. México: FCE, 1956.

FUKS, Betty Bernardo; JAQUES, Ana Augusta Brito. Rastreamento da formulação freudiana da crueldade. **Psicanálise e Barroco em revista**. Disponível em: <http://www.psicanaliseebarroco.pro.br/revista/revistas/13/P&Brev13FukseJaques.pdf>. Acesso em: 26 out. 2015.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar um projeto de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GAUER, Ruth. Alguns aspectos da fenomenologia da violência. *In: A fenomenologia da violência*. Gabriel J. Chittó Gauer e Ruth M. Chittó Gauer (orgs.). Curitiba: Juruá, 1999.

IPEA. Instituto de Pesquisas e Estatísticas Aplicadas. Distribuição etária da população brasileira. Disponível em: <https://www.google.com.br/search?q=distribuição+etária+da+população+gráfico+IPEA&rlz>. Acesso em: 09 set.. 2022.

INPEA. Rede Internacional de Prevenção aos Maus-tratos contra Idoso, 2001. Disponível em: [www.inpea.net/](http://www.inpea.net/). Acesso em: 14 set. 2014.

IPEA. Distribuição etária da população mundial por sexo. Disponível em: <https://www.google.com.br/search?q=distribuição+etária+da+população+por+sexo+gráfico+IPEA&rlz>. Acesso em: 09 jun. 2015.

LUDER, Amanda. O número de denúncias de violência contra idosos no Brasil durante a pandemia da covid-19. **Globo News**, 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/bemestar/coronavirus/noticia/2020/10/29/cresce-59percent-o-numero-de-denuncias-de-violencia-contra-o-idoso-no-brasil-durante-a-pandemia-da-covid-19.ghtml>. Acesso em: 14 mar.2022.

MACHADO, Laura; QUEIROZ, Zoli. Negligência e maus tratos. *In: Tratado de Geriatria e Gerontologia*. Freitas, E.V. [et. al.] (orgs.). Rio de Janeiro: Guanabara Koogan, 2002.

MADEIRO, Carlos. Covid: 63% de mortes no país em janeiro foram de idosos com 70 anos ou mais. **UOL NOTÍCIAS**, 08 fev. 2022. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/saude/ultimas-noticias/redacao/2022/02/08/covid-63-de-mortes-no-pais-em-janeiro-foram-de-idosos-com-70-anos-ou-mais.htm>. Acesso em: 20 mar. 2022.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. Técnicas de pesquisa: **Planejamento e execução de pesquisas, amostragens e técnicas de pesquisa, elaboração, análise e interpretação de dados**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

MDH. **Ministério dos Direitos Humanos e Cidadania**. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/assuntos/noticias/2020-2/dezembro/operacao-vetus-atende-a-cerca-de-14-mil-idosos-vitimas-de-violencia-no-brasil>. Acesso em 26 dez. 2020.

MINAYO, Maria Cecília de Souza e SOUZA, Edinilsa Ramos de. **Pesquisa Social: teoria, método e criatividade**. 29 ed. Petrópolis: Vozes, 2010.

MINAYO, Maria Cecília de Souza e SOUZA, Edinilsa Ramos de. Violência e saúde como um campo interdisciplinar e de ação coletiva. **História, Ciência e Saúde**. Manguinhos, v. IV, n. 3, nov. 1997-fev. 1998, p. 513-531. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/hcms/v4n3/v4n3a06.pdf> > Acesso em: 11 maio 2014.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **Violência contra idosos: o avesso do respeito à experiência e à sabedoria**. Brasília: Secretaria Especial de Direitos Humanos, 2005.

MOTTA, Alda Brito da. Envelhecimento e sentimento do corpo. *In*: **Antropologia, saúde e envelhecimento**. Maria Cecília de Souza Minayo e Carlos E. A. Coimbra Júnior (orgs.) Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2002, p. 37-50.

MORAES, Edgar Nunes de; MORAES, Flávia Lanna de; LIMA, Simone de Paula Pessoa. **Características biológicas e psicológicas do envelhecimento**. Disponível em: [www.observatorionacionalidoso.fiocruz.br/biblioteca/artigos/197.pdf](http://www.observatorionacionalidoso.fiocruz.br/biblioteca/artigos/197.pdf). Acesso em: 27 maio 2015.

MONTAGU, Ashley. **Tocar**: o significado humano da pele. Trad. Maria Sílvia Mourão Netto. São Paulo: Summus, 1988.

OLIVEIRA, Maria Marly de. **Como fazer pesquisa qualitativa**. Petrópolis: Vozes, 2007.

OMS. Organização Mundial de Saúde. **Resumo - Relatório mundial de envelhecimento e saúde. WHO, 2015**. Disponível em: <http://who.int>.

OMS. Organização Mundial de Saúde. **Relatório mundial sobre a violência**. Editado por Etienne G. Krug, Linda L. Dahlberg, James A. Mercy, Anthony B. Zwi e Rafael Lozano. Genebra, 2002.

OMS. Organização Mundial de Saúde.. **Expert Comitee on Drug Dependence. Geneve, WHO, 1970**. (Technical Report Series, n. 437. Disponível em: <http://whqlibdoc.who.int/trs/>.

OMS. Organização Mundial da Saúde. Expert Comitee on Drug Dependence. Geneve, WHO, 1970. Technical Report Series, n. 437. Disponível em: <http://whqlibdoc.who.int/trs/>

ONU. Organização das Nações Unidas. **Plano de ação internacional sobre o envelhecimento**. Trad. Arlene Santos. Brasília: Secretaria Especial dos Direitos Humanos, 2003. (Série Institucional em Direitos Humanos; v. 1).

ONDH. Ouvidoria Nacional de Direitos Humanos e Atendimento 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/ondh/painel-de-dados>. Acesso em: 26 ago. 2022.

ONU. Organização das Nações Unidas. **Divisão de População do Departamento da ONU de Assuntos Econômicos e Sociais (DESA)**. População mundial deve chegar a 97 milhões em 2050. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/83427-populacao-mundial-deve-chegar-97-bilhoes-de-pessoas-em-2050-diz-relatorio-da-onu>.

PENTEADO FILHO, Nestor Sampaio. **Manual esquemático de criminologia**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

POLÍCIA PRENDE 13 PESSOAS EM OPERAÇÃO QUE

INVESTIGA CRIMES CONTRA O IDOSO NA PARAÍBA. **GLOBO, G1 PB**, 18 nov. 2021. Disponível em: <https://g1.globo.com/pb/paraiba/noticia/2021/11/18/policia-prende-13-pessoas-em-operacao-que-investiga-crimes-contr-o-idoso-na-paraiba.ghtml> Acesso em: 22 mar. 2022.

REVOLUÇÃO DA LONGEVIDADE: NOVO CAMPO DA MEDICINA SE CONCENTRA EM DESCOBRIR COMO ADIAR A VELHICE. **GLOBO, G1, FANTÁSTICO**, 2022. Disponível em: <https://g1.globo.com/fantastico/noticia/2022/09/25/revolucao-da-longevidade-novo-campo-na-medicina-se-concentra-em-descobrir-como-adiar-velhice.ghtml>. Acesso em 25 set. 2022.

SAAVEDRA, Giovanni Agostini. **Criminologia do Reconhecimento: linhas fundamentais de um novo paradigma criminológico**. In: Criminologia e sistemas jurídico-penais contemporâneos II. Recurso Eletrônico. Ruth Maria Chittó Gauer(Org.); Aury Lopes Jr. Et al. Dados eletrônicos. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2010.

SABINE PLANEJOU GOLPE MILIONÁRIO COM VIDENTE NA CASA DA FAMÍLIA NO RJ. **METRÓPOLE**, 2022. Disponível em: <https://www.metropoles.com/brasil/sabine-planejou-golpe-milionario-com-vidente-na-casa-da-familia-no-rj>. Acesso em 25 set. 2022.

SEIBEL, Erni José. **Metodologia para pesquisa hemerográfica**. Disponível em: <https://nipp.ufsc.br/pesquisas/tecnicas-de-pesquisa-nipp/pesquisa-hemerografica/> Acesso em: 28 mai. 2021.

SONDHA - Sistema de Ouvidoria Nacional de Direitos Humanos e Atendimento 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/ondh/painel-de-dados>. Acesso em: 26 ago. 2022.

STRADA, Gino. **Una persona alla volta**. Milano: Feltrinelle Editore, 2022.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. **A proteção internacional dos direitos humanos e o Brasil (1948-1997): as primeiras cinco décadas**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998.

VELHO, Gilberto e ALTIVO Marcos. **Cidadania e violência**. 2. ed. rev. Rio de Janeiro: Editora UFRJ/FGV, 2000.

YIN, Robert. K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2014.



## CAPÍTULO II

---

### O “ESTADO DA ARTE” DAS PESQUISAS SOBRE DESLOCADOS EM RAZÃO DA VIOLÊNCIA ARMADA NO BRASIL

---

Francisco Cláudio Oliveira Silva Filho<sup>3</sup>  
Enoque Feitosa<sup>4</sup>

#### RESUMO

Pesquisas acadêmicas sobre deslocados internos no Brasil têm ganho relevância. Pessoas são forçadas a se deslocar pelo território nacional por diversas razões, de tragédias ambientais à expulsão de moradores em regiões marcadas pela violência armada. O objeto deste trabalho são pesquisas, nas Ciências Sociais e no Direito, que tratam dos deslocados em razão da violência armada. O objetivo é identificar e analisar quantitativamente as pesquisas realizadas no Brasil sobre a temática. Para isso, utiliza uma pesquisa bibliográfica, por meio de análise dedutiva, para apresentar um “estado da arte” da pesquisa no país. Conclui-se que, a despeito da crescente quantidade de trabalhos sobre deslocamentos internos, ainda não há uma produção significativa sobre a questão relacionada à violência armada, sendo necessário ampliar estudos sobre essa relação.

3 Advogado, pesquisador e professor. Graduado e mestre pela Faculdade de Direito da Universidade Federal do Ceará. Doutorando pelo Programa de Pós-graduação em Ciências Jurídicas da Universidade Federal da Paraíba. Currículo Lattes: <<http://lattes.cnpq.br/1636117320498274>>.

4 Graduado, Mestre e Doutor em Direito (todos pela UFPE). Doutor em Filosofia (UFPB). Estágio Pós-doutoral na UFSC. Advogado licenciado em razão do seu regime de trabalho em dedicação exclusiva. Professor Associado IV na UFPB.

**Palavras-chave:** Deslocados internos. Violência armada. Pesquisa bibliográfica. Estado da arte.

## 1 INTRODUÇÃO

Por diferentes aspectos, nos últimos anos, as pesquisas acadêmicas sobre deslocados internos no Brasil tem alcançado bastante relevância. O registro de pessoas, famílias inteiras e até comunidades forçadas a se deslocar no território nacional ocorre pelas mais diversas razões: desastres ambientais, remoções pela construção de grandes obras – como barragens, situações de violência no campo e nos centros urbanos. A situação de pessoas expulsas de seus locais de origem em decorrência da violência armada, por fações, milícias ou em decorrência dos conflitos destes grupos com forças de segurança públicas, também se apresenta como um problema crescente no país. Porém, ainda não há dados oficiais sobre a quantidade de pessoas nessas situações. Também não existe uma tipificação definida para o problema, nem tão pouco políticas públicas para o atendimento destas vítimas. Quanto à produção acadêmica, é possível perceber o crescimento de pesquisas e trabalhos que têm como objeto as pessoas em situação de deslocamento forçado em diferentes perspectivas e áreas do conhecimento.

Nesse sentido, o objeto deste trabalho está na reflexão sobre o levantamento de pesquisas acadêmicas, especialmente dissertações de mestrado e teses de doutorado, que abordem o tema dos deslocados em razão da violência armada no Brasil<sup>5</sup>, com foco nas áreas das Ciências Sociais e do Direito. A pesquisa justifica-se pelo desafio de compreensão dos impactos do problema nas políticas públicas, na sociedade e na vida dos deslocados, especialmente com a expansão de facções criminosas, originadas

---

5 Este trabalho é parte de uma pesquisa de doutorado, realizada no programa de pós-graduação em Ciências Jurídicas da Universidade Federal da Paraíba, que tem como objeto a proteção dos direitos fundamentais dos deslocados internos em razão da armada no Brasil.

dos estados de São Paulo e do Rio de Janeiro, pelo território nacional e o surgimento de facções regionais e locais. As disputas e confrontos entre facções criminosas e destas com forças da segurança pública geram graves consequências sociais e violações aos direitos fundamentais dos moradores, trabalhadores e servidores públicos das áreas em disputas. Dentre as mais graves violações está as consequências da expulsão de moradores de seus locais de origem. Para compreensão deste problema, é fundamental o desenvolvimento de pesquisas, especialmente no âmbito dos programas de pós-graduação.

Este trabalho propõe identificar e analisar quantitativamente as pesquisas realizadas no Brasil sobre pessoas em situação de deslocamento interno em razão da violência armada, especialmente na área das Ciências Sociais e do Direito. A metodologia utilizada é a realização de pesquisa bibliográfica, por meio de análise dedutiva, com apresentação de um “estado da arte” da pesquisa no Brasil. O trabalho é dividido nos seguintes tópicos: apresentação do conceito de deslocados internos em razão da violência armada, exposição da metodologia utilizada; análise quantitativa dos dados levantados e, por fim, as conclusões da pesquisa.

## **2 CONCEITO DE DESLOCAMENTO INTERNO EM RAZÃO DA VIOLÊNCIA ARMADA**

O termo “deslocado interno” é utilizado, de forma genérica, para caracterizar as pessoas obrigadas ou forçadas a abandonarem seus locais de origem que se mantêm nos limites do território nacional. O conceito é utilizado em analogia ao de refugiado, porém, neste caso, as pessoas atravessam as fronteiras nacionais. As razões para o deslocamento são diversas, sendo mais comuns as situações de conflitos armados e desastres naturais. A Agência da Organização das Nações Unidas para Refugiados define as pessoas deslocadas como aquelas que saem de seus locais de origem pelos

mesmos motivos dos refugiados (perseguições, conflitos armados, violência generalizada e graves violações aos direitos humanos), mas que permanecem sob a proteção de seu próprio Estado, ainda que ações deste Estado sejam a causa do deslocamento. Atualmente, o país com o maior número de deslocados registrados é a Colômbia, com mais de 7,4 milhões de pessoas nesta situação, decorrente do longo conflito armado interno no país.

A situação das pessoas forçadas a se deslocarem deve ser compreendida como de alta vulnerabilidade, diante das condições reais e concretas em que vivem e os aspectos psicológicos desencadeados pela experiência ameaçadora que provocou o deslocamento. Ao contrário dos refugiados, os deslocados internos não são protegidos por um instrumento jurídico vinculante, seja no plano do Direito Internacional ou no ordenamento jurídico brasileiro.

Nas relações internacionais, o termo “deslocados internos”, embora seja utilizado por formuladores de políticas, pesquisadores, representantes diplomáticos e organizações internacionais e não-governamentais, ainda é bastante impreciso em seu significado. Isso decorre da dificuldade de se definir um conceito que abarque todas as situações de deslocamento interna e forneça critérios objetivos para a identificação de pessoas nessa situação. Diante da ausência de um conceito preciso, a proteção jurídica dos deslocados fica prejudicada e os dados estatísticos e estudos a seu respeito têm sua validade limitada (CANÇADO OLIVEIRA, 2004, p. 75).

No âmbito da Organização das Nações Unidas, através do Escritório para a Coordenação de Assuntos Humanitários, foram estabelecidos os Princípios Orientadores Relativos aos Deslocados Internos que definem os deslocados internos como as pessoas, ou grupos de pessoas, que são forçadas ou obrigadas a fugir ou abandonar seus locais de moradia ou residência habitual em consequência de conflitos armados, situações de violência generalizada, violações dos direitos humanos ou calamidades humanas ou naturais e que não atravessem as fronteiras do Estado (OCHA, 1998).

No direito brasileiro não existe uma abordagem específica para situação de pessoas deslocadas em razão da violência urbana. Em geral, o tema é tratado com várias expressões ou tipificações. No Direito Civil, é abordado como esbulho possessório. Na Legislação Penal, além do tipo penal de esbulho, pode-se fazer referência a outros crimes, como roubo e ameaça. O instituto de esbulho, seja na esfera cível ou criminal, define-se pela perda da posse de bem imóvel. Essa abordagem é insuficiente para lidar com a situação de pessoas deslocadas em razão da violência urbana. É necessário, portanto, uma definição que abranja a complexidade da situação.

Por outro lado, a legislação que trata da Assistência Social, especialmente as normas organizadoras do Sistema Único da Assistência Social (SUAS) traz definições mais adequadas ao tratamento da questão, como “vulnerabilidade social”, “riscos, perdas e danos sociais”, “situações de violência” e “rompimento de vínculos familiares e comunitários”. Essas expressões, basilares da legislação social brasileira, apontam para um conjunto de necessidades das vítimas de violência, para além da perda da posse de imóveis e de objetos pessoais, embora estas sejam extremamente relevantes. Ocorre que na política de assistência social, a proteção social de vítimas de violência não foi proposta para o atual contexto de tão grave de violência urbana.

Assim, tanto nos conceitos apresentados pelos Princípios Orientadores e quanto nos aspectos gerais da legislação brasileira relativos ao esbulho possessório (perda violenta da posse) percebe-se a existência de lacunas que dificultam a compreensão da complexidade enfrentada pelos deslocados. Elas não tratam a impossibilidade, ainda que temporária, do retorno da pessoa ao local de expulsão. O esbulho, do ponto de vista do direito civil, pressupõe um retorno da pessoa à posse. Isso não é necessariamente possível para as pessoas em situações de deslocamento em razão da violência armada urbana. Também existem consequências decorrentes do rompimento abrupto, em maior ou menor escala, com os vínculos comunitários, sociais e “territoriais”. Não se trata apenas da perda da posse, mas

o rompimento com relações sociais e jurídicas, por exemplo, a impossibilidade de acessar serviços públicos, abandono do emprego e evasão escolar. Em algumas situações a pessoa deslocada não é o “alvo direto” da ameaça, mas é obrigada a se deslocar pelo contexto de vulnerabilidade social causado pela violência. Por fim, como o deslocamento não implica na saída do território nacional, a vítima dessa situação deve ser protegida, ter seus direitos garantidos e eventuais danos reparados pelo ordenamento jurídico interno e pelas autoridades brasileiras.

Além de não existir um marco normativo que defina e garanta a proteção das pessoas deslocadas internamente, no Brasil não há mecanismos de registro das vítimas, nem levantamentos oficiais sobre o problema. Segundo o Instituto Igarapé (2018, p. 2), em estudo sobre a situação de deslocados internos no Brasil, entre 2000 e 2018, pelo menos 8,8 milhões de pessoas foram forçadas a se deslocar no país, em razão de desastres, construções de grandes obras e conflitos fundiários no meio rural. Apesar da enorme quantidade, ainda não há uma resposta efetiva para o problema.

O estudo aborda o deslocamento no Brasil provocado no contexto de situações de violência a partir da proximidade com área de confronto entre gangues ou milícias, perseguições devido à suspeita de associação com organizações criminosas, extorsão, perseguição a defensores de direitos humanos (INSTITUTO IGARAPÉ, 2018, p. 3). Essas situações ocorrem principalmente nos centros urbanos, apesar de também existirem no meio rural. Apesar das evidências da expulsão de famílias e comunidades inteiras de suas moradias devido a atuação de milícias e facções criminosas, não há mecanismos oficiais de notificação e registros dessas ocorrências<sup>6</sup>. Muitos

---

6 Em geral, situações de expulsão envolvendo facções criminosas ou grupos milicianos são acompanhados de grande temor. Recentemente, na cidade de Fortaleza, Ceará (Brasil), um grupo de famílias foi expulsos de um residencial do Programa Minha Casa Minha Vida. A denúncia foi feita de forma anônima ao Ministério Público do Estado do Ceará. Disponível em: <https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/seguranca/moradores-de-residencial-em-fortaleza-sao-ameacados-e-tem-chaves-tomadas-por-facao-entenda-o-caso-1.3309954>. Acesso em 03 jan.2023. Há alguns anos a imprensa local relata situações semelhantes.

dos que vivem nesses contextos e são forçados a fugir obedecem à “lei do silêncio”, temendo retaliação, caso falem abertamente sobre violações sofridas (INSTITUTO IGARAPÉ, 2018, p. 27).

A vulnerabilidade das pessoas em situação de deslocamento interno é extrema, pois o Estado se mostra incapaz de fornecer proteção ou, em determinadas situações, é o próprio agente que deliberadamente força o deslocamento da população. A falta de proteção estatal significa que os deslocados frequentemente se encontram em conjunturas mais precárias que os refugiados e outras vítimas civis de conflitos (ÁVILA, 2018, p. 259).

Diante da ausência de um marco normativo que definia a situação de pessoas deslocados e que garanta sua proteção, é importante a produção acadêmica sobre a temática, seja para compreensão do problema, seja para subsidiar a formulação normativa e de políticas públicas para proteção dos direitos dos deslocados. A ACNUR, em parceria com a Cátedra Sérgio Vieira de Mello, apoiou a criação de um diretório nacional de teses de doutorado e dissertações de mestrado sobre refúgio, deslocamento interno e apatridia (1987-2009) e foi atualizado em trabalho Pacífico, Pinheiro e Granja (2020).

Apesar de se verificar um crescimento nas pesquisas de pós-graduação e artigos publicados no Brasil sobre o tema dos deslocados internos, ainda são poucas as produções que relacionam este problema ao contexto de agravamento da violência armada no país.

### **3 METODOLOGIA E LEVANTAMENTO DAS INFORMAÇÕES**

A pesquisa acadêmica no Brasil sobre os deslocados internos reflete, de certa forma, os dilemas e dificuldades da abordagem do problema social que envolve o tema. Uma primeira aproximação sobre os trabalhos produzidos demonstra a abrangência do conceito e a diversidade de abordagem. Por outro lado, também reflete as limitações de compreensão do fenô-

meno, com a ausência de dados oficiais e as dificuldades de se ter contato direto com situações reais de deslocamentos. A falta do reconhecimento efetivo do problema pelo Poder Público e o medo que envolve as pessoas vítimas de deslocamento tornam a tarefa do pesquisador especialmente complexa e desafiadora.

As pesquisas chamadas “estado da arte” ou “estado do conhecimento” são de caráter bibliográfico e se caracterizam pelo esforço de mapear e discutir uma determinada produção acadêmica, tentando identificar os aspectos que vêm sendo destacados e de que formas e em que condições são produzidas dissertações de mestrado, teses de doutorado e publicações em periódicos e congressos. A metodologia dessas pesquisas possui caráter descritivo e inventariante, a partir de categorias e facetas sobre o tema que se pretende estudar (FERREIRA, 2002, p. 257). Obviamente, não é a pretensão de qualquer levantamento do estado da arte esgotar toda a produção científica sobre determinado assunto, mas compreender, de forma geral, as tendências dos estudos e as eventuais lacunas. Como forma de viabilizar o levantamento de informações, recorre-se a catálogos científicos considerados relevantes nas comunidades acadêmicas (FERREIRA, 2002, p. 261).

Para o levantamento das informações pretendidas neste trabalho, foram acessadas três plataformas de publicações científicas: o Catálogo de Teses e Dissertações da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), a Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD) do Instituto Brasileiro de Informações em Ciência e Tecnologia (IBICT) e a *Scientific Electronic Library Online* (SciELO). Todas são de amplo reconhecimento acadêmico nacional e internacional. O objetivo principal foi analisar as dissertações de mestrado e teses de doutorado produzidas no Brasil. Porém, para ampliar a amostragem, fez-se uma busca na plataforma de periódicos acadêmicos especializados, disponíveis na plataforma SciELO.



A pesquisa nos repositórios de dissertações e teses foi dividida em duas partes, conforme o tipo de descritores utilizados. Na primeira parte, foram utilizados os descritores “deslocamento forçado”, “deslocamento interno”, “deslocado interno” e “deslocado forçado”, com variação do plural e do gênero feminino, e excluídas publicações sem pertinência com o objeto deste trabalho. Em seguida, foi realizado um levantamento com base nos descritores “facção”, “facções” e “violência armada”. Compreendeu-se ser necessário este segundo levantamento em razão da amplitude da temática dos deslocamentos, que envolvem, conforme já mencionado, além dos deslocados internos em sentido estrito, também os refugiados e migrantes em geral. Após a busca nos repositórios de dissertações e teses, foi realizado um levantamento na plataforma SciELO, com recorte de critério para o termo “Brasil”, ou seja, para revistas publicadas no país, ainda que em língua estrangeira. Foram utilizados os mesmos descritores acima mencionados, com a exclusão dos trabalhos não pertinentes ao objeto.

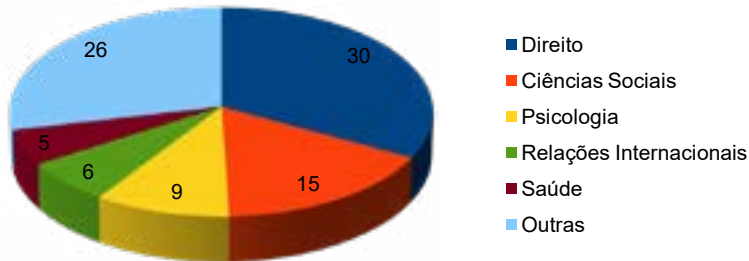
Ao todo, foram catalogadas 147 publicações, organizadas em uma planilha divididas nas seguintes colunas: 1. base da pesquisa (CAPES, BDTD ou SciELO); 2. descritor utilizado na busca (deslocados internos, com as variações anteriormente referidas, facção e violência armada); 3. critério de busca (teses, dissertação ou artigo científico brasileiro); 4. referência bibliográfica; 5. palavras-chave (do resumo); 6. área do conhecimento. Após a tabulação, fez-se a leitura e análise dos resumos das publicações na área do direito.

#### **4 ANÁLISE DA PRODUÇÃO ACADÊMICA SOBRE DESLOCADOS INTERNOS E VIOLÊNCIA ARMADA**

A partir do levantamento realizado foram identificadas 22 teses de doutorado, 53 dissertações de mestrado e 16 artigos publicados em periódicos brasileiros que tratam dos deslocados internos, com destaque para

área de Direito, com 30 publicações, seguido das Ciências Sociais, com 15 trabalhos. O gráfico a seguir apresenta a classificação de trabalho sobre deslocados internos quanto à área de conhecimento.

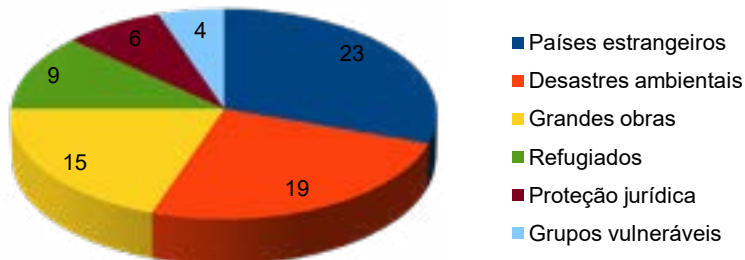
Gráfico 1 – Quantidade de trabalhos sobre deslocados internos por área de conhecimento



Fonte: dados da pesquisa

Dentre as teses e dissertações que tratam sobre deslocados internos, 14 são da área de Ciências Sociais, 28 do Direito e 5 de Relações Internacionais. Estas produções de pós-graduação relacionam o tema dos deslocados sob diversos aspectos. A partir do levantamento realizado, identificou-se alguns temas principais: abordagem do conflito armado com repercussão internacional, com forte predominância da situação da Colômbia; casos de desastres envolvendo danos ambientais, como rompimento de barragens; impacto de eventos naturais e mudanças climáticas, sendo recorrente a expressão “refugiados ambientais”; deslocamentos de pessoas em razão da construção de grandes obras, como barragens e hidrelétricas; atividades econômicas, como a expansão de atividades do agronegócio; problema do deslocamento de refugiados no Brasil; discussão sobre aspectos gerais da projeção jurídica dos deslocados no Direito Internacional; e, por fim o deslocamento de grupos vulneráveis específicos, como mulheres e crianças. O gráfico a seguir apresenta a proporção de trabalhos quando aos temas correlatos ao problema dos deslocados internos.

Gráfico 2 – Temas abordados nas pesquisas sobre deslocados internos.



Fonte: dados da pesquisa.

A partir dos dados levantados, percebe-se que a maior parte dos trabalhos tratam da temática em países estrangeiros, especialmente a Colômbia. Como dito anteriormente, a Colômbia é o país com maior quantidade registrada de pessoas deslocadas no mundo, em decorrência do conflito armado que ocorre neste país há décadas. Portanto, a temática da violência não aparece de forma específica nas pesquisas, mas associadas ao conflito neste país latino-americano. Outros países que são mencionados no contexto de violência são Iraque, México e Peru, sendo estes dois últimos em relação ao narcotráfico e disputas entre facções e cartéis. Uma dissertação trata especificamente sobre a situação da violência armada no Brasil e o deslocamento de mulheres na periferia da cidade de Fortaleza, capital do estado do Ceará. Em seguida, o tema dos desastres ambientais que, em sua maioria, tratam do rompimento das barragens de Mariana, em 2015, e Brumadinho, em 2019, ambas no estado de Minas Gerais, e dos chamados “refugiados climáticos”. Cabe destacar que essa expressão, do ponto de vista jurídico, é inadequada pois, como afirmado anteriormente, os refugiados são definidos pelo deslocamento para além das fronteiras nacionais. Logo após, ganha destaque a abordagem das remoções decorrentes de grandes obras.

A partir dos dados apresentados, chamou a atenção a baixa quantidade de produções relacionadas ao impacto da violência sobre os deslocamentos

no Brasil. Isso ainda mais se destaca diante da importância que as pesquisas sobre violência possuem no Brasil e o crescimento dos índices de violência e dos efeitos da atuação de facções criminosas e milícias.

Algumas questões podem ser problematizadas. Os trabalhos que relacionam os deslocamentos internos com as situações de violência, em geral, tratam de conflitos armados reconhecidos internacionalmente. Essas situações são mais “visíveis”, tanto pela dimensão quanto pelo reconhecimento do problema por autoridades nacionais e internacionais. Não há no Brasil o uso do termo conflito armado para caracterizar a situação de violência. Assim, este termo não auxilia na identificação de pesquisas sobre o tema no Brasil. Quanto aos trabalhos que abordam os deslocamentos internos ocorridos no país, em sua maioria tratam de questões relacionadas a grandes obras de infraestrutura, a desastres ambientais e a atividades econômicas.

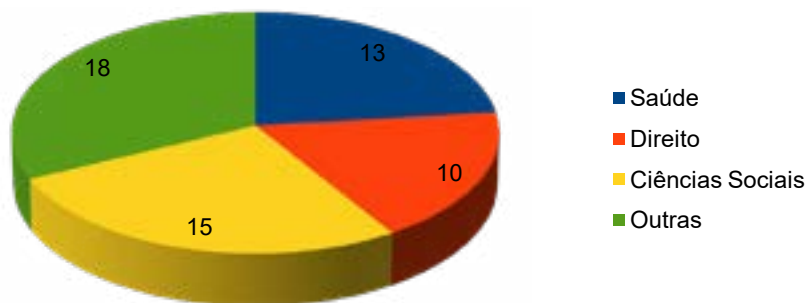
Percebe-se que os estudos que relacionam os deslocados com aspectos ambientais ganhou relevância a partir dos desastres em consequência do rompimento das barragens de Mariana e Brumadinho. A expulsão de comunidades rurais em razão da expansão de atividades agropecuárias, a remoção de atingidos por barragens e, mais recentemente, o deslocamento de comunidades urbanas motivado pelas construções de grandes obras nos eventos esportivos internacionais sediados no Brasil, especialmente os Jogos Pan-americanos (2007), a Copa do Mundo (2014) e os Jogos Olímpicos (2016), são temas comumente abordados em pesquisas acadêmicas.

Por fim, é necessário problematizar o vácuo normativo no Brasil e a inexistência de registros e dados oficiais sobre deslocados. A ausência de um conceito reconhecido no Brasil sobre deslocados, acompanhado da precariedade de dados, parece ser um fator limitador das pesquisas sobre a temática. Isso se torna ainda mais problemático no tema da violência envolvendo facções e grupos milicianos, pois o medo das vítimas é um fator que limita o registro das ocorrências junto aos órgãos oficiais.

Para tentar identificar produções acadêmicas que tratam do contexto da violência, foi necessário recorrer a outros marcadores que auxiliassem nesta busca. Assim, utilizou-se o fator da violência armada e da ação das facções criminosas que, conforme as evidências apresentadas no contexto do problema, é um dos vetores para o deslocamento interno no Brasil.

Ao se realizar a busca pelos marcadores “violência armada” e “facções”, identificou-se uma relação entre a situação de violência urbana, especialmente das disputas entre facções criminosas e intervenções de forças de segurança públicas em territórios socialmente vulneráveis, na rotina dos moradores. Isso é observado nos estudos que tratam de mudanças na dinâmica da vida em comunidades vulneráveis e nos serviços públicos, especialmente de educação e saúde. A partir dos marcadores violência armada e facções foram identificados 56 publicações, entre artigos, teses e dissertações. O gráfico a seguir apresenta a proporção de trabalhos sobre violência armada e facções classificados por área do conhecimento.

Gráfico 3 – Quantidade de trabalhos com marcados violência armada e facções

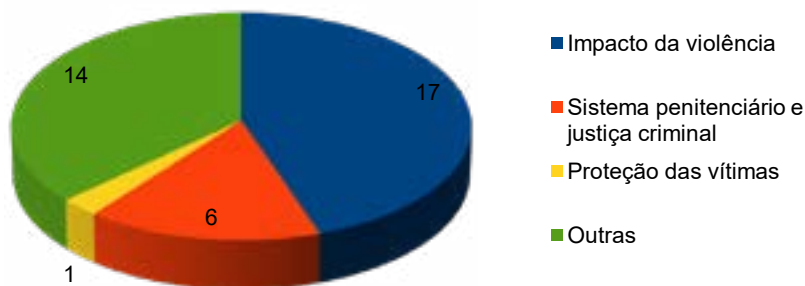


Fonte: dados da pesquisa.

Percebe-se uma predominância em pesquisas na área das Ciências Sociais, Saúde e Direito. De 38 dissertações e teses identificados nestes marcadores, a maior parte aborda questões relacionadas ao impacto da vio-

lência na vida de moradores e no acesso aos serviços públicos, seguidos dos trabalhos que tratam da questão sob a ótica do sistema penitenciário e da justiça criminal, todas do direito; apenas uma analisa sobre a ótica da proteção jurídica das vítimas de violência. O gráfico mostra a proporção de estudos relacionados à violência armada e facções criminosas:

Gráfico 4 – Temas abordados nos trabalhos sobre violência armada e facções



Fonte: dados da pesquisa.

Dentre as dissertações e teses na área do direito, 8 tratam a partir do sistema penitenciário ou dos envolvidos em atividades criminosas. Em geral, os estudos na área do direito sobre violência (facções, violência armada) focam na questão dos praticantes de crimes ou sobre as atividades ilícitas, mas não se analisa a situação das vítimas e de seus direitos fundamentais. As pesquisas que tratam do impacto da violência sobre as vítimas e moradores de regiões que sofrem com contexto estão na área das Ciências Sociais e Saúde. Estas pesquisas, apesar de não utilizarem a expressão deslocados internos, tratam de situações de expulsão de moradores e de “controles” de territórios por facções e milícias, mudanças na rotina de moradores em áreas que sofrem com a violência armada, como restrições da locomoção e impacto no acesso aos serviços públicos. O descritor “violência armada” mostrou-se bastante produtivo na interlocução do tema dos deslocamentos internos, ainda que o termo não seja explicitamente utilizado.

Outro destaque está nos trabalhos que tratam da violência armada, em geral, são sobre situações na cidade do Rio de Janeiro. Mas também são encontrados pesquisas sobre cidades dos estados da Região Norte (especialmente nos estados fronteiriços) e da Região Nordeste, especialmente Bahia e Ceará. Uma das explicações para isso é a expressividade dos estudos sobre atuação de grupos criminosos e as políticas de intervenções das forças de segurança pública no estado do Rio de Janeiro. Quanto às pesquisas nas Regiões Norte e Nordeste, chama a atenção dos pesquisadores a expansão das facções criminosas Primeiro Comando da Capital (PCC), originada no estado de São Paulo, e Comando Vermelho, no Rio de Janeiro, bem como a articulação e surgimento de facções locais. Essa nova expressão da violência armada gerou um forte crescimento de crimes violentos nessas regiões. Porém, as pesquisas sobre esse novo fenômeno da criminalidade tem maior destaque nas áreas das Ciências Sociais e da Saúde.

## **5 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Este trabalho teve o objetivo de apresentar um “estado da arte” das pesquisas acadêmicas, especialmente dissertações de mestrado e teses de doutorado, sobre deslocados em razão da violência armada no Brasil. A situação das vítimas de deslocamento ainda é invisibilizada, seja pela ausência de um marco normativo específico, como pela carência de registros e dados oficiais. Apesar da considerável quantidade de pesquisas que abordam as duas temáticas, deslocados internos e violência armada, ainda são poucos os trabalhos que relacionam as duas questões no contexto brasileiro.

O levantamento das produções científicas sobre deslocados internos no Brasil, mostrou duas tendências. Uma perspectiva é discutir o problema no âmbito do Direito Internacional dos Direitos Humanos e no Direito Humanitário. É o que ocorre na área do direito, com destaque para estudos

sobre a Colômbia. A outra tendência são os estudos relacionados a questões ambientais. No direito também a questão aparece sobre a proteção dos “refugiados ambientais”, no plano internacional e nacional.

As pesquisas no Brasil sobre violência armada e o problema das facções criminosas também é extensa, predominando na área das Ciências Sociais e da Saúde. No Direito, predominam a abordagem sobre as pessoas que praticam atividades criminosas, especialmente em relação à responsabilização criminal e à estrutura do sistema penitenciário. Porém, ainda são poucas as produções na área do Direito que tratam das vítimas e da proteção de seus direitos fundamentais.

Conclui-se que ainda não há uma produção significativa sobre os deslocados internos em razão da violência armada no Brasil, apesar da gravidade e extensão do problema. Diante disso, é necessário ampliar estudos sobre essa relação nas diversas áreas do conhecimento. No caso do Direito, os estudos podem contribuir para identificação de “lacunas” ou limitações no ordenamento jurídico brasileiro e no desenvolvimento da jurisprudência sobre a temática, bem como para subsidiar a formulação de políticas públicas. O papel do pesquisador é eminente a compreensão concreta e profunda da realidade que se pretende conhecer. Mas a produção acadêmica pode e deve servir para dar visibilidade aos problemas sociais.

## REFERÊNCIAS

AGÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS.

**Deslocados Intenros.** Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/quem-ajudamos/deslocados-internos/>. Acesso em 03 jan. 2023.

CANÇADO OLIVEIRA, Eduardo. A proteção jurídica internacional dos deslocados internos. Revista do Instituto Brasileiro de Direitos Humanos, [S.l.], n. 5, p. 73-92, dez. 2004. ISSN 1677-1419. Disponível em: <<http://revista.ibdh.org.br/index.php/ibdh/article/view/65>>.



Flávia de Ávila; Êmille Laís de Oliveira Matos; Hermano de Oliveira Santos. Deslocados interno. In: **Dicionário de segurança e defesa**. Organizadores: Héctor Luis Saint-Pierre e Marina Gisela Vitelli. Imprensa Oficial. Governo do Estado de São Paulo. São Paulo: Editora UNESP, 2018.

FERREIRA, Norma Sandra de Almeida. As pesquisas denominadas “estado da arte”. **Educação & Sociedade**, ano XXIII, no 79, Agosto/2002.

INSTITUTO IGARAPÉ. **Migrantes Invisíveis: a crise de deslocamento forçado no Brasil**. 2018.

MORADORES de residencial em Fortaleza são ameaçados e têm chaves tomadas por facção: entenda o caso. **Diário do Nordeste**, Fortaleza. Disponível em: <https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/seguranca/moradores-de-residencial-em-fortaleza-sao-ameacados-e-tem-chaves-tomadas-por-facciao-entenda-o-caso-1.3309954>.

PACÍFICO, A. P., PINHEIRO, A. T., GRANJA, J. P. F. V., and VARELA, A. **O Estado da Arte sobre Refugiados, Deslocados Internos, Deslocados Ambientais e Apátridas no Brasil**: atualização do Diretório Nacional do ACNUR de teses, dissertações, trabalhos de conclusão de curso de graduação em João Pessoa (Paraíba) e artigos (2007 a 2017) [online]. Campina Grande: EDUEPB, 2020, 114 p. ISBN:978-65-87171-12-8.

OCHA. Princípios norteadores. ACNUR (1998). **Princípios Orientadores relativos aos Deslocados Internos**. Disponível em: [http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/portugues/BD\\_Legal/Documentos\\_da\\_ONU/Principios\\_orientadores\\_relativos\\_ aos\\_deslocados\\_internos\\_1998](http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Documentos_da_ONU/Principios_orientadores_relativos_ aos_deslocados_internos_1998)>. Acesso em: 3 de janeiro de 2023.

## CAPÍTULO III

---

### METAVERSO E INCLUSÃO SOCIAL DAS PESSOAS COM DEFICIÊNCIA: uma nova dimensão cidadã para redução de desigualdades

---

Carlos Eduardo de Andrade Germano<sup>7</sup>

#### RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo analisar as possibilidades de empregabilidade, reintegração ao mercado de trabalho e de inclusão social das pessoas com deficiência a partir das oportunidades franqueadas pela denominada Web 3.0, com *Internet* imersiva, descentralização de produtos e serviços e metaversos, a fim de evidenciar situações que merecem especial atenção governamental, pois são capazes de reduzir a desigualdade entre pessoas com e sem deficiência, democratizando, desse modo, o exercício da cidadania, especialmente no que concerne aos direitos sociais da educação, trabalho e lazer. Nesse trilhar, o trabalho foi dividido em três seções, começando com uma visão humanista dessa nova tecnologia, visto permitir que todas as pessoas, inclusive aquelas com deficiência, serão representadas por avatares que melhor condizem com aquilo que pensam de si mesmas. Em seguida, analisa-se o Plano Nacional de Tecnologia Assistiva (PNTA), elaborado no ano de 2021, com enfoque no diálogo que as iniciativas e metas previstas no documento deveriam estabelecer com a Web 3.0, inclusive no tocante à oferta de treinamentos e linhas de crédito subsidiadas específicas para aquisição de tecnologia assistiva. Por fim, o presente trabalho analisa a pertinência da teoria da justiça

---

7 Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Ciências Jurídicas da Universidade Federal da Paraíba.

equitativa de John Rawls no âmbito do metaverso e acessibilidade, visto que qualquer pessoa ou familiar próximo pode desenvolver deficiência, aí residindo, de certo modo, um véu da ignorância acerca da condição futura de cada um, cabendo ao poder público desenvolver políticas de inclusão social. Igualmente, o trabalho dialoga com a visão kantiana da pessoa com deficiência na condição de sujeito global, cosmopolita, o que muito bem se adéqua à realidade virtual global promovida pelos metaversos, permitindo que seus usuários assumam papéis de protagonismo na esfera global e possam servir como estímulo de uma justiça ética, inclusiva e internacional. A metodologia utilizada na análise do PNTA observou o inteiro teor daquele documento e promoveu a indexação de frequentes termos que fazem ou deveriam fazer referência à Web 3.0 e metaversos, de modo a verificar, termo a termo, se o documento contempla essa nova realidade nas iniciativas e metas, havendo uma pesquisa bibliográfica para as demais etapas do trabalho, com abordagem hipotético-dedutiva. Ao final, pretendeu-se demonstrar a pertinência de atribuir aos metaversos a alcunha de tecnologia assistiva e de evidenciar o seu potencial para redução das desigualdades sociais e econômicas imputadas às pessoas com deficiência, alavancando uma nova dimensão cidadã.

**Palavras-chave:** Metaverso. Tecnologia assistiva. Pessoas com deficiência. Cidadania.

## 1 INTRODUÇÃO

É certo que os avanços tecnológicos modificaram as relações sociais, políticas e econômicas, também encontrando-se arraigado ao senso comum a constatação de que a *Internet* potencializou a globalização, aproximando pessoas, empresas, países e culturas, de modo que esse cenário contemporâneo adentrou ao conjunto de obviedades que já não provocam o mesmo misto tautócrono de perplexidade e fascínio de outros tempos.

O que parece despertar maior interesse, na era contemporânea, é a proeminência do uso da tecnologia como vetor de protagonismo antropocêntrico, numa perspectiva daquilo que é, ou ao menos parece ser,

bom ao ser humano, enquanto indivíduo e sociedade, o que tem esvaziado, cada vez mais, os argumentos meramente conservadores ou de cunho dogmático-religioso, promovendo novos contornos aos ideais iluministas a fim de priorizar e evidenciar objetivos de felicidade, liberdade, igualdade e apreço pela própria vida e existência.

Não se pode olvidar que essa perspectiva humanista despertou no mundo ocidental um movimento de contraposição política calcada no recrudescimento conservador, fundado muitas vezes no aparente combate dos ideais cristãos no ocidente, de modo que, não por mera coincidência, essa contraposição foi alastrando seus ideais com a apropriação de discursos fundados na liberdade religiosa, liberdade de expressão e no uso da tecnologia para ampla divulgação e direcionamento especializado e segmentado, especialmente por meio das redes sociais, cujos sinais foram percebidos em importantes democracias como nos Estados Unidos, Reino Unido, Brasil e Itália.

Nessa perspectiva tecnológica e humanista, o *widget* da moda, que promete revolucionar as relações sociais, políticas e econômicas, com sinais de seus efeitos já perceptíveis no presente, foi batizado de “metaversos”, no plural, visto que são muitos e variados os ambientes e empresas desenvolvedoras dessa tecnologia, caracterizando-se por se tratar de um ambiente imersivo, de realidade virtual ou aumentada, em que o indivíduo é convidado a vivenciar uma nova realidade através de avatares, apresentando-se como principal manifestação daquilo que se convencionou chamar de Web 3.0, onde o usuário não apenas usa a *Internet*, mas faz parte de sua construção e operacionalização, num ambiente descentralizado e lastreado em criptografia, especialmente *blockchain*, salvaguardando a propriedade intelectual e atribuindo selos únicos às criações (KELLY, 2018).

Embora seja difícil prever todas as possibilidades e implicações dos metaversos na sociedade, pode-se afirmar que será persistente, jamais sendo pausado ou tendo um fim, será síncrono, tal qual a vida real, sem limites

de usuários simultâneos, com alta interoperabilidade dos protocolos de comunicação usados pelos sistemas e serviços, nada obstante a construção de conteúdos e experiências desenvolvidas por ampla gama de colaboradores descentralizados (BALL, 2023).

A realidade virtual vem ganhando consideráveis avanços tecnológicos até atingir um determinado patamar denominado de hiper-realidade, tornando-se um estado no qual a realidade e as simulações estão perfeitamente integradas até se tornarem indistinguíveis, sendo que tal progresso, geralmente, não seria acompanhado pelas pessoas comuns, mas a ficção científica tem possibilitado ao público em geral uma visão mais clara do futuro (BALL, 2022).

Embora o ambiente de Web 3.0 esteja tomando forma, sendo possível cada vez mais identificar as suas características de colaboração entre usuários, ainda existem diversas questões políticas, econômicas, tributárias e jurídicas que não possuem regulamentação.

Uma das questões sem regulamentação ou precedentes judiciais diz respeito à inexistência de regramento que condicione o indivíduo a uma correspondência fenotípica entre o seu corpo no mundo natural e o avatar que o representa no metaverso, podendo alguém do gênero masculino ser representado por um avatar feminino, uma pessoa idosa ter aparência mais jovial ou alguém com deficiência ser representado por um avatar que oculte a deficiência.

A ausência de obrigatoriedade na correspondência entre as características físicas do indivíduo e a sua representação no mundo virtual foi, durante muito tempo, considerada negativa, sendo intitulada de “*perfil fake*”, porém a liberdade de escolha franqueada às pessoas com deficiência abre possibilidades de trabalho e dignidade, vendendo paradigmas e preconceitos.

Com efeito, a desvinculação das características físicas do indivíduo ganham contornos especiais ao constatarmos o alto contingente de pessoas com algum tipo de deficiência no Brasil, pois, de acordo com o Censo 2010

do IBGE, há uma população de mais de 45 milhões de brasileiros com alguma deficiência, seja física, visual, auditiva ou mental, o que, segundo o modelo biomédico de conceituação de pessoa com deficiência, demonstra, em números absolutos, tratarem-se de 12 milhões e 748 mil pessoas com deficiência e 32 milhões e 857 mil com alguma limitação funcional (BRASIL, 2021).

Pesquisa divulgada pelo IBGE (2022) demonstra que, em 2019, 8,4% das pessoas com 2 anos de idade ou mais possuíam ao menos uma deficiência e estavam presentes em 19,8% dos domicílios no Brasil, bem como a taxa de participação das pessoas com deficiência no mercado de trabalho era de 28,3%, representando menos da metade do percentual referente às pessoas sem deficiência (66,3%).

Ainda na esteira da pesquisa publicizada pelo IBGE (2022), em 2019, apenas 34,3% dos trabalhadores com deficiência ocupavam postos formais de trabalho, ao passo que, entre as pessoas sem deficiência, a taxa era bem superior, no percentual de 50,9%, também merecendo ser salientado que pessoas com deficiência apresentam rendimento médio mensal de R\$ 1.639,00, enquanto os ocupados sem deficiência recebiam, em média, R\$ 2.619,00, valor que demonstra a considerável desigualdade na renda quando há alguma deficiência.

Em 2019, o percentual de 18,2% das pessoas com deficiência estavam abaixo da linha da pobreza (com renda inferior a US\$ 5,5 por dia e por pessoa), elevando-se o percentual para 22,5% entre as pessoas com deficiência visual, enquanto apenas 58,2% das pessoas com deficiência tinham acesso simultâneo aos três serviços de saneamento básico (esgotamento sanitário por rede coletora, pluvial ou fossa ligada à rede, água por rede geral e coleta de lixo), observando-se, novamente, indicadores que evidenciam as piores condições desse grupo em comparação às pessoas sem deficiência, pois, também nesse quesito, pessoas sem deficiência tem melhor percentual, no importe de 62,4% (IBGE, 2022).

Constata-se com facilidade o cenário de desigualdade social e econômica quando são estabelecidas comparações entre pessoas com deficiência e sem deficiência, agravando-se a situação quando o indivíduo possui determinadas deficiências, a exemplo das pessoas sem visão, que estão abaixo da linha de pobreza em maior número do que as pessoas com outras deficiências.

O ambiente do metaverso tem potencial para servir de vetor de inclusão social das pessoas com deficiência, possuindo aptidão de empregá-las de qualquer lugar em que estejam, até mesmo com empregos em outros países, numa visão claramente cosmopolita, e, no ambiente virtual, são capazes de superar limitações existentes no mundo natural para desempenhar funções que teriam mais dificuldades no mundo real, promovendo, em muitos casos, igualdade de competição e equiparação salarial..

De acordo com analistas financeiros de grandes grupos da economia global, o metaverso poderá movimentar 13 (treze) trilhões de dólares até o ano de 2030 e será um meio bem mais poderoso do que a *Internet* convencional para proporcionar entretenimento, com shows e eventos imersivos, educação à distância, prestação de serviços públicos e privados e, especialmente, fomentará o setor de comércio com vendas de produtos em lojas instaladas no metaverso, o que irá gerar um relevante aumento no número de trabalhos e empregos em *homeoffice*, trazendo facilitadores à empregabilidade das pessoas com deficiência (EXAME.COM, 2022).

Contudo, o metaverso pode servir de vetor de aumento das desigualdades sociais se não houver uma política pública que preveja melhorias e ampliação da infraestrutura e do acesso à banda larga nos lares, cumprindo observar que, apesar de avanços em relação a anos anteriores, a *Internet* não chega a 10% dos domicílios do país em 2021 e que, de 2019 a 2021, o percentual de domicílios com conexão à internet por banda larga móvel caiu de 81,2% para 79,2%, enquanto o percentual da banda larga fixa aumentou de 78,0% para 83,5%, o que pode ser justificado pela pandemia (IBGE, 2022).

Estudos revelam que pessoas com deficiência, ao passarem por processo de reabilitação, conseguem com mais facilidade uma reintegração ao mercado de trabalho e passam a exercer novas funções que são melhor remuneradas do que as funções exercidas anteriormente (COSTA, 2019).

Essa conjuntura demonstra a importância de se entender o metaverso como tecnologia assistiva, figurando com forma de reintegração ao mercado de trabalho e possibilitando à pessoa com deficiência facilidades antes inexistentes no mundo natural para reinserção ao trabalho, com oportunidades que transcendem as fronteiras do país, sendo mister ao Estado e à sociedade civil bem desempenharem o devido diálogo na elaboração do Plano Nacional de Tecnologia Assistiva, promovendo, desse modo, ampliação da igualdade e maior inclusão social a fim de que a pessoa com deficiência também possa revestir-se do papel de cidadão plenipotenciário, numa perspectiva humanista e libertária.

## **2 METAVERSO E O PLANO NACIONAL DE TECNOLOGIA ASSISTIVA: o eloquente silêncio que ignora a pessoa com deficiência como cidadão plenipotenciário no mundo virtual**

A Lei nº 13.146/2015, amplamente conhecida como Estatuto da Pessoa com Deficiência, conceitua, no art. 3º, inc. III, tecnologia assistiva ou ajuda técnica como sendo produtos, equipamentos, dispositivos, recursos, metodologias, estratégias, práticas e serviços que objetivem promover a funcionalidade, relacionada à atividade e à participação da pessoa com deficiência ou com mobilidade reduzida, visando autonomia, independência, qualidade de vida e inclusão social.

O Estatuto da Pessoa com Deficiência incentiva o desenvolvimento de tecnologias que permitam compensar limitações funcionais motoras, sensoriais ou mentais da pessoa portadora de deficiência ao dispor, no art. 75, que o poder público desenvolverá plano específico de medidas, a ser renovado em cada período de 4 (quatro) anos, com a finalidade de facilitar



o acesso a crédito especializado, inclusive com oferta de linhas de crédito subsidiadas, específicas para aquisição de tecnologia assistiva, dentre outras medidas que facilitam a importação, com redução da carga tributária, e criem mecanismos de fomento à pesquisa e à produção nacional, possibilitando a concessão de linhas de crédito subsidiado e de parcerias com institutos oficiais de pesquisa.

O Governo Federal, por meio do Comitê Interministerial de Tecnologia Assistiva, liderado pelo Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações, publicou, em 21/09/2021, consulta pública com a finalidade de formular, articular e implementar políticas, programas e ações para o fomento ao acesso, desenvolvimento e inovação em tecnologia assistiva, a fim de fazer constar as contribuições da sociedade civil no Plano Nacional de Tecnologia Assistiva (BRASIL, 2021).

O trabalho resultou na elaboração do Plano Nacional de Tecnologia Assistiva, publicado através do Decreto nº 10.645, de 11 de março de 2021, no qual constam 24 iniciativas e 47 metas a serem executadas pelos próximos quatro anos, contendo políticas definidas em 5 (cinco) eixos, consistentes, em síntese, na pesquisa, desenvolvimento, inovação, empreendedorismo e capacitação em tecnologia assistiva, bem como prevê diversos incentivos, a exemplo de recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT) e de iniciativas ligadas ao Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e ao Sistema Único de Saúde (BRASIL, 2021)..

Nas setenta e duas páginas que compõem o inteiro teor do PNTA é possível encontrar importantes referências a órteses, próteses e meios auxiliares de locomoção (OPM), acessibilidade dos espaços físicos e mobilidade, inclusão digital, residências inclusivas, dentre diversas outras iniciativas que buscam fomentar ações positivas para a promoção de tecnologias assistivas que tragam uma justiça mais equitativa e promovam autonomia, independência, qualidade de vida e inclusão social.

Apesar dos acertos, nota-se que o PNTA carece de referência aos termos metaverso(s), realidade virtual ou realidade aumentada, inexistindo iniciativa, indicador ou meta específica para esse novo cenário, cuja ausência parece sinalizar que a inclusão da pessoa com deficiência no âmbito da Web 3.0, especialmente para os maiores expoentes dessa nova era digital, foi olvidada, tendo sido concebida precipuamente à luz do mundo natural e da *Internet* não imersiva, unicamente com enfrentamento das limitações que são há muito conhecidas e debatidas.

O silêncio eloquente constatado pela pesquisa indexada das palavras e termos “metaverso”, “realidade virtual”, “realidade aumentada” e “*Internet* imersiva”, tanto no singular, quanto no plural, é agravado com algumas outras constatações, tal qual o fato da palavra “internet” aparecer, no bojo do Plano Nacional de Tecnologia Assistiva – PNTA, em apenas 2 (duas) situações, ambas na página 45, mas em nenhuma delas com referência à Web 3.0 (BRASIL, 2021).

Com efeito, a primeira referência a palavra “internet” foi utilizada no contexto de disponibilização de softwares governamentais que permitam a solicitação de serviços pela internet, como o aplicativo “Meu INSS”, por meio do qual pode-se requerer o Benefício de Prestação Continuada (BPC), tendo, ademais, apresentado dados do Painel de Monitoramento de Serviços Federais, extraídos em abril de 2021, no sentido de que 193 (cento e noventa e três) órgãos oferecem 4.137 (quatro mil, cento e trinta e sete) serviços na internet, dos quais 64,5% são totalmente digitais.

A segunda ocorrência da palavra “internet” no PNTA foi utilizada em razão de relatório elaborado pelo Centro Regional de Estudos para o Desenvolvimento da Sociedade da Informação – CETIC, denominado de “TIC Centros Públicos de Acesso – Pesquisa sobre Centros Públicos de Acesso à Internet no Brasil”, realizado em 2019, demonstrando que somente 18% dos telecentros contavam com *softwares* ou periféricos para uso de pessoa com deficiência física ou motora, reduzindo-se para 15% se

for deficiência auditiva e 13% quando a deficiência é visual, concluindo, ao final, acerca da incipiente inclusão digital da pessoa com deficiência, especialmente no cenário de pandemia e de crescente digitalização do mundo atual.

Observa-se, assim, que a palavra “internet” não foi utilizada, em nenhuma oportunidade, com referência ao ambiente de *Internet* imersiva, tampouco a palavra abordou ou analisou cenários de inclusão digital ou propostas de iniciativas e metas para essa nova realidade virtual, tanto no aspecto de acessibilidade ou de uso, quanto de empregabilidade, redução de desigualdades e empoderamento social.

Ainda sob essa perspectiva metodológica de análise do conteúdo do documento PNTA a partir de pesquisa por palavras e termos indexados, verifica-se que as palavras “digital” ou “digitais” aparecem em 23 (vinte e três) oportunidades, das quais 5 (cinco) estão na página 45, representando 21% das ocorrências, a mesma página anteriormente mencionada, que faz alusão à palavra “internet” sem coesão com a Web 3.0, assim como em outras 13 (treze) oportunidades está associada a expressão “inclusão digital”, havendo destaque ao uso da terminologia “Pontos de Inclusão Digital – PID”, que aparece uma única vez em todo o documento, não por coincidência também na página 45.

Contudo, ao menos as palavras “digital” ou “digitais” estão presentes em 3 (três) iniciativas e 8 (três) metas, dentre as quais a Meta 11.3, destinada a disponibilizar os cursos de “Tecnologia Assistiva no Contexto Educacional” (60h) e “Possibilidades para a fabricação digital de recursos de Tecnologia Assistiva de Baixo Custo na educação (40h)”, em ambiente virtual de aprendizagem, no âmbito da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica (EPCT), ou seja, o enfoque dessas metas está no uso da tecnologia para a área de educação, como português e matemática, inexistindo uma abordagem específica sobre metaverso, Web 3.0 ou *Internet* imersiva.

As palavras “digital” ou “digitais” também estão consignadas na “Iniciativa 17”, concernente à realização de estudos e parcerias que viabilizem ações de inclusão digital de jovens com deficiência beneficiários do BPC, permitindo o acesso a produtos, ajudas técnicas e tecnologia assistiva, bem como essas palavras figuram em duas metas dessa iniciativa, quais sejam, a Meta 17.3, que se presta a identificar estratégias que viabilizem a inclusão digital dos beneficiários do BPC, tais como a disponibilização de pontos digitais em centros culturais, CRAS, escolas e entidades sociais, franqueando a possibilidade de outras estratégias de acesso a produtos e redes de inclusão digital, bem como aparecem na Meta 17.4, destinada a realizar levantamento de ações de capacitação sobre acesso digital dos beneficiários do BPC, por tipo de deficiência.

Novamente não há qualquer alusão a metaverso ou a Web 3.0 na “Iniciativa 17” ou nas Metas 17.3 e 17.4, porquanto a disponibilização de pontos digitais em locais mais próximos e acessíveis às pessoas com deficiência, especialmente as mais pobres, que necessitam do BPC, e cursos para que utilização dos pontos digitais não faz qualquer alusão ao cenário da Web 3.0, tampouco aborda algumas das possibilidades de superação de deficiências na *Internet* imersiva, na possibilidade de maior inclusão social nesse ambiente e de tornar a pessoa com deficiência um cidadão cosmopolita e plenipotenciário.

As Metas 17.3 e 17.4 se prestam, precipuamente, a fornecer pontos de acesso para que as pessoas com deficiência possam fazer uso de serviços acessíveis pela *Internet*, ou seja, servem como uma espécie de *lan house* com adaptações de acessibilidade e pessoal de apoio que auxilie esse público nas suas demandas cotidianas e acesso a ações de desenvolvimento pessoal, educação, capacidades para o mundo do trabalho e não agravo da situação de dependência.

Por sua vez, a iniciativa 18 tem como objetivo a ampliação da capacidade de cuidados e proteção social das famílias, acesso a direitos,

escola, oportunidades de qualificação, inserção no mundo do trabalho, autonomia e participação social, havendo menção às palavras “digital” ou “digitais” na Meta 18.2, atinentes à identificação de formas de acesso dos beneficiários idosos e pessoas com deficiência, por tipo de deficiência, a produtos digitais e redes, e a Meta 18.3 destina-se ao levantamento de ações de capacitação, acesso ao mundo do trabalho e acesso digital dos usuários.

As Metas 18.2 e 18.3 são aquelas que, por serem bem generalistas, franqueiam a elaboração de ações de capacitação, acesso ao mundo do trabalho e acesso digital dos usuários ao mundo virtual e imersivo, visto que este também é digital, mas, tal construção, embora pareça plenamente plausível, requer um esforço hermenêutico desprovido de muito rigor, haja vista que a Iniciativa 18, que serve de container das metas 18.2 e 18.3, faz um recorte no escopo de atuação em relação ao Sistema Único de Assistência Social (SUAS), em especial às famílias em situações emergenciais e de calamidade pública, como no caso da pandemia de COVID-19 e de desastres ambientais, e no caso de idosos e pessoas com deficiência morando em territórios distantes, com barreiras e outras dificuldades de acesso e acessibilidade, razão pela qual também não traz incentivo específico para inclusão das pessoas com deficiência nos metaversos.

Por fim, as Iniciativas 19 e 20, bem como as Metas 20.2, 20.3 e 20.4, fazem menções genéricas às palavras “digital” e “digitais”, merecendo salientar que a Iniciativa 19 trata de produtos de apoio e inclusão digital no âmbito do Programa Criança Feliz, enquanto as metas da Iniciativa 20 estão relacionadas com as unidades Centro Dia do SUAS, cujo propósito é prestar atendimento gratuito e especializado a pessoas idosas e a pessoas com deficiência que tenham algum grau de dependência de cuidados e que tiveram suas limitações agravadas por violações de direitos, tais como isolamento social, confinamento, falta de cuidados adequados ou alto grau de estresse do cuidador familiar (BRASIL, 2022).

O mesmo ocorre com as palavras “programa” ou “programas”, que aparecem 25 (vinte e cinco) vezes ao longo do PNPA, porém nenhuma

no sentido de programa computacional, somente aparecendo no sentido de programas sociais, enquanto a palavra “*software(s)*” aparece somente por duas vezes, ambas na página 45, a mesma página em que aparece a palavra “*Internet*” e que, conforme já analisado, nada dispõe acerca de metaverso, realidade virtual ou *Internet* imersiva.

Certamente que as tecnologias assistivas que possibilitam maior mobilidade e elevem a qualidade de vida das pessoas com deficiência são as mais importantes e merecem especial atenção do poder público, porém o eloquente silêncio em relação à realidade virtual imersiva ignorou as possibilidades de entretenimento, educação, empregabilidade e inclusão social em conjuntura que figura como realidade no presente, que movimentará trilhões de dólares nos próximos anos e que é capaz de reintegrar a pessoa com deficiência ao mercado de trabalho.

Leite (2018) elencou alguns dos principais desafios para inclusão da pessoa com deficiência no mercado de trabalho, a exemplo de falta de acessibilidade, barreiras atitudinais, preferência por benefício social ante empregos mal remunerados, baixa qualificação, bem como apontou medidas que visam melhorar a inclusão da pessoa com deficiência que perpassam pelo enfrentamento dos desafios já elencados, além do aumento da fiscalização pelo poder público, reserva obrigatória de cotas nas empresas privadas e em concursos públicos, assim como a criação de incentivos fiscais concedidos em favor dos empregadores.

Há de se admitir que todas essas medidas tratam das mais importantes questões que visam conceder, em favor da pessoa com deficiência, a condição de cidadão plenipotenciário, detentor de plena cidadania, à luz de uma justiça equitativa, com políticas de inclusão social que visem reduzir as desigualdades de um grupo que por muitos anos esteve à margem da sociedade, até mesmo porque o mundo virtual dos metaversos, *de per si*, não suprirá as necessidades orgânicas e biológicas que o corpo humano necessita.

Entretanto, uma nova realidade virtual e imersiva se apresenta, na qual uma pessoa paraplégica, por exemplo, pode exercer as mesmas funções que uma pessoa sem limitações físicas, assim como uma pessoa com dificuldades de fala pode usar um sintetizador de voz, tal qual fazia o cientista Stephen Hawking, existindo, ademais, as mesmas facilidades obtidas com *home office*, evitando perda de tempo no trânsito e reduzindo o cotidiano enfrentamento urbano para superação das barreiras de acessibilidade, facilitando, desse modo, o acesso a educação de qualidade, entretenimento e trabalho.

Várias são as possibilidades promovidas pelos metaversos que facilitam a empregabilidade e a inclusão social de pessoas com deficiência, a exemplo da ampliação do conteúdo do texto, aumento do tamanho das fontes, inversão de cores ou alteração das proporções de exibição de controle para pessoas com dificuldade visual, assim como surgiram avanços recentes em Realidade Aumentada e Virtual (AVR), configurando-se numa tecnologia potencial para melhorar a comunicação com pessoas surdas ou com deficiência auditiva (DHH) em tempo real, possibilitando, por exemplo, a inclusão social de pessoas com deficiência em espetáculos teatrais, conferências e apresentações ao vivo de todo tipo, pois transformam a fala das pessoas comuns em texto a partir de dispositivo usado pelo comunicador surdo. (FERNANDES e WERNER, 2022).

As pessoas com deficiência também foram negligenciadas em importantes plataformas internacionais, como ocorreu no *Decentraland Web*, criado em 2020, cuja plataforma disponibiliza um mundo virtual 3D e permite que usuários possam comprar e personalizar avatares, terrenos virtuais e disponibiliza para venda uma impressionante gama de NFT's, porém, até meados do ano de 2022, não disponibilizava avatares com cadeiras de rodas ou próteses, afastando a opcionalidade do usuário com deficiência em ser representado de maneira mais fidedigna com a sua condição no mundo real, caso assim prefira, inexistindo, ademais, a oferta de recursos de acessibilidade (SEIGNEUR e CHOUKOU, 2022).

Em abril de 2022, a empresa de desodorantes Degree fez parceria com a Decentraland para hospedar uma maratona virtual inclusiva, contando com especialistas em deficiência, raça e gênero para aconselhar sobre os elementos de design dos avatares dos participantes, que incluíam cadeiras de rodas, próteses, lâminas de corrida e uma variedade de formatos e tamanhos corporais, além de áudio descritivo para pessoas com deficiência visual (BAKER, 2022).

Ainda nessa busca de inclusão, o Fórum Econômico Mundial, realizado no mês de maio de 2022, contou com a participação de gigantes da tecnologia, como as empresas Meta, Sony, Microsoft e LEGO, ocasião em que foi anunciada uma iniciativa para desenvolver e compartilhar estratégias acionáveis para a construção de um metaverso ético e inclusivo, havendo abertura de espaço para comunidades como a “*The Design Justice Network*”, possibilitando a reunião de pessoas, trocas de experiências e a identificação de princípios éticos e inclusivos para elaboração de projetos em favor de grupos socialmente excluídos (BAKER, 2022).

Todas essas iniciativas promovidas por *big techs* demonstram a imprescindibilidade de se entender o metaverso como tecnologia assistiva, o que permitirá a inclusão de pessoas com deficiência não apenas no mundo virtual, mas abrirá novos caminhos de socialização, bem-estar e empregabilidade também no mundo real com a dignificação pelo trabalho e obtenção de renda, algo que deveria estar previsto em alguma das metas e iniciativas do PNTA.

### **3 METAVERSO, JUSTIÇA EQUITATIVA E A PESSOA COM DEFICIÊNCIA NA CONDIÇÃO DE SUJEITO COSMOPOLITA**

As tecnologias de *Internet* imersiva movimentarão trilhões de dólares nos próximos anos e prometem revolucionar a maneira como as pessoas irão interagir, comprar, vender, estudar, consumir eventos de entretenimento, bem como haverá uma grande revolução na comercialização de bens e



serviços e no perfil profissional adequado para exercer as funções de *back-end*, com o desenvolvimento e manutenção das plataformas e aplicativos, e de *front-end*, no qual há um contato direto entre as pessoas, muitas vezes na condição de prestadores de serviços, atendentes, vendedores e clientes (EXAME, 2022).

Essas transformações permitirão a redução de desigualdades entre pessoas com e sem deficiência pela conjunção de diversas características ínsitas ao trabalho em ambiente de realidade virtual ou aumentada, reduzindo-se a necessidade de deslocamento e adaptação dos espaços físicos das empresas contratantes, além de que muitas deficiências não criam óbices para a qualificação e inserção neste novo mercado de trabalho, de modo que as oportunidades franqueadas pelos metaversos podem estimular a distribuição de renda e equidade social.

Ding (2022), líder da *Central Accessibility* da empresa Meta, evidencia a sua experiência quanto à necessidade de dar voz aos usuários com deficiência, na perspectiva de ampla participação nas decisões, representada na frase “*nothing about us without us*”, porquanto há quem prefira que os avatares imitem a realidade o máximo possível, enquanto há quem prefira uma versão mais idealizada e outras pessoas querem versões variadas em diferentes situações da vida, a exemplo de ter um avatar para os ambientes sociais com familiares e amigos próximos, uma versão sem deficiência em jogos ou até mesmo uma versão de “superpotência”.

Por outro lado, enquanto alguns usuários de cadeira de rodas querem a habilidade no metaverso para escalar montanhas ou esquiar, outros simplesmente desejam a habilidade de superar meios-fios e escadas, o que fez a empresa Meta perceber que as pessoas anseiam por uma grande variedade na forma como a tecnologia assistiva é representada e por isso disponibilizaram 16 opções de cores para aparelhos auditivos em avatares no Facebook com base no *feedback* de pessoas surdas e com deficiência auditiva (DING, 2022).

No ano de 2022, na cidade de Atenas, na Grécia, houve a realização da série de conferências ASSETS que fornecem um fórum técnico para apresentação e divulgação de resultados de pesquisas inovadoras que abordam o uso de tecnologias de computação e informação para ajudar pessoas com deficiência, tal qual sistemas de geração de fala para beneficiar pessoas com deficiências visuais, reconhecimento de voz para pessoas com deficiências motoras e apresentações multimodais para ajudar pessoas com deficiências de aprendizagem a entender informações (ASSETS22.ORG).

As possibilidades franqueadas pelos metaversos provocam profundas mudanças ao permitir a coexistência de metasociedades e metacidades virtuais e reais, com características econômicas e governamentais convivendo em paralelismo com o mundo real, sendo capaz de superar a contradição entre a Lei de Jean-Baptiste Say, na qual a oferta cria sua própria demanda, e a Lei de John Maynard Keynes, em que a demanda cria sua própria oferta, pois inaugura um novo diálogo entre virtual e real, oferta e demanda, ou seja, a oferta cria em grande parte sua própria demanda, o que se traduz, no âmbito dos metaversos, em mercados reais criando demandas nos mercados virtuais e os mercados virtuais criando demandas nos mercados reais (WANG e QIN, 2022).

A teoria da justiça equitativa, desenvolvida por John Rawls, trabalha com a ideia de uma posição original de igualdade em que ninguém previamente conheceria o seu lugar na sociedade, seus dotes ou suas habilidades naturais, sua força ou inteligência, a fim de que os princípios da justiça sejam escolhidos sob um véu de ignorância, afastando favorecimentos para salvaguardar uma condição particular previamente estabelecida, haja vista que as escolhas dos princípios de justiça são identificados a partir de um resultado de consenso ou ajuste equitativo, sem prévio conhecimento das circunstâncias em que cada uma figura ou figurará na sociedade (RAWLS, 1997, pp. 12-13).

Lima (2019, pp. 21-23) observa que a justiça em Rawls é essencialmente um critério jurídico e político de distribuição de bens primários, definidos

pelos indivíduos livres de uma sociedade e de acordo com critérios razoáveis para sua planificação de vida, a fim de trazer dignidade às pessoas, riquezas, rendas, direitos pessoais e oportunidades, e que os critérios para atender aos interesses dos grupos sociais menos favorecidos política e economicamente encontrariam amparo na ideia de uma posição original entre pessoas livres que buscam uma igualdade material, com uma justiça substancial, alcançada através de programas políticos e de cooperação social.

A busca por igualdade material e de justiça substancial, e não meramente justiça formal, é salutar para pessoas com deficiência, especialmente em função dos desafios à efetivação do direito fundamental ao trabalho, tornando esse grupo ainda mais vulnerável social e economicamente, nada obstante ao fato de que nenhuma pessoa pode afirmar se, em algum momento, irá ela própria desenvolver alguma deficiência, tampouco se terá um(a) filho(a) ou neto(a) deficiente desde o nascimento ou se algum de seus entes queridos desenvolverá ou será acometido de alguma deficiência ao longo da vida.

A ideia da posição original proposta por Rawls (1997, p. 19), na qual os consensos devem ser estabelecidos de maneira equitativa, deveria influenciar a formulação de políticas públicas que envolvam questões de acessibilidade, empregabilidade, empreendedorismo e reintegração ao mercado de trabalho das pessoas com deficiência, porquanto, ao bem da verdade, o véu da ignorância estará sempre presente nesses debates, haja vista que não é possível saber se algum dia, até mesmo por alguma fatalidade, os interlocutores ou seus familiares também precisarão dessas políticas públicas e de um senso de justiça equitativa que traga igualdade aos desiguais.

Contudo, percebe-se que a nova forma como a internet vem sendo delineada, com características de descentralização, disruptividade, imersão e superação de barreiras excludentes do mundo físico, algumas das quais

capazes de franquear oportunidades de emprego e renda em favor das pessoas com deficiência, com flexibilização do avatar em que cada um deseja assumir, não estão sendo debatidas sob a ótica da justiça equitativa, a fim de reduzir as desigualdades sociais e econômicas, com a geração de emprego e renda, o que pode ser notado no fato do PNTA ser silente sobre inclusão digital no que tange à *Internet* imersiva, realidade virtual, realidade aumentada e metaversos, inexistindo iniciativa ou meta específica que estimule treinamento e inclusão digital nesse novo cenário.

Com efeito, percebe-se que a Web 3.0 vem sendo amplamente estudada e debatida em fóruns de negócios internacionais e que lidam com as oportunidades trilionárias, numa perspectiva inovadora de oferta e demanda recíproca entre mundo real e virtual, porém, de modo geral, não há enfoque na inclusão de pessoas com deficiência à luz de uma justiça equitativa, calcada no conceito de posição original, visto que os debates não tratam de cotas ou amplitude de acessibilidade para proporcionar maior empregabilidade e oportunidades para pessoas com deficiências nesse novo cenário de revolução tecnológica e social que se avizinha.

Mais do que isso, a possibilidade de conectividade global nesse ambiente foi esquecida no PNTA e é constantemente olvidada acerca da possibilidade de redução de desigualdades sociais, especialmente quanto aos países mais pobres e com maiores dificuldades na efetivação do Protocolo Facultativo da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, elaborado na cidade de Nova York, em 30 de março de 2007, inexistindo uma visão cosmopolita em relação à pessoa com deficiência que se beneficie dos ambientes inaugurados pelos metaversos, bem como são ignorados estímulos para aumento do poder do cidadão com deficiência no mundo global, possibilitando a dignificação pelo trabalho e a obtenção de renda através da qualificação para atividades profissionais na Web 3.0.

Lima (2018, p. 55) explica que a paz perpétua kantiana prevê um plano político entre os Estados análogo ao plano natural para os indivíduos,

onde há um conflito constante e uma busca pelo poder, que só pode ser racionalizado pela erigição de uma sociedade de nações e que a obtenção de tal sociedade de nações é algo jurídico-processual e não forçoso como a barbaridade da guerra.

Ainda na esteira de Lima (2018, p. 55), o cosmopolitismo em Kant decorre, pois, não de uma especulação jusnaturalista ou de uma filantropia benéfica de amor à humanidade, mas de projeto de estrutura normativa que possui plena consciência de sua historicidade, politicidade e, conseqüentemente, juridicidade.

Impende destacar alguns princípios do republicanismo cosmopolita, a exemplo da constituição segundo o direito cosmopolita, enquanto homens e Estados que, estando em relação de influência mútua exterior, têm de ser considerados como cidadãos de um Estado universal da humanidade, o direito internacional fundado em um federalismo de Estados livres, bem como o direito cosmopolita deve ser limitado às condições da hospitalidade universal, que significa um direito de visita de todo ser humano a qualquer parte da humanidade, concebendo-se a posse comunitária da superfície da Terra e devendo os homens tolerar-se mutuamente, pois ninguém tem mais direito de estar em qualquer lugar que outro (LIMA, 2018, p. 57).

Ocorre que os metaversos têm como característica inata a aptidão de franquear a posse comunitária do mundo virtual, sem fronteiras, tornando o sujeito um cidadão cosmopolita de um Estado universal da humanidade, podendo ser um bom início para desatar questões de difícil solução no mundo natural como nacionalidade, fronteira e liberalismo econômico, de modo que a visão cosmopolita da pessoa com deficiência no metaverso pode servir de esboço ao contrato jurídico entre nações que vise o estabelecimento da paz pela cooperação entre os povos.

É bem verdade que o sujeito cosmopolita dos metaversos pode trazer questionamentos até mesmo em governos de economia liberal, visto que empregos gerados por determinada nação podem ser preenchidos

por cidadãos fisicamente localizados em nações distantes, provocando competição na busca de mão de obra mais barata e necessidade de readequação de legislações trabalhistas, porém, considerando a realidade mundial das pessoas com deficiência e o seu quantitativo, a busca incipiente do ideal imanista poderia ser testada com esse grupo junto aos países que aderiram ao Protocolo Facultativo da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência.

De maneira análoga, verifica-se que Lima (2018, p. 59) traz como exemplo a situação jurídica de refugiados, os quais sofrem violações aos direitos humanos, fato de certo modo comparável com grande parte das pessoas com deficiência, de modo que pensar direitos humanos na tradição kantiana para o campo cosmopolita são frutíferas, se feitas sem retórica demagógica política, mas cumprindo um esforço de ganho de autonomia ética e jurídica dos “cidadãos do mundo”, decorrente da centralidade deles como sujeitos protagonistas do Direito Internacional.

Esse protagonismo do sujeito cosmopolita e a normatividade internacional na busca da paz perpétua, que muitas vezes parece utópico frente aos incessantes conflitos e guerras testemunhadas ainda no cenário internacional contemporâneo, parece não deixar dúvidas de que o acolhimento da pessoa com deficiência como sujeito cosmopolita e o enfoque da justiça equitativa na situação jurídica internacional desse grupo são meios de proporcionar emprego, renda e dignidade com as inúmeras possibilidades franqueadas pelos metaversos e a Web 3.0.

#### **4 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Web 3.0, *Internet* imersiva, realidade virtual, realidade aumentada e metaversos inauguram uma contemporânea manifestação humanista amparada num novo e intrigante universo virtual, criado pelo homem, à luz de sua liberdade, criatividade, vontade e linguagem, sem amálgamas na finitude de recursos naturais ou limitações físicas, promovendo novos

contornos a debates sobre questões delicadas no mundo natural, tal como fronteiras, nacionalidade, tributação e protecionismo econômico.

Por certo que os metaversos movimentarão trilhões de dólares nos próximos anos, franqueando novas oportunidades de emprego, empreendedorismo e renda, e requerem da sociedade um debate à luz de uma justiça equitativa em favor da redução de desigualdades em favor das pessoas com deficiência, porquanto muitas vezes terão a oportunidade de exercerem profissões que não conseguiriam no mundo natural.

Apesar de se tratar de um mercado aquecido mundialmente, com a oferta de milhares de empregos, o Plano Nacional de Tecnologia Assistiva - PNTA, criado pelo governo brasileiro em 2021, não apresenta metas e iniciativas que possam concretizar ações políticas específicas para estimular a inclusão digital de pessoas com deficiência na Web 3.0 e metaversos.

Isso porque o PNTA foi elaborado sem considerar os avanços da *Internet* colaborativa, interativa e imersiva, notadamente criada para inaugurar um novo universo, com novas vivências e novos meios de interação nas relações sociais e trabalhistas, sendo capaz de beneficiar pessoas com deficiência numa conjuntura inovadora, possibilitando, com maior frequência, o estabelecimento de uma competição em igualdade com qualquer outra pessoa sem deficiência.

Ademais, o presente trabalho demonstrou que uma pessoa com deficiência pode ser entendida como sujeito cosmopolita e ter a oportunidade de acesso a tecnologia e cursos de qualificação para obtenção de emprego e renda no metaverso, alcançando uma justiça mais equitativa, com redução de desigualdades sociais e econômicas, salvaguardando, desse modo, a efetivação da Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo, especialmente no tocante à expressa previsão da cooperação internacional para melhorar as condições de vida das pessoas com deficiência em todos os países, particularmente naqueles em desenvolvimento.

## REFERÊNCIAS

ASSETS.ORG. **ASSETS 2022 - The 24th International ACM SIGACCESS Conference on Computers and Accessibility.**

Disponível em:<<https://assets22.sigaccess.org/index.html>>. Acesso em: 02 jan. 2023.

BALL, Matthew. **The Metaverse: And How It Will Revolutionize Everything.** New York: Liveright, 2022.

\_\_\_\_\_. **The Metaverse: What It Is, Where to Find it, and Who Will Build It.** Disponível em:<<https://www.matthewball.vc/all/themetaverse>>. Acesso em: 04 jan. 2023.

BAKER, KAREN R. **Designing an Inclusive Metaverse.** Disponível em:<<https://hbr.org/2022/09/designing-an-inclusive-metaverse>>. Acesso em: 02 jan. 2023.

BRASIL. **Acessar Centro-Dia. “Centro-Dia”.** Disponível em:<<https://www.gov.br/pt-br/servicos/acessar-centro-dia>>. Acesso em: 03 dez. 2022.

\_\_\_\_\_. **DECRETO Nº 6.949, DE 25 DE AGOSTO DE 2009. Promulga a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo, assinados em Nova York, em 30 de março de 2007.** Disponível em:<[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/decreto/d6949.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d6949.htm)>. Acesso em: 15 dez. 2022.

\_\_\_\_\_. **Plano Nacional de Tecnologia Assistiva – PNTA.** Disponível em:<[https://www.gov.br/mcti/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes-mcti/plano-nacional-de-tecnologia-assistiva/pnta\\_-documento\\_web.pdf](https://www.gov.br/mcti/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes-mcti/plano-nacional-de-tecnologia-assistiva/pnta_-documento_web.pdf)>. Acesso em: 03 dez. 2022.

COSTA, Rayssa Alexandre. **Mercado de trabalho e deficiência: o efeito da mudança de ocupação sobre os profissionais reabilitados.** 2019. Tese (Doutorado em Economia Aplicada) - Escola Superior de



Agricultura Luiz de Queiroz, Universidade de São Paulo, Piracicaba, 2019. doi:10.11606/T.11.2020.tde-22012020-102422. Acesso em: 03 dez. 2022.

DING, Yao. **How I build inclusivity as an accessibility researcher at Meta**. Disponível em:<<https://research.facebook.com/blog/2022/9/how-i-build-inclusivity-as-an-accessibility-researcher-at-meta/>>. Acesso em: 02 jan. 2023.

EXAME. **Em relatório, Citi afirma que metaverso poderá valer até US\$ 13 trilhões. O gigante bancário está otimista quanto às possibilidades de crescimento do metaverso, tecnologia que já recebe o apoio de grandes empresas como o Facebook**. Disponível em:<<https://exame.com/future-of-money/em-relatorio-citi-afirma-que-metaverso-podera-valer-ate-us-13-trilhoes/>>. Acesso em: 06 dez. 2022.

FERNANDES, Filipe; WERNER, Cláudia. **Accessibility in the Metaverse: Are We Prepared?**. In: WORKSHOP SOBRE ASPECTOS DA INTERAÇÃO HUMANO-COMPUTADOR NA WEB SOCIAL (WAIHCWS), 13. , 2022, Diamantina. Anais [...]. Porto Alegre: Sociedade Brasileira de Computação, 2022 . p. 9-15. ISSN 2596-0296. DOI: <https://doi.org/10.5753/waihcws.2022.226618>. Acesso em: 03 jan. 2023.

IBGE–INSTITUTOBRASILEIRODEGEOGRAFIAEESTATÍSTICA. **Desemprego e informalidade são maiores entre as pessoas com deficiência**. Rio de Janeiro: IBGE, 2022. Disponível em:<[https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/34977-desemprego-e-informalidade-sao-maiores-entre-as-pessoas-com-deficiencia#:~:text=Em%202019%2C%20a%20taxa%20de,defici%C3%Aancia%20\(66%2C%25\).](https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/34977-desemprego-e-informalidade-sao-maiores-entre-as-pessoas-com-deficiencia#:~:text=Em%202019%2C%20a%20taxa%20de,defici%C3%Aancia%20(66%2C%25).>)>. Acesso em: 06 dez. 2022.

\_\_\_\_\_. **Internet já é acessível em 90,0% dos domicílios do país em 2021**. Rio de Janeiro: IBGE, 2022. Disponível em:<<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/34954-internet-ja-e-acessivel-em-90-0-dos-domicilios-do-pais-em-2021>>. Acesso em: 06 dez. 2022.

JOLIVET, Régis. **As doutrinas existencialistas**. *De Kierkegaard a Sartre*. Porto: Livraria Tavares Martins, 1975.

KELLY, Kevin. **Inevitável. As 12 forças tecnológicas que mudarão nosso mundo**. Rio de Janeiro: Altabooks, 2018.

LEITE, Fernanda Menezes. **Inclusão da pessoa com deficiência no mercado de trabalho: desafios à efetivação do direito fundamental ao trabalho**. 2018. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento no Estado Democrático de Direito) - Faculdade de Direito de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, 2018. Disponível em: <[doi:10.11606/D.107.2019.tde-15042019-153047](https://doi.org/10.11606/D.107.2019.tde-15042019-153047)>. Acesso em: 03 dez. 2022.

LIMA, Newton de Oliveira. **10 Lições sobre RAWLS**. Petrópolis: Editora Vozes, 2019.

\_\_\_\_\_. **O cosmopolitismo kantiano e a fundamentação dos direitos humanos**. *Aufklärung: Revista de filosofia*, [S. l.], v. 5, n. 1, p. p.53–60, 2018. Disponível em: <<https://periodicos.ufpb.br/ojs/index.php/arf/article/view/37490>>. Acesso em: 18 dez. 2022.

RAWLS, John. **Uma teoria da justiça**. Tradução: Almiro Pisetta; Lenita M. R. Esteves. 1. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1997.

SEIGNEUR, Jean-Marc, CHOUKOU, Mohamed-Amine. **How should metaverse augment humans with disabilities?**. In: 13th Augmented Human International Conference Proceedings. Canada: ACM, 2022. Disponível em: <<https://archive-ouverte.unige.ch/unige:160466/ATTACHMENT01>>. Acesso em 02 jan. 2023.

WANG, Fei-Fue; QIN, Rui. WANG, Xiao. **MetaSocieties in Metaverse: MetaEconomics and MetaManagement for MetaEnterprises and MetaCities**. *IEEE Transactions on Computational Social Systems*, vol. 9, no. 1, pp. 2-7, 2022. Disponível em: <<https://ieeexplore.ieee.org/stamp/stamp.jsp?tp=&arnumber=9697993>>. Acesso em 17 dez. 2022.

## CAPÍTULO IV

---

### CONSTITUIÇÃO E CIDADANIA NO ESTADO BRASILEIRO: A TRANSIÇÃO DA DITADURA MILITAR ATÉ O PERÍODO DEMOCRÁTICO APÓS A CONSTITUIÇÃO DE 1988

---

Felipe Peixoto de Brito<sup>8</sup>

#### RESUMO

O artigo analisa o conceito de cidadania no Estado brasileiro sob uma perspectiva constitucional, com um recorte temporal indo desde o período ditatorial - de 1964 a 1985 - até o período de democracia, após a promulgação da Constituição Federal de 1988. O problema de pesquisa se expressa na seguinte questão: Houve uma plena efetivação da cidadania no Brasil com a promulgação da Carta Magna de 1988? A hipótese é de que a normatização constitucional do Estado Democrático de Direito consolidou juridicamente uma estrutura inicial para a concretização da cidadania no País, porém com a necessidade de políticas públicas que possam efetivar para todas as pessoas os seus direitos decorrentes da cidadania. O objetivo geral é analisar o arcabouço jurídico e social concernente ao problema. Como objetivos específicos, busca-se: realizar uma análise preliminar da transição decorrida no período em estudo; examinar a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) n° 130, no âmbito do Supremo Tribunal Federal; e verificar as implicações para a cidadania no Brasil no âmbito

---

8 Doutorando em Ciências Jurídicas pela Universidade Federal da Paraíba. Mestre e Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Especialista em Direito Internacional pela Faculdade Damásio. Advogado.

da democracia. O método utilizado é o hipotético-dedutivo, com pesquisa bibliográfica, documental e estudo de caso jurisprudencial - a ADPF nº 130 -, além da utilização de dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) pertinentes à pesquisa.

**Palavras-chave:** Constituição. Democracia. Cidadania. Direitos humanos.

## 1 INTRODUÇÃO

A pesquisa analisará o conceito de cidadania no Estado brasileiro sob uma perspectiva do direito constitucional, com um recorte temporal que se inicia com o período autoritário e ditatorial (de 1964 a 1985) até o período de democracia, após a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. O problema de pesquisa se expressa na seguinte questão: Houve uma plena efetivação da cidadania no Brasil com a promulgação da Carta Magna de 1988? Para se responder a esse problema de pesquisa, apresenta-se como hipótese que a normatização constitucional do Estado Democrático de Direito consolidou juridicamente uma estrutura inicial para a concretização da cidadania no País, entretanto com a necessidade de políticas públicas que possam efetivar para todas as cidadãs e cidadãos os seus direitos decorrentes da cidadania.

O objetivo geral é analisar o arcabouço jurídico e social referente ao problema de pesquisa, com o desvelamento de normas, jurisprudência e dados públicos concernentes à questão. Como objetivos específicos, buscase: realizar uma análise preliminar da transição decorrida no período em estudo; examinar a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 130, no âmbito do Supremo Tribunal Federal; e verificar as implicações para a cidadania no Brasil no âmbito da democracia. O método utilizado é o hipotético-dedutivo, com pesquisa bibliográfica, documental e estudo de caso jurisprudencial - a ADPF nº 130 -, além da utilização de dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) pertinentes à pesquisa.

A pesquisa se justifica pela ocorrência de cíclicas modificações do direito interno brasileiro, especialmente a partir das Constituições do País, e que apresentam repercussões para a efetividade dos direitos humanos fundamentais e, conseqüentemente, para o exercício da cidadania.

## **2 O CASO BRASILEIRO: TRANSIÇÃO DA DITADURA PARA O ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO**

O Estado brasileiro passou por um período turbulento de ditadura militar na segunda metade do século XX, mais precisamente entre os anos de 1964 e 1985. Após essa ditadura, a República Federativa do Brasil, por meio da sociedade civil, dos movimentos sociais, das instituições públicas e democráticas vem buscando redemocratizar plenamente o País. Esse processo de redemocratização é contínuo, no sentido de busca pelo aperfeiçoamento da democracia brasileira e prevenção de retrocessos autoritários, como também de violações de direitos humanos.

No âmbito desse processo de redemocratização, a Constituição Federal de 1988 apresenta-se como um documento jurídico, normativo e político fundamental para o desenvolvimento, manutenção e concretização dos direitos humanos fundamentais, além da própria democracia brasileira.

Se, por um lado, a Constituição Federal de 1988 significa o alicerce maior do Estado Democrático de Direito brasileiro; por outro lado, cabe-se ponderar que os governos militares da época da ditadura também implementaram normas jurídico-constitucionais de caráter autoritário durante o regime ditatorial. Isto é, não é porque há Constituição que necessariamente haverá um Estado Democrático de Direito. Daí a importância não apenas da Constituição, mas dos valores que essa Carta Magna emana quanto ao Estado, à sociedade e à garantia dos direitos de todos.

Com efeito, para além de uma Lei Maior que emane valores constitucionais democráticos e que assegurem os direitos humanos, o Estado, por

meio de ações e políticas públicas – com a cooperação da sociedade – tem de agir para que os princípios constitucionais sejam aplicáveis e seja alcançada a concretização normativa.

Durante a ditadura militar brasileira (1964-1985) destacaram-se – em âmbito constitucional – a Constituição brasileira de 1967<sup>9</sup> e sua respectiva Emenda Constitucional nº 1, de 1969<sup>10</sup>; como também, atos institucionais com a previsão de modificações significativa no ordenamento jurídico daquele período; tendo esses documentos normativos um caráter autoritário, ditatorial, sem compromisso com a garantia dos direitos fundamentais e, em última análise, sem uma efetiva preocupação com a concretização da cidadania. Para além da capacidade de votar e ser votado, que foi suprimida no referido período, os demais direitos fundamentais estavam constantemente em risco durante o regime ditatorial.

José Murilo de Carvalho destaca que os direitos civis foram os mais impactados negativamente durante a ditadura: com a suspensão do *habeas corpus* nos casos de crimes políticos; violação do direito à privacidade; prisões arbitrárias e cerceamento do direito de defesa; imposição de torturas; violação da liberdade de pensamento, entre outras violações de direitos, de acordo com esse autor.<sup>11</sup>

Com o fim da ditadura, em 1985 foi convocada a Assembleia Nacional Constituinte, por meio de Emenda Constitucional (EC nº 26/1985). De acordo com o artigo 1º da EC nº 26/1985 a Assembleia Nacional Constituinte, livre e soberana, foi composta, de forma unicameral, pelos membros da Câmara dos Deputados e do Senado Federal; com

---

9 BRASIL. **Constituição do Brasil de 1967**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao67.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm)>. Acesso em: 15 dez. 2022.

10 BRASIL. **Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969**. Edita o novo texto da Constituição Federal de 24 de janeiro de 1967. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc\\_anterior1988/emc01-69.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc01-69.htm)>. Acesso em: 15 dez. 2022.

11 CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 15. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2012. p. 193.

a Constituinte sendo instalada, conforme o art. 2º dessa Emenda, pelo Presidente do Supremo Tribunal Federal; enquanto que o dispositivo seguinte, o artigo 3º da EC nº 26/1985, estabeleceu que a Lei Maior seria promulgada após a aprovação do seu texto final, com dois turnos de discussão e votação, através da maioria absoluta dos membros da Assembleia Nacional Constituinte.<sup>12</sup>

Após esse trâmite político-jurídico, a Constituição da República Federativa do Brasil foi aprovada e promulgada no dia 05 de outubro de 1988. Um dos maiores destaques da Carta Magna que ordena o Estado Democrático de Direito brasileiro é a ênfase e garantia dos direitos humanos fundamentais. São previstos, entre outros, os direitos e deveres individuais e coletivos, no art. 5º; os direitos sociais, do art. 6º ao artigo 11; os direitos concernentes à nacionalidade, nos artigos 12 e 13; os direitos políticos, nos artigos 14 a 16; e partidos políticos, no art. 17.<sup>13</sup>

Outro fator relevante é que a referida Constituição compreende direitos humanos que sejam adotados por meio de tratados internacionais abarcados pelo Estado brasileiro, ou mesmo direitos que sejam decorrentes dos princípios e do regime constitucionais adotados, conforme previsto pelo § 2º, art. 5º, da Constituição.<sup>14</sup> Liszt Vieira caracteriza como democrático um meio social que seja aberto, no sentido de continuamente permitir que direitos novos sejam criados; com a atuação dos movimentos sociais para a garantia da efetividade dos direitos formalmente assegurados, conforme esse autor.<sup>15</sup>

---

12 BRASIL. **Emenda Constitucional nº 26, de 27 de novembro de 1985**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Emendas/Emc\\_ante\\_rior1988/emc26-85.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_ante_rior1988/emc26-85.htm)>. Acesso em: 18 dez. 2022.

13 BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 20 dez. 2022.

14 **Ibid.**

15 VIEIRA, Liszt. **Cidadania e globalização**. 12. ed. Rio de Janeiro: Record, 2013. p. 39-40.

### 3 ESTUDO DE CASO JURISPRUDENCIAL: A ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL (ADPF) Nº 130

No contexto da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 130, a parte arguente - o Partido Democrático Trabalhista – ingressou com a referida ADPF em face da Presidência da República e do Congresso Nacional, com a intimação de entidades com interesse no caso concreto, como: a Federação Nacional dos Jornalistas Profissionais; a Associação Brasileira de Imprensa; e a Organização não-governamental Artigo 19 Brasil. O escopo dessa ADPF foi questionar a aplicabilidade da Lei nº 5.250/1967 (a Lei de Imprensa) após o fim da ditadura militar; essa ação foi proposta pela parte arguente já após iniciado o período de redemocratização, e posteriormente à promulgação da Constituição Federal de 1988.<sup>16</sup> Nota-se que tal ação, conforme configurada, tem impactos para todo o ordenamento jurídico nacional, visto que se trata não de um caso isolado entre particulares, mas de uma decisão que acarreta em repercussões para o direito interno como um todo, no que concerne às relações de imprensa.

A Lei nº 5.250, de 9 de fevereiro de 1967 – conhecida como Lei de Imprensa – trata acerca da liberdade de informação e de manifestação do pensamento. Essa lei possui os seguintes capítulos: primeiro capítulo, sobre a liberdade de manifestação do pensamento e da informação; segundo capítulo, sobre o registro; terceiro capítulo, sobre os abusos no exercício da liberdade de manifestação do pensamento e de informação; quarto capítulo, sobre o direito de resposta; quinto capítulo, sobre a responsabilidade penal; sexto capítulo, acerca da responsabilidade civil; e,

---

16 BRASIL. Tribunal Pleno do Supremo Tribunal Federal. ADPF nº 130. Relator: Min. Carlos Britto. **ADPF nº 130/DF - Distrito Federal**. DF, 06 nov. 2009. p. 1-334. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&-docID=605411>>. Acesso em: 22 dez. 2022. p. 1-12.



por fim, o sétimo capítulo, com as disposições gerais. Interessante observar que o único capítulo que está subdividido em seções é o capítulo quinto, que trata exatamente acerca da responsabilidade penal, com as seguintes seções: a primeira, sobre os responsáveis; a segunda, com determinações referentes à ação penal; e a terceira, acerca do processo penal.<sup>17</sup>

Destaca-se, logo, que essa norma tem um excessivo caráter restritivo da liberdade de expressão e de informação, inclusive com uma maior ênfase na punição de pessoas que supostamente abusem da liberdade de expressão e de informação.<sup>18</sup> Essa natureza restritiva, punitiva e não protetiva dos direitos humanos que está na essência da Lei nº 5.250/1967, a Lei de Imprensa, se alinha com o regime ditatorial e autoritário da ditadura militar brasileira, vigente de 1964 a 1985. E, não por acaso, foi durante o regime ditatorial que a referida lei foi elaborada e entrou em vigor.

Desse modo, a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 130 foi julgada pelo Tribunal Pleno do Supremo Tribunal Federal (STF), a Corte Constitucional brasileira, em abril de 2009, tendo a publicação do acórdão referente ao caso em novembro de 2009. O Tribunal Pleno do STF decidiu pela não recepção em bloco do conteúdo – isto é, na íntegra – da Lei nº 5.250/1967, a Lei de Imprensa, pelo ordenamento jurídico do período democrático, que tem por marco normativo-constitucional a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Essa não recepção foi justificada juridicamente pela Corte Constitucional brasileira com fundamento na incompatibilidade, de natureza material, existente entre a Lei nº 5.250/1967 e a Carta Magna de 1988. E quanto ao eventual vácuo normativo que poderia surgir no direito interno, a Corte considerou que aos casos com pertinência às relações de imprensa, teriam aplicabilidade o Código Civil; o Código de Processo Civil; o Código Penal; e o Código

---

17 BRASIL. **Lei nº 5.250, de 9 de fevereiro de 1967.** Regula a liberdade de manifestação do pensamento e de informação. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/15250.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15250.htm)>. Acesso em: 22 dez. 2022.

18 **Ibid.**

de Processo Penal; além da própria Constituição Federal de 1988<sup>19</sup>. Constituição essa que se configura no marco constitucional de todo ordenamento jurídico brasileiro, após o fim da ditadura militar.

A referida ditadura militar foi finalizada em 1985, com a promulgação da Constituição do Estado Democrático de Direito brasileiro em 1988; mas percebe-se que, conforme explicitado, o julgamento pelo Tribunal Pleno do Supremo Tribunal Federal (STF) da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 130 foi feito apenas no ano de 2009<sup>20</sup>, mais de duas décadas após o fim da ditadura. Isso denota como os resquícios do período autoritário e ditatorial pelo qual o Estado brasileiro passou ainda subsistem, mesmo décadas após iniciado o processo de redemocratização. Ter isso em consideração é preciso, para que o Estado, as instituições democráticas e a sociedade não esmoreçam no esforço de aperfeiçoamento da democracia brasileira e, conseqüentemente, do próprio núcleo da cidadania.

#### **4 IMPLICAÇÕES PARA A CIDADANIA NO ESTADO BRASILEIRO APÓS A CONSTITUIÇÃO DE 1988**

A partir do que foi analisado e examinado anteriormente – quanto à transição da ditadura para a democracia brasileira, como também acerca da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 130, no âmbito do Supremo Tribunal Federal (STF) –, nesta parte do artigo o foco é sobre a delimitação da cidadania, com a extensão do seu conceito, sob a perspectiva do direito brasileiro; além da concretização da cidadania no Brasil, com o desvelamento de dados, especialmente os concernentes às políticas públicas brasileiras.

---

19 BRASIL. Tribunal Pleno do Supremo Tribunal Federal. ADPF nº 130. Relator: Min. Carlos Britto. **ADPF nº 130/DF - Distrito Federal**. DF, 06 nov. 2009. p. 1-334. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&-docID=605411>>. Acesso em: 22 dez. 2022. p. 1-12.

20 **Ibid.** p. 1-12.

Desse modo, conceituar a cidadania no contexto do direito interno e das instituições do Brasil se faz preciso para que se possa examinar o problema colocado de forma mais específica, isto é, acerca de se foi realizada (ou não) uma plena efetivação da cidadania no País com a promulgação da Constituição brasileira de 1988. E, logo em seguida, são trazidos os dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), que fornecem um panorama da realidade das políticas públicas concernentes ao problema explorado.

#### **4.1 A delimitação da cidadania**

A cidadania configura-se em um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito brasileiro, conforme a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. O art. 1º da Carta Magna de 1988 estabelece como fundamentos do Estado Democrático de Direito, pela ordem dos incisos desse dispositivo constitucional: soberania; cidadania; dignidade da pessoa humana; valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; e pluralismo político. Note-se que a cidadania está inscrita logo no inciso II do art. 1º da Constituição, consistindo em um dos primeiros fundamentos do Estado, logo após a soberania.<sup>21</sup> Essa estruturação normativa demonstra a função fundamental da cidadania para a consolidação e manutenção do Estado brasileiro após a redemocratização proporcionada pelo fim da ditadura militar, com a promulgação da atual Constituição.

Acerca da relação entre a cidadania e o Estado Democrático de Direito, Reginaldo Gonçalves e Frederico de Carvalho esclarecem que:

Assim, pode-se concluir que num Estado Democrático de Direito é imprescindível o respeito à cidadania, que decorre do ser humano existir como sujeito de direitos a si inerentes.

---

21 BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em: 20 dez. 2022.

[...] Desse modo, entende-se que o Estado Democrático de Direito encontra-se calcado no exercício da cidadania e esta implementa direitos humanos necessários à própria participação social nas definições estatais. Logo, a amplitude do conceito de cidadania se encontra muito além da mera atuação eleitoral; vai até a possibilidade de ter, exercer e demandar direitos que lhe permitem a autoparticipação nas decisões sobre as demandas coletivas.<sup>22</sup>

Conforme explicitado por essa reflexão dos supracitados autores, a cidadania transcende simplesmente a seara eleitoral com, por exemplo, o direito de votar e ser votado; outrossim, a cidadania irá associar-se com a concretização dos direitos humanos fundamentais como um todo.<sup>23</sup> E a delimitação, e respectiva aplicabilidade, desses direitos humanos fundamentais é normatizada - com a extensão básica dos direitos, princípios e garantias fundamentais - pela Carta Magna de 1988. Dalmo Dallari, ao abordar a cidadania no Brasil, considera que a Constituição Federal de 1988 teve a característica de ampliar significativamente os direitos relacionados com a cidadania<sup>24</sup>.

De acordo com o inciso LXXVII do art. 5º da Constituição brasileira: “são gratuitas as ações de *habeas corpus* e *habeas data*, e, na forma da lei, os atos necessários ao exercício da cidadania”<sup>25</sup>. Nesse ponto, evidencia-se que o exercício da cidadania é tão essencial para o Estado Democrático de Direito que não se deve haver um condicionamento de caráter econômico para que a cidadã ou o cidadão possa exercer a sua cidadania.

---

22 GOMES, Reginaldo Gonçalves; FIGUEIREDO, Frederico de Carvalho. A cidadania como pilar do Estado Democrático de Direito. In: LIMA, Newton de Oliveira (org). **Estado, democracia e cidadania**: perspectivas teóricas e críticas. João Pessoa: UFPB, 2019. p. 130.

23 *Ibid.* p. 130.

24 DALLARI, Dalmo de Abreu. **Direitos humanos e cidadania**. 2. ed. São Paulo: Moderna, 2004. p. 24.

25 BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em: 20 dez. 2022.

Ademais, o inciso XIII do art. 22 da Constituição assegura que: “Compete privativamente à União legislar sobre: [...] XIII - nacionalidade, cidadania e naturalização;”<sup>26</sup>. O fato de que a União é o ente federativo que tem a competência - de natureza privativa - para legislar sobre a cidadania, demonstra o caráter fundamental desse elemento para o Estado Democrático de Direito brasileiro. Percebe-se que a Constituição coloca em um patamar semelhante a cidadania, como também a nacionalidade e a naturalização; isso tem um significado específico, pois que o cidadão ou cidadã vincula-se a um Estado Democrático de Direito para poder exercer de forma plena a sua cidadania.

Outro dispositivo constitucional que delinea a significativa natureza essencial da cidadania é o art. 62, §1º, inc. I, “a”, o qual estipula que:

Art. 62. Em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional. § 1º É vedada a edição de medidas provisórias sobre matéria: I – relativa a: a) nacionalidade, cidadania, direitos políticos, partidos políticos e direito eleitoral; [...]<sup>27</sup>

Constata-se que a cidadania não pode ser tratada por qualquer tipo de espécie normativa, e menos ainda aquelas que demandem um trâmite em que apenas a atuação de uma autoridade republicana seja necessária. Esse dispositivo, ademais, auxilia na proteção da democracia brasileira de tentativas de subversão ou violação do regime democrático, ainda mais após o relativamente recente passado autoritário e ditatorial do regime militar (1964-1985). Reforçando-se essa proteção constitucional o art. 68, §1º, inciso II, determina que:

---

26 **Ibid.**

27 BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em: 20 dez. 2022.

Art. 68. As leis delegadas serão elaboradas pelo Presidente da República, que deverá solicitar a delegação ao Congresso Nacional. § 1º Não serão objeto de delegação os atos de competência exclusiva do Congresso Nacional, os de competência privativa da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal, a matéria reservada à lei complementar, nem a legislação sobre: [...] II - nacionalidade, cidadania, direitos individuais, políticos e eleitorais; [...]<sup>28</sup>

Isto é, o Congresso Nacional não pode delegar a elaboração de leis infraconstitucionais que tratem acerca da cidadania, devendo essa função legislativa permanecer com o órgão constitucionalmente competente. Além disso, o art. 205 da Constituição brasileira explicita que:

Art. 205. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.<sup>29</sup>

Logo, verifica-se uma relação entre o direito à educação e o exercício da cidadania. Isso porque, conforme explicitado pela Carta Maior, com a finalidade de se preparar a pessoa para o exercício da cidadania, a educação precisa ser fomentada pelo Estado, pela família e pela própria sociedade.<sup>30</sup> Assevera-se que esse fomento, para que seja eficaz, precisa garantir a concretização do direito à educação e, por consequência, uma preparação mais adequada para o exercício da cidadania.

Jaime Pinsky, acerca da relação entre cidadania e educação, pondera que a instituição básica pública de ensino, a escola, precisa recuperar o seu

---

28 **Ibid.**

29 BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em: 20 dez. 2022.

30 **Ibid.**

protagonismo no sistema de educação brasileiro; e, conforme esse autor, a cidadania possui uma essência participativa e é aprendida no ambiente educacional de base, isto é, na escola.<sup>31</sup> Sob essa ótica, pode-se associar o direito à educação e a concretização da cidadania com a própria manutenção do Estado Democrático de Direito, visto que este é formado, entre outros elementos, por cidadãos e cidadãs que precisam ter uma instrução basilar para exercer seus direitos e deveres. Assim, verifica-se uma relação existente entre Constituição, democracia, direitos humanos e cidadania, no âmbito do Estado Democrático de Direito da República brasileira.

## 4.2 Concretização e políticas públicas

Em acesso à plataforma de políticas públicas do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), o qual reúne dados do Poder Executivo Federal referentes às políticas públicas do contexto do ente federativo da União - nas últimas décadas - verificou-se que o catálogo de políticas públicas do Ipea possui atualmente 22 (vinte e duas) áreas temáticas, pela ordem em que aparecem na plataforma: Direitos humanos; Agropecuária e agrária; Assistência social; Desenvolvimento regional; Defesa nacional; Justiça e segurança pública; Administração pública; Ciência e tecnologia; Comunicação; Habitação e urbanismo; Cultura; Indústria e comércio; Infraestrutura; Política econômica; Trabalho e emprego; Meio ambiente; Educação; Previdência; Segurança alimentar; Relações exteriores; Saúde; Turismo, desporto e lazer.<sup>32</sup>

Conforme visto no tópico anterior – sobre o conceito de cidadania –, examinou-se que a cidadania é um fundamento intrínseco ao Estado Democrático de Direito brasileiro. Sendo assim, seria possível relacionar-

---

31 PINSKY, Jaime. **Cidadania e educação**. 9. ed. São Paulo: Contexto, 2005. p. 112-114.

32 BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Catálogo de políticas públicas**: Áreas temáticas. Disponível em: <<https://catalogo.ipea.gov.br/areas-tematicas>>. Acesso em: 05 jan. 2023.

se, ainda que de forma indireta, todas as áreas temáticas do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, supracitadas, com a cidadania. Entretanto, tendo em vista o recorte no qual esta pesquisa se vincula, é analisada uma específica área temática em interação com a cidadania no Brasil: a área temática de Direitos humanos, da plataforma de políticas públicas do Ipea.

Nesse sentido, na área temática de Direitos humanos do Ipea são elencadas, atualmente, mais de trinta políticas públicas datadas a partir do ano de 1993. Entre essas políticas públicas estão ações referentes à proteção de grupos vulneráveis e minorias, como: pessoas com deficiência; crianças e adolescentes; pessoas idosas; povos e comunidades tradicionais; afrodescendentes; entre outros.<sup>33</sup> Um primeiro fator que se ressalta quanto

33 Dados das políticas públicas datadas a partir do ano de 1993 e atualmente disponíveis na plataforma do Ipea na área temática de Direitos humanos; são explicitadas as seguintes políticas públicas, com o respectivo ano especificado: Política Nacional para a Integração da Pessoa Portadora de Deficiência (1993); Política Nacional da Pessoa Idosa (1994); Programa Federal de Assistência a Vítimas e a Testemunhas Ameaçadas (1999); Programa Nacional de Ações Afirmativas (2002); Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial (2003); Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (2007); Programa Disque Idoso (2007); Política Nacional de Proteção aos Defensores dos Direitos Humanos (2007); Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte (2007); Programa de Prorrogação da Licença à Gestante e à Adotante (2008); Política Nacional para a População em Situação de Rua (2009); Plano Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência (Plano Viver sem Limite - 2011); Política Nacional de Proteção dos Direitos da Pessoa com Transtorno do Espectro Autista (2012); Programa Mulher: Viver sem Violência (2013); Programa Maria da Penha vai à escola (2015); Programa de Combate à Intimidação Sistemática (2015); Programa de Prorrogação da Licença-Paternidade para os servidores (2016); Programa de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos (2016); Programa Nacional de Voluntariado (2017); Programa Meninas nas Ciências Exatas, Engenharias e Computação (2019); Programa de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos, Comunicadores e Ambientalistas (2019); Programa Viver - Envelhecimento Ativo e Saudável (2019); Programa Mulher Segura e Protegida (2019); Política Nacional de Busca de Pessoas Desaparecidas (2019); Política Nacional de Prevenção da Automutilação e Suicídio (2019); Projeto Piloto Mães Unidas (2020); Programa Município Amigo da Família (2020); Estratégia Nacional de Fortalecimento dos Vínculos Familiares (2020); Projeto Piloto Mais Mulheres no Poder (2020); Programa Horizontes (2020); Programa de Equilíbrio Trabalho-Família (2020); Projeto-piloto Qualifica Mulher (2020); Programa Nacional de Educação Continuada em Direitos Humanos, no âmbito do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos



a essas políticas públicas é que todas as políticas que estão atualmente disponibilizadas, quanto à área de direitos humanos, se inserem após o fim da ditadura militar em 1985; e posteriormente à promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

Essa constatação reforça a hipótese de que a Carta Magna de 1988 consolidou juridicamente uma estrutura inicial para a efetivação da cidadania no Brasil, entretanto com a necessidade de políticas públicas que possam concretizar os direitos decorrentes da cidadania. Observa-se que as políticas públicas explicitadas – catalogadas pelo Ipea – atualmente vão desde o ano de 1993 até o ano de 2022; sendo continuamente fomentadas, ano a ano<sup>34</sup>; o que aponta para a possibilidade e necessidade de novas políticas públicas também nos anos seguintes.

Além disso, Enoque Feitosa desvela a importância, nos planos teórico e prático, de políticas de fomento dos direitos, em conjugação com as demandas dos diversos setores do meio social para que esses direitos se concretizem; no sentido de que a mera existência formal dos direitos não é suficiente para sua eficácia, conforme esse autor.<sup>35</sup> Como a necessidade de efetivação dos direitos humanos fundamentais, aliada com uma atenção das instituições democráticas, como também da própria sociedade, para o impedimento de retrocessos autoritários e violadores de direitos é algo inerente ao Estado Democrático de Direito; isso demanda um esforço

---

Humanos (2021); Programa Nacional de Enfrentamento da Violência contra Crianças e Adolescentes (2021); Programa de cooperação Sinal Vermelho contra a Violência Doméstica (2021); Programa Reconecte (2021); Política Nacional de Dados e Informações relacionadas à Violência contra as Mulheres (2021); Programa Município Amigo da Família (2022); Programa de Operações Especiais de Proteção Etnoambiental e Territorial (2022).

BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Catálogo de políticas públicas: Direitos Humanos**. Disponível em: <<https://catalogo.ipea.gov.br/area-tematica/3/direitos-humanos>>. Acesso em: 05 jan. 2023.

34 **Ibid.**

35 SOBREIRA FILHO, Enoque Feitosa. A defesa dos direitos fundamentais como direitos humanos e as tensões na forma jurídica. **Cadernos de Direito Actual**, v. 5, p. 85-93, 2017. p. 87.

contínuo do Estado e da sociedade, para que a democracia e a garantia dos direitos humanos fundamentais possam continuar a se desenvolver, sem rupturas que desestabilizem o ordenamento jurídico. Portanto, nesse contexto, a cidadania seria continuamente assegurada e reafirmada, conforme exige a natureza do Estado Democrático de Direito.

## **5 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

No âmbito da pesquisa que foi realizada e desenvolvida neste artigo pode-se concluir que a Constituição e a cidadania são dois elementos que são intrínsecos ao Estado Democrático de Direito e, desse modo, esses elementos estão interrelacionados. Enquanto a Constituição é o documento político-normativo que estrutura todo um ordenamento jurídico, prevendo-se, entre outros fatores, a estrutura do Estado, a divisão dos poderes e, especialmente, os princípios, direitos e garantias fundamentais; a cidadania associa-se com a busca pela efetividade dos direitos humanos fundamentais da pessoa humana inserida no contexto de um Estado Democrático de Direito.

Também se analisou que não necessariamente uma Constituição significa a garantia da cidadania ou mesmo do Estado Democrático de Direito, isso porque o Estado autoritário e ditatorial representado pelos governos militares brasileiros entre 1964 e 1985, possuíam um substrato constitucional que respaldava as violações e arbitrariedades do regime militar. Desse modo, são essenciais os valores que uma Constituição emana, para além de se haver um documento normativo constitucional.

Examinou-se que a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 enfatizou a garantia dos direitos humanos fundamentais, como também o exercício da cidadania, sendo assegurados direitos e deveres individuais e coletivos, direitos sociais, direitos de nacionalidade, direitos políticos, entre outros. E quanto ao estudo de caso jurisprudencial,

representado pela Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 130 - julgada pelo Supremo Tribunal Federal -, constatou-se que mais de duas décadas após o fim da ditadura militar ainda podem ser identificados resquícios desse período autoritário; e que isso implica na necessidade de um esforço por parte do Estado, das instituições democráticas e da sociedade para que a democracia brasileira continue a ser aperfeiçoada e, por consequência, a própria cidadania evolua, sem retrocessos.

Por fim, quanto à análise das políticas públicas do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), na área temática dos direitos humanos, averiguou-se que, pelos dados atualmente disponibilizados por esse órgão estatal brasileiro, há um reforço da hipótese levantada inicialmente quando do início do artigo, isto é, de que a Constituição Federal de 1988 possibilitou a consolidação de uma estrutura inicial para a efetividade da cidadania no Brasil, entretanto com a necessidade de políticas públicas que possam dar efetividade aos direitos decorrentes da cidadania. Apontou-se, ademais, a possibilidade e necessidade de mais políticas públicas nos anos seguintes ao período analisado nos dados do Ipea.

## REFERÊNCIAS

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

Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em: 20 dez. 2022.

**BRASIL. Constituição do Brasil de 1967.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao67.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm)>. Acesso em: 15 dez. 2022.

**BRASIL. Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969.**

Edita o novo texto da Constituição Federal de 24 de janeiro de 1967.

Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc\\_anterior1988/emc01-69.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc01-69.htm)>. Acesso em: 15 dez. 2022.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 26, de 27 de novembro de 1985.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Emendas/Emc\\_anterior1988/emc26-85.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc26-85.htm)>. Acesso em: 18 dez. 2022.

BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Catálogo de políticas públicas:** Áreas temáticas. Disponível em: <<https://catalogo.ipea.gov.br/areas-tematicas>>. Acesso em: 05 jan. 2023.

BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Catálogo de políticas públicas:** Direitos Humanos. Disponível em: <<https://catalogo.ipea.gov.br/area-tematica/3/direitos-humanos>>. Acesso em: 05 jan. 2023.

BRASIL. **Lei nº 5.250, de 9 de fevereiro de 1967.** Regula a liberdade de manifestação do pensamento e de informação. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l5250.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5250.htm)>. Acesso em: 22 dez. 2022.

BRASIL. Tribunal Pleno do Supremo Tribunal Federal. ADPF nº 130. Relator: Min. Carlos Britto. **ADPF nº 130/DF - Distrito Federal.** DF, 06 nov. 2009. p. 1-334. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=605411>>. Acesso em: 22 dez. 2022.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil:** o longo caminho. 15. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2012.

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

GOMES, Reginaldo Gonçalves; FIGUEIREDO, Frederico de Carvalho. A cidadania como pilar do Estado Democrático de Direito. In: LIMA, Newton de Oliveira (org.). **Estado, democracia e cidadania:** perspectivas teóricas e críticas. João Pessoa: UFPB, 2019. p. 130.

PINSKY, Jaime. **Cidadania e educação.** 9. ed. São Paulo: Contexto, 2005.

SOBREIRA FILHO, Enoque Feitosa. A defesa dos direitos fundamentais como direitos humanos e as tensões na forma jurídica. **Cadernos de Direito Actual**, v. 5, p. 85-93, 2017.

VIEIRA, Liszt. **Cidadania e globalização**. 12. ed. Rio de Janeiro: Record, 2013.

## CAPÍTULO V

---

### DIREITOS HUMANOS E VIOLÊNCIA PERPETRADA CONTRA IDOSOS: ANÁLISE DE DISPOSITIVOS LEGAIS DO ESTATUTO DO IDOSO COMO MEIO DE PROVER A DIGNIDADE HUMANA

---

Adriana Castelo Branco de Siqueira<sup>36</sup>  
Auricélia do Nascimento Melo<sup>37</sup>

#### RESUMO

O objetivo do trabalho foi analisar a questão da violência contra os idosos em face dos direitos humanos com foco no Estatuto do Idoso. A problemática envolvida é que não se pode ignorar o tema do envelhecimento e a necessidade de adaptação cultural e econômica que os países devem passar para um futuro que na verdade hoje já se vivencia. A metodologia empregada foi a análise de artigos científicos, doutrina atual, além de dados estatísticos oficiais, bem como a jurisprudência e análise de casos. Como resultado verificou-se que a questão da velhice é tratada de diversas formas, a exemplo de se reconhecer como virtude, experiência, por outro lado, a demanda de violência contra idosos é algo grave, que se manifesta de diversas maneiras, e é necessário a adoção de políticas públicas para que se tenha efetiva proteção para pessoas idosas.

36 Pós-Doutora em Direito pela UFPB. Doutora em Direitos Humanos e Desenvolvimento pela UFPB. Professora associada da UFPI. Professora do Mestrado em Gestão Pública da UFPI. Coordenadora do Grupo de Criminologia e Direitos Humanos da UFPI.

37 Doutora em Direito Constitucional – UNIFOR. Mestre em Direito Constitucional UNIFOR. Professora adjunta da UESPI. Membro do IBERC.

**Palavras-chave:** Violência. Envelhecimento. Políticas Públicas. Idosos. Dignidade Humana.

## 1 INTRODUÇÃO

A violência contra o idoso é uma realidade crescente nos dias de hoje, uma situação que necessita de atenção especial do Estado e necessariamente a adoção de mais políticas públicas para promover uma proteção maior à pessoa idosa, pois segundo os estudiosos afirmam, a violência é um processo estrutural que transcorre naturalmente entre as relações de poder e considerações de diferença e dominação deste segmento etário. Assim, compreende-se a violência contra as pessoas idosas como, qualquer tipo de ação ou omissão que cause lesão, morte, sofrimento físico, sexual, psicológico, moral e patrimonial.

Partindo dessa análise, o objetivo do trabalho será analisar a questão da violência contra os idosos em face dos direitos humanos e com foco no Estatuto do Idoso. A problemática que será devolvida irá especificar que não se pode ignorar o tema do envelhecimento e a necessidade de adaptação cultural e econômica que os países devem passar para um futuro que na verdade hoje já se vivencia. A metodologia empregada buscará a análise de artigos científicos, a doutrina atual, além de dados estatísticos oficiais, bem como a pesquisa na jurisprudência e análise de casos.

O trabalho será desenvolvido em quatro pontos, iniciando pela questão do envelhecimento no Brasil e no mundo no cenário atual. A seguir se discorrerá sobre a violência estrutural e institucional, ilustrando com o estudo de casos concretos. Logo a seguir será tratado sobre o Estatuto do Idoso, destacando a importância dessa legislação como um cenário de acolhimento aos idosos e análise de suas vulnerabilidades.

De igual relevância o último item abordará as políticas públicas voltadas aos idosos como meio de prover a dignidade humana. Como resultado da pesquisa será avaliado como a velhice será tratada dentro das necessidades do Estado e a necessidade de viabilizar uma política de maior proteção à pessoa idosa.

Nas sociedades antigas, a velhice, a exemplo de ser uma virtude, base de experiência contrasta muito com a atual realidade em que a demanda de violência contra idosos é algo grave, que se manifesta de diversas maneiras e é necessária a adoção de políticas públicas para que se tenha efetiva proteção em favor das pessoas idosas.

## **2 O ENVELHECIMENTO NO BRASIL E NO MUNDO NO CENÁRIO ATUAL**

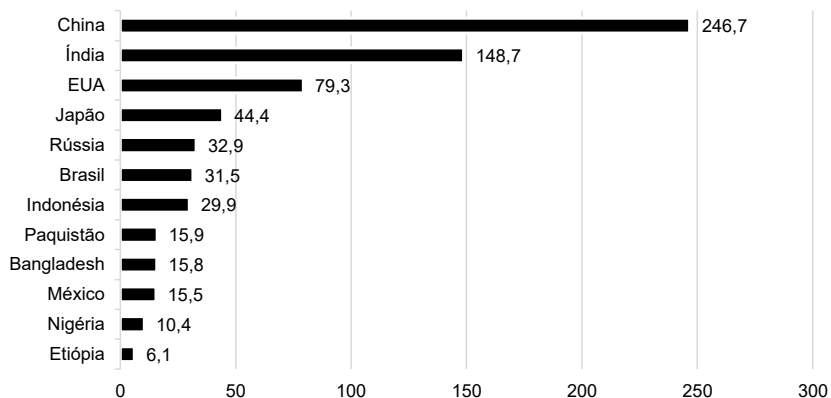
Avanços científicos e tecnológicos promovem hoje benefícios à saúde e longevidade humanas. A conscientização desse fator por alguns, tem propiciado que cada vez mais jovens e adultos cuidem da saúde para uma maior longevidade ativa, isto é, almeja-se viver mais e com saúde física e mental. Entretanto, ainda se nota que grande parcela da população não sabe como conviver com os idosos, gerando muito preconceito, discriminação e violência.

Segundo dados da ONU – Organização das Nações Unidas, a população mundial hoje chega a marca de 8 milhões de habitantes, sendo a masculina em torno de 4.064.934.402 (representando 50,5%) e a feminina em torno de 3.991.536.854 (representando 49,5%), com a expectativa de que, em 2037, o número de habitantes do planeta atinja 9 bilhões, e entre os mais populosos estão China (1.426.000.000 e Índia (1.412.000.000), sendo o Brasil o sexto mais populoso, com a média de 215.000.000 milhões de habitantes (ONU, 2022).

Já a população de idosos no mundo hoje é de 1,1 bilhão de idosos em 2022 e os 12 países com maior quantidade de pessoas de 60 anos ou mais de idade são, por ordem decrescente, China (264,7 milhões), Índia (148,7 milhões), EUA (79,3 milhões), Japão (44,4 milhões), Rússia (32,9 milhões), Brasil em 6º lugar com 31,5 milhões, Indonésia (29,9 milhões), Paquistão (15,9 milhões), Bangladesh (15,8 milhões), México (15,5 milhões), Nigéria (10,4 milhões) Indonésia (29,9 milhões) (PORTAL DO ENVELHECIMENTO E LONGEVIVER, 2022), como se pode observar no gráfico a seguir:



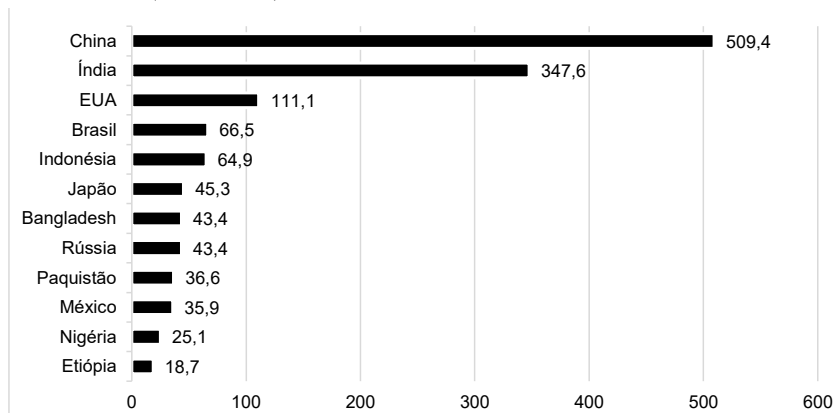
Gráfico 1 – Países com maior população de pessoas com 60 anos ou mais (em milhões)



Fonte: Elaborado pelas autoras a partir de dados do Portal do Envelhecimento e Longevidade (2022).

Estima-se que, em razão da dinâmica demográfica diferenciada nos diversos países, a quantidade de idosos e ordem nacional devem se modificar ao longo do século XXI, e em 2050, essa quantidade global de idosos deve alcançar 2,1 bilhões de pessoas com 60 anos e mais de idade e não haverá alteração na ordem dos 3 primeiros lugares: China (509,4 milhões), Índia (347,6 milhões) e EUA (111,1 milhões). A Indonésia (com 64,9 milhões) pula para o 5º lugar e o Brasil fica em 4º lugar em 2050 com 66,5 milhões de idosos. O Japão (45,3 milhões) cai para o 6º lugar e a Rússia (43,4 milhões) cai para o 8º lugar. Bangladesh (43,4 milhões) sobe para 7º lugar e em seguida aparecem Paquistão (36,6 milhões), México (35,9 milhões), Nigéria (25,1 milhões) e Etiópia (18,7 milhões) (PORTAL DO ENVELHECIMENTO E LONGEVIDADE, 2022), como se nota no gráfico abaixo:

Gráfico 2 – Estimativa 2050 - Países com maior população de pessoas com 60 anos ou mais (em milhões)



Fonte: Elaborado pelas autoras a partir de dados do Portal do Envelhecimento e Longevidade (2022).

Vale ressaltar que o aumento da população traz consigo a ampliação do impacto ambiental do desenvolvimento econômico, através do aumento da renda per capita impulsionando a produção e o consumo insustentáveis (ONU, 2022).

O cenário mundial não é dos mais atraentes, em razão das guerras, fome e desastres climáticos que atingem toda a terra, e com o mundo passando por várias crises, os direitos dos idosos devem ser vistos como uma das pautas fundamentais da sociedade.

Portanto, diante de todo esse cenário, não se pode ignorar o tema do envelhecimento e a adaptação cultural e econômica que os países devem passar para um futuro que hoje já se vivencia, um futuro saudável.

O envelhecimento primeiro passa pelo campo cultural. Quem diz “quando” ou “com que idade” se “estar velho” é a sociedade, e quem hoje em determinado país é considerado idoso, amanhã pode não o ser, pois depende de todo um contexto cultural, que pode ser reflexo normativo, e também temporal ou etário, vale dizer que, a Organização Mundial de

Saúde (OMS, 2015), seguindo essa linha, determinou que considera, para os países em desenvolvimento, idosas as pessoas com 60 (sessenta) anos ou mais, e para os países desenvolvidos, aquelas com 65 (sessenta) anos ou mais.

Entretanto, em razão da longevidade da população, a OMS passou a classificar o envelhecimento em quatro fases: a) meia-idade – pessoas com idade entre 45 a 59 anos; b) idoso - pessoas com idade entre 60 a 74 anos; c) ancião - pessoas com idade entre 75 a 90 anos; d) velhice extrema - pessoas com idade superior a 90 anos (OMS, 2015).

O “olhar cultural” é também determinativo sobre “quem é idoso”. Antigamente, ainda quando o homem era nômade e vivia em comunidades tribais, em virtude das condições ambientais, e num panorama escasso de ciência e tecnologia, sabe-se que o homem vivia menos, e por essa razão, o envelhecimento era precoce, e a velhice marcada logo muito cedo, entre os 35-40 anos, caracterizada pela falta de vigor físico, e por outros sinais como cabelos brancos, pele enrugada, dentre outros.

Dessa forma, os menos desprovidos desse vigor físicos, que não mais suportassem os deslocamentos das tribos nômades, eram deixados para trás, e começa a significação de idoso como ser inválido e imprestável que deve ser eliminado.

Entretanto, em algumas sociedades, embora existisse certa dualidade de pensamento sobre o conceito de velhice e de idoso, sabe-se que o mesmo era visto com respeito e como ser humano dotado de sabedoria devido à sua vivência. Na Grécia antiga tinha-se o governo e domínio exercido pelos idosos (a gerontocracia), onde a figura do mais velho era vista como honra. Em Esparta, destacou-se a Gerúsia, espécie de conselho deliberativo, formado por 28 homens experientes, sábios, todos com mais de 60 anos. E em Roma, o Senado, a “Assembleia dos Anciãos” que representava o conselho político formado pelos patrícios, também representando a vivência e sapiência dos mais velhos (Beauvoir, 2018).

Alguns países, como Japão e China, culturalmente a velhice é um processo que representa virtudes, amadurecimento, sabedoria. No Japão, a posição de prestígio dos membros mais velhos, que são tratados com consideração e respeito pelos filhos, netos e toda a sociedade, estão vinculadas à tradição familiar, baseados na solidariedade, na hierarquia e valorização dos vínculos familiares, onde a devoção filial é um elevado preceito ético (Pinto; Neri; 2012). Também na China os idosos são tratados com respeito em virtude de sua maturidade, experiência e sabedoria, seguindo uma tradição familiar e social baseada na dignidade, honra e respeito aos mais velhos (Beauvoir, 2018).

Nesse século marcado pela falta de “valores”, de respeito pelo outro, o ser humano precisa ter como primeiro passo o reconhecimento da situação de envelhecimento como algo natural e digno que atinge a todos a partir do nascimento.

Contudo, hoje, com o aumento da população idosa e conseqüente redução da população jovem, problemas como o acesso à saúde de qualidade e a estabilidade do sistema previdenciário público no Brasil têm se tornado um desafio ainda maior para esse grupo populacional: o idoso, que sofre muitas vezes calado vários tipos de violência, inclusive a menos veiculada, a violência institucional.

### **3 A VIOLÊNCIA ESTRUTURAL E INSTITUCIONAL: ESTUDO DE CASOS**

A violência faz parte da trajetória humana desde épocas remotas. Mas o que se entende por violência?

A Organização Mundial de Saúde – OMS, que tem como um de seus objetivos garantir e desenvolver o nível de saúde dos povos, define violência como:

[...] o uso intencional da força física ou do poder, real ou em ameaça, contra si próprio, contra outra pessoa, ou contra um grupo ou uma comunidade, que resulte ou tenha grande possibilidade de resultar em lesão, morte, dano psicológico, deficiência de desenvolvimento ou privação (OMS, 2002, p.27).

Assim, por violência entende-se a força física real ou psicológica, expressas contra si ou contra outro, que possam resultar em danos físicos ou psicológicos, lesões ou morte.

Os idosos, enquanto grupo de pessoas que precisam de maior atenção, são vítimas das mais variadas formas de violência, seja física, psicológica, patrimonial, estrutural ou institucional.

Nesse sentido, visando preservar a saúde mental e física do idoso, bem como o respeito a essa categoria através da educação e de ações, a OMS identificou os seguintes tipos de violências: abuso físico ou maus-tratos físicos; abuso ou maus-tratos psicológicos; a negligência; a autonegligência; o abandono; abuso financeiro e o abuso sexual (OMS, 2022).

Embora a violência contra o idoso seja expressa através das mais variadas formas, enfatizar-se-á, neste artigo as categorias estrutural e institucional.

Por violência estrutural entende-se “a que se fundamenta na organização da sociedade e na cultura” (Minayo, 2005), em se tratando do idoso o estigma cultural de “imprestável”, “inútil”. Necessita-se urgentemente da nova visão do envelhecimento como processo natural, e do idoso, ou adulto maior, na nova significação, como pessoa cidadã e digna de respeito.

E a essa violência podem somar-se a violência verbal, quando palavras que denigrem a imagem do idoso enquanto pessoa, tais como “velho imprestável”, “velho inútil”, “velho que só serve para dar trabalho” e outros xingamentos são proferidos; a violência física, quando seguidos aos xingamentos são praticados atos violentos que lesionam fisicamente

ou podem levar à morte o idoso; e a violência psicológica, a que atinge a saúde mental do idoso, pelo simples fato de escutar tais xingamentos muitas vezes por entes familiares.

Por violência institucional, assim é a definição do Ministério da Saúde:

Violência institucional é aquela exercida nos ou pelos próprios serviços públicos, por ação ou omissão. Pode incluir desde a dimensão mais ampla da falta de acesso à má qualidade dos serviços. Abrange abusos cometidos em virtude das relações de poder desiguais entre usuários e profissionais dentro das instituições, até por uma noção mais restrita de dano físico intencional. Esta violência pode ser identificada de várias formas: peregrinação por diversos serviços até receber atendimento; falta de escuta e tempo para a clientela; frieza, rispidez, falta de atenção, negligência; maus tratos dos profissionais para com os usuários, motivados por discriminação, abrangendo questões de raça, idade, opção sexual, gênero, deficiência física, doença mental; [...] diagnósticos imprecisos, acompanhados de prescrição de medicamentos inapropriados ou ineficazes, desprezando ou mascarando os efeitos da violência (OMS, 2002, p. 21-22).

Na mesma perspectiva soma-se o entendimento de Minayo (2005, p.14), para quem a violência institucional se reflete na “aplicação ou omissão na gestão das políticas sociais pelo Estado e pelas instituições de assistência”.

Dessa forma, apesar de uma gama de legislações que visam a proteção do idoso, faz-se necessário também que o Estado seja o “exemplo” da efetividade ou cumprimento normativo, para não tornar-se agente ativo de violência contra o adulto maior.

Mas, não é o que acontece de fato. Muitas são as denúncias contra as instituições que deveriam resguardar os direitos dos idosos. A mídia noticia muitos casos de idosos que sofrem violência em asilos ou casas de longa permanência para idosos, hospitais, clínicas, onde a má qualidade dos serviços ali prestados reflete, primeiramente, a violência institucional,

da qual decorrem as várias outras espécies, como negligência, maus-tratos, abusos, violência psicológica, dentre outras.

Nesse sentido, elegeram-se três casos que demonstram as formas de violência citadas. O primeiro caso é de um idoso de 85 anos, que faleceu na Unidade de Pronto Atendimento (UPA) Santana, em Ponta Grossa, na região dos Campos Gerais do Paraná, final de maio de 2022. O idoso passou seis dias aguardando por uma vaga para ser transferido ao leito hospitalar, e o seu quadro de saúde foi agravando, e devido à demora e precariedade do serviço, veio a óbito (G1, GLOBO, 2022).

Verifica-se aqui a violência institucional, onde o descaso com a saúde é frequente, refletindo-se na má qualidade e na omissão do serviço público, na falta de atenção ao paciente, na negligência, e também a violência estrutural, onde o outro “idoso” é visto como “ser humano descartável, “que já viveu o que tinha de viver”, em total menosprezo à idade, à pessoa.

O segundo caso, ocorrido em meados de junho de 2021, é o de um idoso de 80 anos, que já se encontrava acamado há mais de um ano e meio, e que teve de ir de maca, levado pelos familiares, ao banco, no Piauí, durante o período crítico da pandemia, para fazer a prova de vida obrigatória para beneficiários do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). Antes de ser levado à agência, um parente do idoso informou que por diversas vezes tentou realizar o procedimento, sem que tivesse que levá-lo, mas não conseguiu. Segundo o familiar, o banco informou que o idoso acamado teria que ir pessoalmente provar que estava vivo. Ainda segundo a família, o banco disponibilizou uma ambulância para levar o homem, mas ele teve que ir de maca até a porta da agência quando chegou ao local (G1, GLOBO, 2022).

Sabe-se que na pandemia, aglomerações de pessoas idosas se formaram em filas nas agências bancárias para realizarem a tão “importante” prova de vida. No Centro de Teresina, capital do Piauí, a Vigilância Sanitária e a Polícia Militar foram acionadas com o objetivo de notificar os bancos e

tentar controlar a aglomeração, garantindo distanciamento entre os clientes (G1, GLOBO, 2022).

Percebe-se, assim, o retrato do descaso com o idoso, categoria que deveria estar sendo preservada na pandemia, pois um dos grupos de risco de contrair a doença, estava sendo exposta à aglomeração, sujeitando-se a passar pela humilhação do enfrentamento de filas extensas, para garantir um direito que lhe assiste. Mais uma vez o desprezo com o adulto maior, reflexo da violência estrutural, onde o idoso não tem importância, e institucional, onde a burocracia estatal, a falta de políticas públicas adequadas, bem como normas burocratizadas, dificulta o bem-estar social. Espera-se que as regras sobre a prova de vida do INSS que entraram em vigor no ano corrente de 2023 possam, efetivamente, melhorar e/ou amenizar tais tipos de violências sofridas pelo adulto maior.

O terceiro caso, por sua vez, é de uma idosa de 88 anos que, em 2016, foi estuprada dentro do hospital por um enfermeiro enquanto estava internada na Unidade de Terapia Intensiva (UTI), em Goiânia. Segundo consta, o hospital cometeu negligência ao contratar o enfermeiro que já possuía extensa ficha criminal com passagens por crimes sexuais. Segundo as investigações, a idosa foi internada na UTI após sentir dores abdominais. Ela informou que no dia 9 de abril de 2016, estava no quarto, e à espera da visita dos netos, quando pediu aos técnicos de enfermagem que trocassem sua fralda. Porém, uma técnica saiu da sala e deixou apenas um técnico no local, o que a deixou incomodada. A paciente, que era enfermeira por profissão, entendeu que a situação era inadequada e disse que o enfermeiro praticou atos libidinosos contra a vontade dela, apesar de ter pedido para que parasse (G1, GLOBO, 2022).

O último caso denota, além da violência institucional, expressa na negligência, quando da contratação de pessoa acusada de crimes sexuais e na falta de atenção devida, a violência física e a psicológica sofrida pela paciente com o estupro, revelando tanto o desprezo com a idade e o gênero, numa expressão cultural de desvalorização da mulher idosa.



#### **4 O ESTATUTO DO IDOSO: CENÁRIO DE ACOLHIMENTO AOS IDOSOS E ANÁLISE DE SUAS VULNERABILIDADES**

O envelhecimento é consequência natural da vida, dessa maneira, a sociedade necessita preparar uma estrutura e organização para trabalhar com essas pessoas à medida que a idade avança. Para isso, existem os direitos dos idosos, que visam proteger esses indivíduos, reconhecendo os seus direitos humanos e a sua importância para construção de uma sociedade mais sábia e inclusiva.

Esses direitos, além de possuírem um caráter protetivo, preservam a qualidade de vida da população idosa e possibilitam que essas pessoas exerçam a plena cidadania.

Preocupada em proteger os indivíduos, independentemente da idade, a Constituição de 1988 impulsionada pela consciência da necessidade social cuidou de proteger a população da terceira idade e o fez de forma expressa e bem específica no seu artigo 230: “A família, a sociedade e o Estado têm o dever de amparar as pessoas idosas, assegurando sua participação na comunidade, defendendo sua dignidade e bem-estar e garantindo-lhes o direito à vida”.

Como se não bastasse, no corpo do texto da Magna Carta, observa-se que os idosos estão protegidos em vários outros artigos. Logo no seu primeiro Título, em seus princípios fundamentais já protege os idosos, pois é garantida a cidadania e a dignidade da pessoa humana (Art. 1º). Além disso, em seu artigo 3º, preconiza como objetivo fundamental promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

No seu artigo 5º, XLVIII, determina que “a pena será cumprida em estabelecimentos distintos, de acordo com a natureza do delito, a idade e o sexo do apenado”, aos idosos que por ventura tiverem que cumprir pena, protegendo, assim, pelo princípio da individualização da pena, que os direitos e garantias fundamentais e coletivos da Lei Maior sejam respeitados.

Outro direito garantido aos idosos diz respeito à aposentadoria, conforme previsto no artigo 7º, XXIV, não esquecendo a Lei Fundamental de tornar facultativo o voto, em relação aos direitos políticos, às pessoas maiores de 70 anos. (artigo 14º, § 1, inciso II, alínea “b”). A Magna Carta, em respeito à dignidade humana, reconhece ainda os direitos do idoso ao receber o Estatuto do Idoso – Lei nº 10.741/2003 no seu artigo 2º:

O idoso goza de todos os direitos fundamentais inerentes à pessoa humana, sem prejuízo da proteção integral de que trata esta Lei, assegurando-se-lhe, por lei ou por outros meios, todas as oportunidades e facilidades, para preservação de sua saúde física e mental e seu aperfeiçoamento moral, intelectual, espiritual e social, em condições de liberdade e dignidade.

E, ainda, a Constituição Federal preceitua que “A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social e tem por objetivos: a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice” (Art. 203, I), proporcionando a garantia de um salário mínimo ao idoso, que comprove não possuir meios de prover à própria manutenção, ou de tê-la provido por sua família (Art. 203, V).

Conforme a Constituição, o Estado prestará assistência judicial integral e gratuita, através da Defensoria Pública, aos idosos que comprovarem insuficiência de recurso, (Art. 134). Para o constituinte, o papel da família é imprescindível para a vida do idoso, pois se entende que ele é a base da sociedade e por isso merece a permanente tutela estatal. Para isso o Estado assegurará a assistência ao idoso, criando mecanismos para coibir a violência no âmbito de suas relações familiares, como preceitua o artigo 226, garantindo a proteção especial do Estado.

A Constituição cidadã, por questão jus-social, resgatou a valorização do idoso cuja matéria mereceu espaço específico, nos moldes do artigo 230, quando atribui a responsabilidade à família, à sociedade e ao próprio Estado sobre “o dever de amparar as pessoas idosas, assegurando sua

participação na comunidade, defendendo sua dignidade e bem-estar e garantindo-lhes o direito à vida” e determinou expressamente que “os programas de amparo aos idosos serão executados preferencialmente em seus lares”.

Resta enfatizar que os idosos devem ser acolhidos por todos os instrumentos assegurados à assistência dedicada ao ser humano, ao cidadão, sem qualquer distinção. Observa-se que, com essas determinações, os idosos já deveriam ter seus direitos respeitados e resguardados, mas a realidade brasileira não é essa, tanto é desvalorizada a condição do idoso que foi necessária a edição de uma lei – 10.471/93 – para produzir um Estatuto do Idoso a fim de detalhar e criar mecanismos para tornar eficaz a concretização desses direitos na idade avançada do ser humano.

O Estatuto do Idoso é o nome dado para a Lei Federal nº 10.471/2003, cujo objetivo é regular os direitos e garantias assegurados às pessoas idosas. O próprio Estatuto do Idoso entende que pessoa idosa é toda aquela com idade igual ou superior a 60 anos, importa mencionar que este também é o conceito estabelecido pela Organização Mundial de Saúde.

A lei cinge-se a tratar sobre questões relacionadas à família, saúde, discriminação e violência contra o idoso. O objetivo é a persecução de princípios e direitos fundamentais à vida humana, principalmente a garantia da dignidade humana, metaprincípio presente na Carta Constitucional brasileira.

O envelhecimento é uma característica humana, enfatize-se que o Estatuto torna o envelhecimento um direito personalíssimo<sup>38</sup>, ou seja, sua

<sup>38</sup> O CEDIVIDA explica em que pese o fato de a língua portuguesa possuir denominadores comuns empregados, em sua grande maioria no masculino, muitas vezes a designação linguística correta não é empática e inclusiva à diversidade de gênero. A palavra ‘idoso’, por exemplo, é usada para designar qualquer pessoa com mais de 60 anos, indiferente se homem ou mulher. Mas isso é correto considerando uma realidade como a nossa, em que a maior parte da população idosa é composta por mulheres?

O peso demográfico deve ser considerado para buscar maior atenção das políticas públicas para mulheres idosas, as quais padecem em maior número diante de tantas violências e negligências acometidas. A expressão ‘pessoa idosa’ é muito mais abrangente, pois valoriza a pessoa em primeiro lugar,

proteção é um direito social. Essa proclamação faz com a sociedade seja obrigada a garantir a efetivação desse direito de forma digna, enquanto já existe a obrigação do Estado de realizar a efetivação de políticas que contribuam para a garantia deles.

Alguns pontos que merecem destaque dentro dos direitos da pessoa idosa, cite-se o atendimento preferencial, esse direito assegura que pessoas idosas sejam atendidas com prioridade em hospitais, cinemas, teatros, lojas, ou em outros locais congêneres. Em emergências de saúde, a prioridade de atendimento depende da avaliação médica em relação à gravidade do caso. Ainda, o Estatuto garante que esse idoso tenha um acompanhante em tempo integral, desde que apta para a permanência no local. Esses direitos estão descritos no artigo 3º da Lei 10.741/03, o Estatuto do Idoso:

Art. 3º É obrigação da família, da comunidade, da sociedade e do poder público assegurar à pessoa idosa, com absoluta prioridade, a efetivação do direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, à cultura, ao esporte, ao lazer, ao trabalho, à cidadania, à liberdade, à dignidade, ao respeito e à convivência familiar e comunitária.

§ 1º A garantia de prioridade compreende:

I – atendimento preferencial imediato e individualizado junto aos órgãos públicos e privados prestadores de serviços à população;

II – preferência na formulação e na execução de políticas sociais públicas específicas;

---

indiferente do gênero, sob a proteção do princípio universal da Dignidade da Pessoa Humana.

A recomendação de substituição semântica em busca da neutralidade de gênero é para coibir generalismos, consagrando a individualidade de cada um. A adoção da expressão ‘pessoa idosa’ é um compromisso de inclusão que fazemos como forma de pacificação social e respeito, por meio de uma campanha defendida pelo Conselho Nacional dos Direitos do Idoso (CNDI), o qual também passou a se chamar Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Idosa, assim como o Estatuto do Idoso, o qual, a partir de julho deste ano, passa a se chamar Estatuto da Pessoa Idosa.

Com a aprovação da Lei 14.423, no dia 25 de julho de 2022, toda a legislação vigente nacional substituiu a palavra idoso e idosos por pessoa idosa e pessoas idosas em todos os textos oficiais, na perspectiva de refletir a importância da pessoa idosa para a sociedade.

- III – destinação privilegiada de recursos públicos nas áreas relacionadas com a proteção à pessoa idosa;
- IV – viabilização de formas alternativas de participação, ocupação e convívio da pessoa idosa com as demais gerações;
- V – priorização do atendimento da pessoa idosa por sua própria família, em detrimento do atendimento asilar, exceto dos que não a possuam ou careçam de condições de manutenção da própria sobrevivência;
- VI – capacitação e reciclagem dos recursos humanos nas áreas de geriatria e gerontologia e na prestação de serviços às pessoas idosas;
- VII – estabelecimento de mecanismos que favoreçam a divulgação de informações de caráter educativo sobre os aspectos biopsicossociais de envelhecimento;
- VIII – garantia de acesso à rede de serviços de saúde e de assistência social locais.
- IX – prioridade no recebimento da restituição do Imposto de Renda.

Outro ponto importante como direito da pessoa idosa são os medicamentos gratuitos, devem ser fornecidos sem custo, principalmente os de uso contínuo. Para ter acesso a esse benefício, é preciso ir até uma Farmácia Popular ou farmácias conveniadas com o Programa e levar um documento com foto, CPF e a receita médica dentro do prazo de validade.

Em relação ao transporte público, apesar de ser assegurado, esse direito fica dependente de cada município. Isso porque a obrigatoriedade da passagem gratuita do transporte público é a partir dos 65 anos. Porém, essa idade pode variar entre 60 a 65 anos, ficando pendente a cada município decidir isso. Consulte o site da Prefeitura da sua cidade e confirme qual a idade mínima.

Também de acordo com a lei, a pessoa idosa tem direito à isenção do pagamento de IPTU, a partir dos 60 anos, pessoas que sejam aposentadas e que tenham apenas um imóvel e com renda de até dois salários mínimos, estão isentas do pagamento do imposto. Para solicitar o benefício é ne-

cessário verificar o setor da prefeitura, ou pesquisar se esse serviço já está disponível no site da prefeitura da cidade.

De acordo com a disposição do Estatuto, idosos que apresentarem não ter renda suficiente para se sustentar, podem solicitar pensão alimentícia a um filho. O não pagamento pode levar à prisão. Porém, caso esse filho comprove não ter condições de pagar a pensão, o idoso pode solicitar o benefício assistencial no valor de um salário mínimo.

Em relação a tramitação de processos na justiça, outro direito previsto na legislação, é preciso fazer uma prova de idade e solicitar a uma autoridade jurídica competente. Atualmente, há dois tipos de prioridades: 60+ e 80+, sendo que a mais alta prioridade é para as pessoas com mais de 80 anos, desde 2017.

## **5 AS POLÍTICAS VOLTADAS AOS IDOSOS COMO MEIO DE PROVER A DIGNIDADE HUMANA**

O envelhecimento da população é uma reposta em diversos fatores, especialmente em relação à saúde. Em países em desenvolvimento como o Brasil, essa transmutação demográfica se deve mais às tecnologias em saúde. Segundo dados do INSPER<sup>39</sup>, nos dias atuais, 15% dos brasileiros têm mais de 60 anos, e 20% de zero a 14 anos. Em 20 anos, essa proporção deverá se inverter, pois, como se sabe, essa população mais velha precisa de atendimento de saúde e assistência.

A pesquisa aponta que menos de 1% dos médicos se especializa em geriatria e gerontologia. Também faltam leitos hospitalares de longa permanência, normalmente ocupados por pessoas com mais de 65 anos com doenças crônicas e cuidados por limitações em atividades da vida diária. Apenas 36% dos municípios têm instituições de longa permanência, em sua ampla maioria de administração privada.

---

39 Disponível em: <https://www.insper.edu.br/noticias/dois-desafios-para-o-sus-o-envelhecimento-da-populacao-e-a-falta-de-financiamento/>, acesso em 01/02/2023.

No Brasil, já aconteceram alguns avanços na elaboração de políticas sociais voltadas aos idosos; dentre as quais pode-se citar a Política Nacional do Idoso (1994); a Política Nacional de Saúde do Idoso (1999); o Estatuto do Idoso (2003); a Política Nacional de Assistência Social (2004); a Política Nacional de Saúde da Pessoa Idosa (2006), além dos direitos conquistados pela Constituição Federal em 1988.

A política pública, segundo Pereira (2008), compõe-se de atividades formais (regras estabelecidas) e informais (negociações, diálogos) adotadas em um contexto de relações de poder e destinadas a resolver, sem violência, conflitos em torno de questões que envolvem assuntos públicos.

Dentro dessa conjuntura de envelhecimento da população e aumento da expectativa de vida, os programas e políticas de envelhecimento ativo reconhecem a necessidade de estimular e equilibrar responsabilidade pessoal (cuidado consigo mesmo), locais e ambientes amistosos para a faixa etária e solidariedade entre gerações. As famílias e os indivíduos precisam planejar e se preparar para a velhice, e precisam se esforçar pessoalmente para adotar uma postura de práticas saudáveis em todas as fases da vida. Existe uma necessidade de discutir isso no dia a dia dos lares, pois as pessoas idosas necessitam de acolhimento e muitas delas auxiliam o orçamento doméstico.

Ao mesmo tempo, é necessário que os ambientes de apoio façam com que as opções saudáveis mais acessíveis, já que existem boas razões econômicas para se implementar programas e políticas que promovam o envelhecimento ativo, em termos de aumento de participação e redução de custos com cuidados.

As pessoas que se mantêm saudáveis conforme envelhecem enfrentam menos problemas para continuar a trabalhar, isso é evidente na realidade atual, essas pessoas tem a possibilidade de manterem-se ativas por muito mais tempo.

Na atualidade, a inclinação para se aposentar cedo em países industrializados é, em grande parte, o resultado de políticas que incentivaram

a aposentadoria precoce, agora com as diversas reformas da previdência que aconteceram no Brasil e em outros países, essa aposentadoria vem se prolongando cada vez mais.

Na proporção em que as populações envelhecem, haverá mais pressão para que as políticas públicas mudem, especificamente, porque mais indivíduos estão atingindo a chamada terceira idade, gozando de boa saúde, ou seja, ainda aptos para o trabalho. Isso ajuda a compensar os crescentes custos com pensões e aposentadorias, assim como os custos com assistência médica e social.

Já em relação às despesas públicas, cada vez maiores com assistência médica, alguns dados disponíveis indicam que a velhice em si não está associada ao aumento das despesas médicas. O que encarece os gastos são as deficiências e a saúde precárias, normalmente associadas à velhice. Se as pessoas envelhecerem com uma saúde melhor, as despesas médicas, não acrescentarão um déficit tão amplo.

## **6 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Adaptações culturais e econômicas devem estruturar a sociedade do futuro voltada ao “bem estar do envelhecimento” ou “bem estar do adulto maior”. Nessa seara, o Estado deve fomentar políticas que propiciem essa dignidade ativa sem os reflexos do preconceito e baseada no entendimento do envelhecer como curso natural da vida. Para tanto, o planejamento econômico-social para o futuro de uma sociedade em envelhecimento é fundamental, sempre tendo como alicerce as normas de proteção ao idoso.

A atual Constituição Federal vislumbrou o princípio da dignidade de forma extensiva, isto é, contemplando o termo sob várias vertentes, abrangendo, portanto, o ter direito à vida digna, à saúde, à moradia, ao lazer, a ser cidadão, à aposentadoria digna, dentre outros direitos e garantias. Nesse sentido, o adulto maior é cidadão e beneficiário dos



direitos previstos na Carta Magna. Mas não se deve olvidar que, não só o Estado, mas toda a sociedade e a família são responsáveis pelo bem estar do adulto em envelhecimento, como disposto no Estatuto do Idoso.

A mudança no “olhar” do idoso enquanto pessoa ainda com capacidade para o trabalho, para o desenvolvimento de atividades, deve se fazer presente para o país que se desenha no futuro próximo.

O preparo da família e da sociedade para o envelhecimento ativo deve ser tema constante de programas educacionais e políticas públicas, com o planejamento econômico, estrutural, educacional e social, que o Brasil deve colocar em prática para um futuro mais próspero e digno de pessoas que a cada dia envelhecem cidadãs.

## REFERÊNCIAS

AMOURI, Jamyle. Hospital é condenado a indenizar em R\$ 120 mil idosa que foi estuprada por enfermeiro dentro de UTI, em Goiânia.

**GLOBO, G1, 01. set. 2022.** Disponível em: <https://g1.globo.com/go/goias/noticia/2022/09/01/hospital-e-condenado-a-indenizar-em-r-120-mil-familia-de-idosa-que-foi-estuprada-por-enfermeiro-dentro-de-uti-em-goiania.ghtml>. Acesso em: 26 out. 2022.

BEAUVOIR, Simone de. **A velhice**. Rio de Janeiro, Ed. Nova Fronteira, 2018.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, Senado, 2014.

\_\_\_\_\_. Lei nº 8742/93. **Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências**. Brasília, Senado, 2014.

CEDIVIDA. **Centro de Direitos à vida da pessoa idosa**. Disponível em: <https://cedivida.org.br/legislacao/legislacao-e-direitos/estatuto-do-idoso-da-pessoa-idosa/>. Acesso em 02/02/2023.

IBRAHIM, F. Z. **Curso de Direito Previdenciário**. 16. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2011.

IDOSO MORRE EM UPA APÓS ESPERAR SEIS DIAS POR LEITO HOSPITALAR, DIZ FAMÍLIA. **GLOBO, G1 RPC Ponta Grossa**, Campos Gerais e Sul, 31 maio 2022. Disponível em: <https://g1.globo.com/pr/campos-gerais-sul/noticia/2022/05/31/idoso-morre-em-upa-apos-esperar-seis-dias-por-leito-hospitalar-em-ponta-grossa-diz-familia.ghml>. Acesso em: 6 jun. 2022.

IDOSO VAI DE MACA AO BANCO PARA FAZER “PROVA DE VIDA” DO INSS. **UOL, São Paulo, 9 jun.2021**. Disponível em: <https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2021/06/09/idoso-vai-de-maca-ao-banco-apresentar-prova-de-vida-do-inss-no-piaui.htm#:~:text=Um%20aposentado%20de%2080%20anos,desde%20o%20in%C3%ADcio%20deste%20m%C3%AAs> . Acesso em: 9 jun. 2021.

KERTZMAN, I. **Curso Prático de Direito Previdenciário**. 8. ed. Salvador: Jus Podivm, 2011.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **Violência contra idosos: o avesso do respeito à experiência e à sabedoria**. Brasília: Secretaria Especial de Direitos Humanos, 2005.

OMS. Organização Mundial de Saúde. **Resumo - Relatório mundial de envelhecimento e saúde. WHO, 2015**. Disponível em: <http://who.int>. Acesso em: 22 out. 2022.

OMS. Organização Mundial de Saúde. **Relatório mundial sobre a violência**. Editado por Etienne G. Krug, Linda L. Dahlberg, James A. Mercy, Anthony B. Zwi e Rafael Lozano. Genebra, 2002.

ONU. Organização das Nações Unidas. População mundial atinge 8 bilhões de habitantes em 2022. Disponível em: <https://news.un.org/pt/story/2022/11/1805342#:~:text=Popula%C3%A7%C3%A3o%20mundial%20atinge%208%20bilh%C3%B5es%20de%20pessoas%20%7C%20ONU%20News>. Acesso em 22 dez. 2022.

PEREIRA, P. A. P. **Discussões conceituais sobre política social como política pública e direito de cidadania.** In. Política Social no Capitalismo: Tendências Contemporâneas. São Paulo: Cortez, 2008.

PINTO, Meyre Eiras de Barros; NERI, Anita Liberalesso. Discutindo Mitos, Desvendando Sentidos: velhice, dependência e cuidado segundo jovens, adultos e idosos de origem japonesa. **In: Cuidar de Idosos no contexto da família:** questões sociológicas e sociais. Orgs. Anita Liberalesso Neri [et al.]. Campinas, SP: Ed. Alínea, 3. ed., 2012.

PORTAL DO ENVELHECIMENTO E LONGEVIVER. **Os 12 países com maior quantidade de idosos no século XXI.** Disponível em: <https://www.portaldoenvelhecimento.com.br/os-12-paises-com-maior-quantidade-de-idosos-no-seculo-xxi>. Acesso em: 7 jan. 2023.

## CAPÍTULO VI

---

### A MITIGAÇÃO DO PRINCÍPIO DA TIPICIDADE TRIBUTÁRIA: UMA ANÁLISE CRÍTICA DA ATUAL JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL E O ASPECTO NEGATIVO DA TESE FIRMADA NO TEMA DE REPERCUSSÃO GERAL 829

---

Maria Christina Filgueira de Morais<sup>40</sup>

#### **RESUMO**

Na atual jurisprudência do Supremo Tribunal Federal - STF, o Princípio da Reserva da Lei não é absoluto. Abre-se espaço para uma espécie de Legalidade Suficiente, sob a sistemática da delegação legislativa, oportunidade em que é permitido, ao regulamento, tratar sobre matéria tributária. Ocorre que, a exemplo do Direito Penal, em que há necessidade de obediência à Legalidade Estrita, em virtude da segurança jurídica - uma vez que a condenação cerceia direitos do réu -, no do Direito Tributário, é o que deve imperar, haja vista, a matéria tributária repercutir nos direitos do cidadão, em especial, no direito de propriedade em sentido amplo, o que envolve bens e renda. Tendo isto em vista, a mitigação da tipicidade cria uma situação temerária, uma vez que lesa aspectos constitucionais positivados, com relação às limitações ao poder de tributar, bem como, com relação ao próprio Código Tributário Nacional - CTN, notadamente, o seu Art. 110 (BRASIL, 1966). A ausência de estabilidade legislativa sobre

---

40 Mestranda em Direito Econômico pela Universidade Federal da Paraíba – UFPB. Advogada. Especialista em Direito do Trabalho e Direito Processual do Trabalho pela Universidade Gama Filho – UGF, Rio de Janeiro - RJ.

o que será diminuído do patrimônio do contribuinte - já que os termos da delegação podem ser alterados a qualquer momento, pelo Legislativo - segundo entendimento do STF-, e a ausência de fixação conceitual dos elementos componentes da relação tributária, geram insegurança jurídica, o que pode repercutir em inconstitucionalidade. O objetivo deste artigo é fazer uma análise crítica do posicionamento do STF, através de estudo doutrinário, legislativo e jurisprudencial sobre o tema.

**Palavras-chave:** Tipicidade. Mitigação. Tributos.

## 1 INTRODUÇÃO

As relações tributárias foram inicialmente sistematizadas com a Emenda nº 18 à Constituição vigente em 1965 (BRASIL, 1965), seguidas de reformulações nas Constituições seguintes, trilhando um direcionamento integrador entre o Direito Tributário e os Direitos Fundamentais, no sentido de promoção de mudanças que viessem a realizar o ideário da justiça fiscal.

A tributação, dentro do Estado Democrático de Direito, modernamente, deixou de ter um viés exclusivamente arrecadatário, para tornar-se instrumento de execução de princípios e objetivos da República Federativa do Brasil, especialmente, com a redução das desigualdades sócio-econômicas.

De maneira que qualquer alteração na dinâmica albergada no regramento tributário traz reflexos sobre a própria ordem social, motivo pelo qual, toda e qualquer reformulação legislativa deve ser efetuada com extrema parcimônia.

A tensão entre poder e liberdade, igualdade e segurança, estabilidade das relações e permeabilidade às mutações sócio-econômicas é uma constante no Direito Tributário, de forma que a compreensão em torno dos princípios e valores aos quais serve devem estar amparadas pela norma, sob pena de causar insegurança jurídica e conseqüente inconstitucionalidade. A verdade

é que a tributação invade a seara do direito de propriedade em sentido amplo, o que atinge bens e renda, de maneira a diminuir o patrimônio do contribuinte em prol de um Estado intervencionista que, teoricamente, realiza uma justiça distributiva, enquanto prestador de bens e serviços. A parte isto, o viés social não descaracteriza a imposição do Estado. Por este mesmo motivo, existem autores que defendem o estudo da Metodologia do Direito Tributário, especialmente, no que se refere à utilização de tipos e conceitos para o exercício do poder impositivo do Fisco, do que decorrerá uma maior ou menor segurança jurídica para o contribuinte (COELHO; MOREIRA, 2013). O domínio cognitivo aumenta a segurança nesse tipo de relação, em que o objeto deve estar bem delineado.

Obviamente, tem-se a compreensão da dificuldade de estabilizar a relação entre Direito Tributário e Economia, dada a ausência de paradigmas econômicos, tendo em vista as constantes crises nos mercados capitalistas e a volatilidade das relações financeiro-orçamentárias, diante da atual conjuntura sócio-econômica, a qual monopoliza os mercados. Ainda assim, o desafio de não subverter a segurança jurídica, enquanto atributo de um Estado Democrático de Direito, deve ser priorizada, em especial, no caso do Brasil, pelo Supremo Tribunal Federal – STF, considerado órgão de cúpula do Poder Judiciário, nas questões que envolvam relações tributárias submetidas ao crivo daquela Corte.

O embate dessas questões se dará sob duas perspectivas, considerando material doutrinário, legislativo e jurisprudencial. De um lado, serão mostradas concepções doutrinárias atribuídas à Legalidade tributária e à Tipicidade, enquanto corolário da Legalidade, sempre com o propósito de compreender o sentido da sua incorporação ao Sistema Constitucional Tributário, com seu alcance e suas limitações, na atualidade. De outro lado, será analisada a apreciação de dispositivos legais empregados no julgamento de casos concretos julgados pelo Supremo Tribunal Federal – STF e a tendência jurisprudencial no sentido de fortalecer uma Legalidade

Suficiente, mencionada no Tema de Repercussão Geral 829, além de analisarmos o aspecto negativo deste entendimento, notadamente, com relação ao disposto no Art. 37, inciso II, da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988). O objetivo é verificar até que ponto a determinação que se tem exigido da lei tributária está sendo mitigada, sob a perspectiva dos seus precedentes e do entendimento atual, numa análise crítica da forma como esta mitigação pode afetar negativamente a seara jurídico tributária no que diz respeito à segurança jurídica e patrimonial do cidadão.

Neste sentido, dar-se-á seguimento a esta breve exposição, nos tópicos seguintes, a fim de delinear a importância deste tema de estudo.

## **2 O PRINCÍPIO DA LEGALIDADE: SURGIMENTO E APLICAÇÃO NO DIREITO TRIBUTÁRIO**

Bandeira de Mello considera o Princípio da Legalidade como fundamental para a configuração do regime jurídico-administrativo, e que este é a essência do Estado de Direito, pois lhe dá identidade própria (BANDEIRA DE MELLO, 2005).

Não obstante outras manifestações históricas, não expressas, sobre o Princípio da Legalidade, na segunda metade do século XVIII, floresceram os princípios do Liberalismo, no sentido de assegurar as garantias de liberdade aos cidadãos, inspirados nos ideais da Revolução Francesa, momento em que foi considerado que a função do Estado estava limitada a proteger a propriedade e a liberdade dos indivíduos. Nesta linha, o Liberalismo também entendia que o Estado não deveria intervir na Economia.

Importante mencionar que, na Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, foi consignado que “A lei não proíbe senão as ações nocivas à sociedade. Tudo o que não é vedado pela lei não pode ser impedido e ninguém pode ser forçado a fazer o que ela não ordena” (FRANÇA, 1789). Já a Constituição Francesa de 1791 estabeleceu que

“não há na França autoridade superior à da lei. O rei não reina mais senão por ela e só em nome da lei pode exigir obediência” (FRANÇA, 1791).

Em termos gerais, instaurado o Estado de Direito, a vontade do rei foi substituída pela ideia da lei como resultante da vontade geral do povo, devidamente representado pelo Parlamento. Adotava-se a Teoria Tripartite do Poder e, com ela, a limitação da capacidade do Executivo de ditar leis gerais, resumindo-a à capacidade de editar atos singulares, previamente disciplinados em lei, uma vez que estas constituiriam expressão da vontade geral.

É importante frisar que, a parte a ideia de legalidade sobrevir como garantidora da igualdade, a ideia de igualdade, na época, era distinta da ideia de igualdade material, ou igualdade aristotélica, que se tem hoje, em que os iguais devem ser tratados da mesma forma, e os desiguais de forma desigual, na exata medida das suas desigualdades.

Neste caminho, como influência europeia, surge o Princípio da Legalidade no Brasil, o qual foi consagrado desde a Constituição Imperial, de 1824, cujo art. 179, I, já determinava que “nenhum cidadão pode ser obrigado a fazer, ou deixar de fazer alguma coisa, senão em virtude de Lei” (BRASIL, 1824).

Nos termos de Manoel Gonçalves Ferreira Filho:

este Estado, em sua forma típica e original, caracteriza-se, primeiro, pelo reconhecimento de que o Poder é limitado por um Direito superior, que está fora de seu alcance mudar. Tal Direito, natural porque inerente à natureza do homem, constitui a fronteira que sua atuação legítima não pode ultrapassar. Visto do ângulo dos sujeitos (passivos) do Poder, esse Direito é um feixe de liberdades, que preexistem à sua declaração solene, e recobrem o campo da autonomia da conduta individual. Autonomia que é a regra, a qual sofre apenas as restrições estritamente necessárias ao convívio social. (FERREIRA FILHO, 1988, p 12)



Em tempo, é sabido que, no Direito, os princípios possuem uma orientação geral, basilar, a qual auxilia o exercício do poder de polícia, da prática legislativa e da prática jurídica. A tradição, como bem pontuou Ferreira Filho no trecho acima, vem do Jusnaturalismo, ou Direito Natural – teoria que procura aplicar o Direito ao bom senso, à racionalidade, à equidade, à igualdade, à justiça e ao pragmatismo. É neste sentido que deve ser entendido o Princípio da Legalidade, compreendendo que o Estado irá regular as relações e cercear ações, apenas, após um processo legal que seja reconhecido pelas normas de direito. Desta forma, previne-se que decisões autoritárias de líderes políticos possam coibir o cidadão de usufruir de seus direitos e garantias fundamentais, como a igualdade jurídica.

De acordo com a lição de Manoel Gonçalves Ferreira Filho, “três aspectos avultam no que tange à igualdade jurídica: a igualdade de todos perante o Direito, a obrigatória uniformidade de tratamento dos casos iguais e, face negativa, a proibição das discriminações.” (FERREIRA FILHO, 1988, p.27)

Ocorre que, após a Primeira Guerra mundial e a crise econômica que se alastrou pelo mundo – as fases depressivas sempre eram acompanhadas por altos índices de desemprego, inflação e desequilíbrio de oferta e procura de bens e serviços -, o Estado passou a ser usado como instrumento para a correção das distorções geradas pelo Liberalismo. Afloram-se as políticas de bem-estar social e adentra-se, então, no período moderno das finanças públicas, caracterizado pela intervenção do Estado no domínio econômico e social.

Diante da ideia que passou a vigorar no século XX, ou seja, a de que o Estado existe para a consecução do bem comum, ele precisava obter recursos, os quais não fossem suficientes, apenas, para as atividades próprias de Estado. E, para conseguir tais recursos, a amplitude da tributação era a forma mais eficaz, e não só considerando o aspecto fiscal, reverberando na esfera econômica; mas, também, considerando o aspecto extrafiscal, repercutindo na esfera social.

Corriqueiramente, o Estado obtém recursos de duas maneiras, as quais dão origem à uma conhecida classificação atribuída pelos financistas às receitas públicas: receitas originárias – quando o Estado se despe das vantagens que o regime jurídico de Direito Público lhe proporciona e, de maneira semelhante a um particular, obtém receitas patrimoniais ou empresariais - e receitas derivadas – quando o Estado, agindo como tal, utiliza-se das suas prerrogativas de Direito Público, edita lei, e obriga o particular a praticar atos, ou se ponha em situações a entregar valores aos cofres públicos, independente da vontade deste particular. Ocorre que, com o passar do tempo, outras crises econômico-sociais se sobressaíram e novas maneiras de ajustes foram tomando forma, inclusive, a retomada de soluções de cunho eminentemente liberal, no intuito de resolver problemas econômicos, de maneira que, trazendo a questão para a realidade atual, e com a concepção de Estado Mínimo, que tem sido globalmente adotada, a exploração de atividade econômica por parte do Estado perdeu a importância, o que prejudicou a captação de receitas originárias, tendo como consequência a concentração da arrecadação estatal precipuamente nas receitas derivadas. Percebe-se que a arrecadação tributária é, praticamente, a única forma realmente profícua de o Estado manter a sua posição de prestador de bens e serviços públicos.

O grande problema é que o poder de tributar adentra na seara do direito de propriedade em sentido amplo, o que atinge bens e renda, de maneira a reduzir o patrimônio do contribuinte em prol do financiamento de bens e serviços públicos ofertados pelo Estado. Ainda assim, o viés social não descaracteriza a invasão na esfera do direito privado, por este motivo, é de extrema importância a observância do Princípio da Legalidade em matéria tributária.

Percebendo a maculação ao patrimônio individual e a linha tênue existente entre arrecadação tributária e apoderamento ilícito – uma vez que o que torna legítima, a arrecadação, é a previsão legal - é que diversos

autores defendem a observância da Legalidade Estrita em matéria tributária, inclusive, no que se refere ao emprego da Metodologia no Direito Tributário, especialmente, no que se refere à utilização de tipos e conceitos para o exercício do poder impositivo do Fisco, do que decorrerá uma maior ou menor segurança jurídica para o contribuinte. O Princípio da Tipicidade, como corolário do Princípio da Legalidade, aquele entendido como a necessidade de definição prévia de todos os elementos tributários, em uma espécie de fechamento conceitual, é tido como uma segurança jurídica, tanto para o contribuinte, como para o Estado.

Até 1978, a doutrina pouco referenciava a tipicidade no Direito Tributário, não existia formulação de teorias sobre um dever legislativo de se utilizar de conceitos determinados na elaboração dos textos normativos fiscais, embora o Princípio da Legalidade tenha sido considerado por diversos autores, na área, como de extrema importância. Foi a partir da obra de Alberto Xavier, jurista português, no Brasil, que se iniciou uma preocupação com um maior desenvolvimento do estudo da matéria (ROCHA, 2022). Em sua literatura, Alberto Xavier afirmou que o Princípio da Tipicidade, muito além do Princípio da Legalidade - que se esgotaria na afirmação de que os impostos deveriam ser criados através de lei - daria respeito ao conteúdo material da norma, sem deixar qualquer espaço para que a Administração se utilizasse do seu poder de discricionariedade em matéria tributária, ou seja, o legislador deveria formular os elementos do tributo de tal forma que a legitimação da cobrança do tributo só se daria com a exata conformação dos fatos à hipótese de incidência – *tatbestand* -, em uma forma de tipicidade que nominou de tipicidade cerrada (XAVIER, 1972).

Na mesma linha, à parte divergências de fundamentos e premissas, Misabel Derzi afirma que houve um equívoco na tradução do que seria tipo na literatura alemã. Segundo a autora, o tipo foi equivocadamente traduzido como sinônimo de *tatebstand*, que seria a conformação dos fatos à hipótese

de incidência. Para a jurista, os tipos são flexíveis, permitindo uma melhor adaptação do Direito às demandas sociais, a análise deve ser feita não pela órbita da subsunção, ou não, à norma, e sim, conforme a gradação em que se deu na espécie sob análise. Já os conceitos classificatórios, ou conceitos determinados, são enumerados em *numerus clausus* pelo legislador, não sendo possível criar direito não positivado pelo mesmo. No caso, tanto em Direito Penal como no Direito Tributário, a autora consigna que a utilização, pelo legislador, de conceitos classificatórios deve ser imposta para fins de segurança jurídica, haja vista, a invasão à liberdade e ao patrimônio individual que essas duas searas do direito viabilizam (DERZI, 2007).

Segundo Roque Antônio Carraza:

A vista de todo o exposto, o princípio da legalidade, no que pertine à instituição ou ao aumento de tributos, se manifesta entre nós como princípio da reserva absoluta da lei formal, entendido no sentido de que a lei ordinária (federal, estadual ou municipal), necessariamente minuciosa, ‘... deve conter não só o fundamento da conduta da Administração, mas também o próprio critério da decisão do caso concreto’, de molde que esta pode ser obtida ‘... por mera dedução da própria lei, limitando-se o órgão de aplicação a subsumir o fato na norma, independentemente de qualquer valoração pessoal’. Contendo a lei tributária todos os elementos que vão permitir a identificação do fato imponible, fica vedado o emprego da analogia (pelo Poder Judiciário) e da discricionariedade (pela Administração Pública). (CARRAZZA, 1981, p.96)

Hugo de Brito Machado afirmou que “sem o requisito da tipicidade, a dizer que a hipótese de incidência tributária deve ser definida em lei de forma específica e objetiva, de nada valeria a exigência da Legalidade” (MACHADO, 2019, p.108). Em outras palavras, a tipicidade tributária exige um conceito rígido, corroborando a ideia da segurança jurídica.

Não haveria maior utilidade em conceder, ao Legislativo, a incumbência de elaborar a legislação fiscal sem que o contribuinte tivesse a certeza

prévia do que seria diminuído de seu patrimônio à título de pagamento de tributos. A imprecisão da lei fiscal abriria espaço para a ampla interpretação do Executivo, o que poderia ultrapassar os limites de uma cobrança legítima, porque amplamente questionável. Eis o porquê da necessidade de conexão entre os Princípios da Legalidade, Anterioridade, Tipicidade e Irretroatividade, além da necessidade de entrecruzamento dos mesmos (COÊLHO, 2005).

Diante de tais considerações doutrinárias, é possível formular a ideia de que, quando existe espaço para que a Administração se utilize de seu poder discricionário para invadir a seara de direitos fundamentais, como a liberdade e o patrimônio individual, diante de situações que não estejam em plena conformação com hipóteses legais, portanto, abstrata e anteriormente previstas, como a obrigação de pagar tributos, limitando o poder de ação do Estado em detrimento do contribuinte, há espaço para violação de direitos fundamentais, constitucional e democraticamente, assegurados.

A Constituição da República de 1988 é a principal fonte do Direito Tributário no Brasil, disciplinando o Sistema Tributário Nacional em seus Arts. 145 a 162 (BRASIL, 1988), delineando e limitando o exercício da ação estatal de exigir tributos. Dessa característica, é possível extrair duas consequências, as quais devem ser observadas pelo legislador e administrador tributários: a primeira, consiste no fato de que, se a Constituição brasileira é rígida, por contemplar um processo especial para sua modificação, tal rigidez transmite-se ao Sistema Tributário Nacional, que somente pode ser modificado, por meio de emenda constitucional, afinal, as garantias individuais do contribuinte estão protegidas pelas cláusulas pétreas. E a segunda consequência, é que toda modificação a ser implementada no plano infraconstitucional, muito restrito, no que diz respeito ao Sistema Tributário Brasileiro, deverá atentar às referências preestabelecidas na Lei Maior, e nenhuma liberdade pode ser outorgada ao administrador público

nesta seara, sob pena de ultrapassar a linha tênue entre arrecadação lícita e apoderamento ilícito de patrimônio privado. Portanto, quando, ainda que por lei delegada, abre-se espaço para o Executivo atuar em Direito Tributário, torna a situação temerária, uma vez que o arbítrio Administrativo dessas questões, podem resvalar em inconstitucionalidade, causando grave prejuízo ao contribuinte.

### **3 UMA ANÁLISE CRÍTICA DA ATUAL JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL SOBRE A MITIGAÇÃO DO PRINCÍPIO DA TIPICIDADE TRIBUTÁRIA E O ASPECTO NEGATIVO DA TESE FIRMADA NO TEMA DE REPERCUSSÃO GERAL 829, EM ESPECIAL, PARA O CONTRIBUINTE ASSALARIADO**

No Supremo Tribunal Federal – STF, foram submetidos ao crivo daquela corte, o Recurso Extraordinário 343.446-2, proveniente de Santa Catarina, e o Recurso Extraordinário 838.284, também proveniente de Santa Catarina. O primeiro RE (343.446-2) trata da Contribuição para o Custeio do Seguro Acidente de Trabalho (SAT), que é uma contribuição realizada pelas empresas, ao INSS, com o objetivo de custear os benefícios pagos devido a acidentes de trabalho; tal contribuição, possui previsão constitucional no seu artigo 7º, inciso XXVIII (BRASIL, 1988), portanto, configurando-se como um direito fundamental do trabalhador. Já o segundo RE (838.284), trata da Anotação de Responsabilidade Técnica (ART), que é o documento que define, para os efeitos legais, os responsáveis técnicos pelo desenvolvimento de atividade técnica no âmbito das profissões abrangidas pelo Sistema Confea/Crea. Quanto à ART, a Lei nº 6.496/77 (BRASIL, 1977) estabeleceu sua obrigatoriedade em todo contrato para execução de obra ou prestação de serviço de Engenharia, Agronomia, Geologia, Geografia e Meteorologia, bem como para o desempenho de cargo ou função para a qual sejam necessários habilitação legal e

conhecimentos técnicos nas profissões abrangidas pelo Sistema Confea/Crea. Este último recurso (RE 838.284), deu margem ao reconhecimento de tema de repercussão geral, no âmbito do STF. Tratou-se do Tema 829. É importante evidenciar que a temática trata de tributos do tipo contribuição e taxa, não se refere a impostos.

O cerne da questão dos dois recursos, aqui mencionados, girou em torno, basicamente, da possibilidade de entregar ao regulamento questões que, em argumentação, deveriam ter sido tratadas por lei, mais especificamente, por lei complementar, com vistas às questões constitucionais arguidas em cada recurso. Nos subtópicos seguintes, serão tratados caso a caso.

### **3.1 Recurso extraordinário nº 343.446-2, de santa catarina – custeio do seguro acidente de trabalho – sat**

No caso do Recurso Extraordinário nº 343.446-2, de Santa Catarina, envolvendo a SAT, o bojo da questão se constituiu em alegação de inconstitucionalidade por ofensa ao Art. 195, I, “a”, com redação pela Emenda Constitucional 20/98, e inciso IV, §4º, do mesmo artigo, da Constituição Federal de 1988; ao Art. 154, I, da CF/88; e ofensa ao Art. 5º, Caput, e Art. 150, I, ambos, também, da CF/88 (BRASIL, 1988). Foi arguido que as Leis 7.787/89, Art. 3º, II (BRASIL, 1989); e a Lei 8.212/91, Art. 22, II (BRASIL, 1991), utilizaram-se de base de cálculo distinta da constitucionalmente prevista, criando nova contribuição social, invadindo a competência residual da União para criar novos tributos, o que se daria, apenas, por lei complementar, e não, ordinária. Ademais, também foi argumentado que o Poder Executivo, ao criar sucessivos Decretos, a saber, Decreto 612/92 (BRASIL, 1992) e Decreto 2.173/97 (BRASIL, 1997), a pretexto de regulamentar a contribuição SAT, prevista no Art. 22, II, da Lei 8.212/91 (BRASIL, 1991), inovou na ordem jurídica, ao redefinir o conceito de atividade preponderante e grau de risco, o que repercutiu na base de

cálculo, nas alíquotas e na definição dos contribuintes, violando, também o Art. 149, c/c 146, III, e Art. 150, I, todos da CF/88 (BRASIL, 1988). Por fim, foi arguida, ainda, que a destinação do produto da arrecadação também foi alterada pelos Decretos já mencionados, destinando-o ao financiamento dos benefícios concedidos em razão da maior incidência de incapacidade laborativa decorrente dos riscos ambientais do trabalho, e que a Lei 7.787/89, Art. 3º, II (BRASIL, 1989), ao fixar alíquota de 2% (DOIS POR CENTO) para todos os contribuintes, independente da atividade empresarial exercida, violaria o Princípio da Isonomia previsto no Art. 5ª, Caput, e inciso II; e Art. 150, II, ambos da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988).

Ao julgar as questões relacionadas às inconstitucionalidades arguidas (Art. 22, II, da Lei 8.212/91; Lei 7.787/89, Art. 3º, II; e Decretos 612/92 e 2.173/97), em termos gerais, o STF afirmou que haveria de prevalecer a definição de cada instituto, em observância ao Art. 110 do Código Tributário Nacional – CTN (BRASIL, 1966), prevalecendo o modo de raciocinar por meio de conceitos. Porém, no caso de delegação legislativa, haveria uma mitigação quanto a isto. É o que ocorre, quando a lei proveniente do Legislativo, delega, ao regulamento, a competência para preencher elementos do tipo nela previsto que, para o caso em análise, o tipo de atividade nela previsto revelaria o risco leve, médio ou grave. Afirmou, ainda, que os Decretos regulamentares em questão, ao tratarem da atividade econômica preponderante e do grau de risco acidentário delimitariam conceitos necessários à aplicação concreta da lei, não exorbitando do poder regulamentar conferido pela norma, nem ferindo os princípios em matéria tributária. Segue, abaixo, a ementa do julgado, nos exatos termos:

- CONSTITUCIONAL. TRIBUTÁRIO. CONTRIBUIÇÃO: SEGURO DE ACIDENTE DO TRABALHO - SAT. Lei 7.787/89, arts. 3º e 4º; Lei 8.212/91, art. 22, II, redação da Lei 9.732/98. Decretos 612/92, 2.173/97 e



3.048/99. C.F., artigo 195, § 4º; art. 154, II; art. 5º, II; art. 150, I. I. - Contribuição para o custeio do Seguro de Acidente do Trabalho - SAT: Lei 7.787/89, art. 3º, II; Lei 8.212/91, art. 22, II: alegação no sentido de que são ofensivos ao art. 195, § 4º, c/c art. 154, I, da Constituição Federal: improcedência. Desnecessidade de observância da técnica da competência residual da União, C.F., art. 154, I. Desnecessidade de lei complementar para a instituição da contribuição para o SAT. II. - O art. 3º, II, da Lei 7.787/89, não é ofensivo ao princípio da igualdade, por isso que o art. 4º da mencionada Lei 7.787/89 cuidou de tratar desigualmente aos desiguais. III. - As Leis 7.787/89, art. 3º, II, e 8.212/91, art. 22, II, definem, satisfatoriamente, todos os elementos capazes de fazer nascer a obrigação tributária válida. O fato de a lei deixar para o regulamento a complementação dos conceitos de “atividade preponderante” e “grau de risco leve, médio e grave”, não implica ofensa ao princípio da legalidade genérica, C.F., art. 5º, II, e da legalidade tributária, C.F., art. 150, I. IV. - Se o regulamento vai além do conteúdo da lei, a questão não é de inconstitucionalidade, mas de ilegalidade, matéria que não integra o contencioso constitucional. V. - Recurso extraordinário não conhecido. (STF - RE: 343446 SC, Relator: CARLOS VELLOSO, Data de Julgamento: 20/03/2003, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJ 04-04-2003 PP-00040 EMENT VOL-02105-07 PP-01388)

De tal julgado, é possível concluir-se que o STF aplicou uma mitigação ao Princípio da Tipicidade, explico: sabe-se que, em Direito Tributário, a regra é a de que o fato, para constituir um tributo, deve moldar-se à hipótese abstratamente prevista em lei, ou seja, deve haver a exata subsunção do fato à hipótese de incidência (*tatbestand*), para que a cobrança do tributo seja legítima. Ocorre que, no caso em tela, apesar de reconhecer a importância de se utilizar de conceitos fechados em Direito Tributário, conforme previsão do Art. 110, do Código Tributário Nacional (BRASIL, 1966), a suprema corte excepcionou a possibilidade de a regulamentação, a partir de uma experiência, trazer esclarecimentos à título de conceitos elementares,

de forma a haver melhor adaptação da norma, como se houvesse uma espécie de diálogo entre o regulamento e a lei, no que concerne à matéria, notadamente, quando se tratar de delegação legislativa. Ora, conforme exposto no tópico 2 (DOIS) deste estudo, os conceitos revestem-se de características irrenunciáveis e rígidas, fechadas, de modo a proteger a segurança jurídica. Ou seja, não se deve deixar ao alvitre do aplicador (FISCO), decidir, ainda que por regulamento, o conceito dos elementos, os quais, em conjunto, configurarão, ou não, o tributo, justamente pela falta de um conceito fechado que deveria ser previamente assegurado por lei. Caso tal permissividade não causasse tensão e risco, o legislador constitucional não teria positivado, na Constituição, as questões relacionadas à competência e às limitações em matéria tributária, afinal, o fenômeno tributação é demanda delicada em que há diminuição do patrimônio do particular, ou seja, configura-se como uma espécie de penalização do patrimônio particular, sem que este particular tenha realizado conduta ilícita, motivo pelo qual, a segurança jurídica deve prevalecer.

Ademais, por motivos óbvios, e pelo fato de se estar atuando em um campo cuja competência pertence a outro órgão ou Ente federativo, como é o caso da delegação legislativa, é que se deveria observar a estrita legalidade, utilizando-se de conceitos fechados, justamente para que se evite a exorbitância, ou mesmo o equívoco, no uso dessa permissividade, através da delegação legislativa. Afinal, um mesmo objeto, pode receber várias denominações, sem mudar a sua essência, ou seja, o que seria hipótese de incidência sobre o crivo de determinado conceito, também poderia ser hipótese de incidência pelo crivo de conceito distinto, apesar de se tratar do mesmo objeto, oportunidade em que o desfecho de determinada delegação poderia configurar afronta às limitações ao poder de tributar, como o caso de *bis in idem*, situação em que ocorre dupla tributação sobre o mesmo fato gerador, hipótese não admitida pelo Direito Tributário brasileiro.

Explicando melhor: se houvesse determinada delegação legislativa, com a permissividade de a Administração atribuir conceito à determinado

objeto através de regulamentação, pelo fato desta Administração possuir uma familiaridade maior com este elemento, o que permitiria, em tese, maior poder de defini-lo, poderíamos imaginar que, se fosse estipulado, pela lei, que haveria tributação sobre canetas esferográficas, e coubesse à Administração, através de Decreto regulamentador, a conceituação do que viria a ser caneta esferográfica, definindo-a como uma caneta à base de tinta, em virtude de delegação legislativa; e o Legislativo, posteriormente, instituisse o mesmo tributo sobre canetas tinteiro, definindo-as como canetas à base de tinta, o que está correto, poderíamos afirmar que a questão albergaria flagrante caso de *bis in idem*, uma vez configurados os mesmos fatos geradores, com elementos idênticos. Senão, vejamos: segundo o Inmetro, a caneta esferográfica é uma ferramenta em que a peça principal é uma esfera, que age como um atenuador entre a base sobre a qual se está escrevendo e a tinta de secagem rápida que está dentro da caneta. A esfera gira livremente, enquanto é constantemente abastecida por reservatório de tinta, portanto, uma caneta esferográfica nada mais é do que uma caneta à base de tinta, repita-se (INMETRO, 2010).

A parte isto, o STF, em observação, no mínimo contraditória, assegurou que a delegação poderia ser retirada daquele que a recebeu a qualquer momento, por decisão do Legislativo, além de deixar claro que a delegação se daria dentro de uma razoabilidade e sob limites, ao argumento de que a possibilidade de utilização de conceitos não fechados poderia gerar inconstitucionalidade. Tal afirmação torna-se contraditória, porque, ao mesmo tempo em que afirma a hipótese de delegação de conceitos pelo fato de quem é responsável pelo regulamento estar mais próximo da realidade do que o Legislativo, também afirma, indiretamente, que há grande possibilidade de ocorrer inconstitucionalidade em situações albergadas na lei delegada, devido utilização de conceitos não fechados. O caso em apreço demonstra a tensão estabelecida pela questão, o que não ocorreria se fossem utilizados conceitos fechados, legalmente previstos. A

situação mostra que, apesar de caminhar para o que define como Legalidade Suficiente, o próprio STF demonstra contradição no entendimento sobre a temática que, por tais motivos, acredita-se que está longe de ser consolidada.

Passemos a outra análise no próximo subtópico.

### **3.2 Recurso extraordinário nº 838.284, de santa catarina – anotação de responsabilidade técnica (art) -, tema de repercussão geral 829 e o aspecto negativo da tese firmada, em especial, para o contribuinte assalariado**

O referido recurso extraordinário foi interposto contra acórdão do Tribunal Regional Federal da Quarta Região, oportunidade em que aquele Tribunal reconheceu a constitucionalidade do parágrafo único do Art. 2º da Lei nº 6.994/82 (BRASIL, 1982). O mencionado artigo prescreve que a fixação dos valores das taxas correspondentes aos seus serviços relativos, e atos indispensáveis ao exercício da profissão, cabe às entidades referidas naquela Lei e que, o disposto no artigo, não se aplica às taxas referentes à Anotação de Responsabilidade Técnica (ART), criada pela Lei nº 6.496, de 7 de dezembro de 1977 (BRASIL, 1977), as quais poderão ser fixadas observado o limite máximo de 5 MVR. Pois bem, aquele Tribunal assegurou que, em se tratando de taxa, a Legalidade tributária deveria ser flexibilizada, e que, para o seu atendimento, bastaria que a lei formal indicasse o seu valor máximo, como feito pelas Leis nº 6.994, de 1982, Art. 2º, parágrafo único (BRASIL, 1982); e nº 12.514, de 2011, Art. 11 (BRASIL, 2011), haja vista, a ART ser mais adequadamente quantificada pelo órgão regulamentar competente, baseado em estudos técnicos, atendendo-se melhor aos Princípios constitucionais da Proporcionalidade e da Capacidade Contributiva.

Antes do julgamento do RE 838.284, o tema foi reconhecido como de repercussão geral pela suprema corte, que decidiu e fixou a tese de

que a Legalidade tributária não é violada pela lei que, positivando o teto, possibilita que o ato normativo infralegal fixe o valor de taxa em proporção razoável com os custos da atuação estatal, valor esse que não pode ser atualizado por ato do próprio conselho de fiscalização em percentual superior aos índices de correção monetária legalmente previstos.

Da análise do julgado, é possível extrair-se que, mais uma vez, o STF mitigou o Princípio da Tipicidade ao argumento de que, entre lei e regulamento, é plenamente possível haver diálogo no sentido de que a lei delegada exista sob os critérios de subordinação, desenvolvimento e complementariedade, com a devida justificativa, para tal delegação, na lei autorizadora, critérios que tornariam possível, a mitigação da tipicidade. Para o caso em tela, o STF afirmou que a Administração Pública, pelo fato de ter maior proximidade com o contribuinte, no que se refere ao desenvolvimento da atividade estatal, pode extrair elementos que melhor quantificarão o tributo, no caso, a taxa, visando otimizar a justiça comutativa e, portanto, possibilitando uma maior equivalência do valor da exação com os custos que ela pretende ressarcir.

No caso do Conselho Federal de Engenharia e Agronomia - CONFEA, a corte suprema asseverou que o valor do contrato – valor empregado como critério de incidência da exação – não figuraria como base de cálculo. E que a exação deveria obedecer a correção monetária com base na inflação, mas sem ultrapassar o teto permitido por lei.

Firmada, a tese, o julgamento do RE 838.284 ficou assim ementado:

Recurso extraordinário. Repercussão geral. Tributário. Princípio da legalidade. Taxa cobrada em razão do exercício do poder de polícia. Anotação de Responsabilidade Técnica (ART). Lei nº 6.994/82. Aspecto quantitativo. Delegação a ato normativo infralegal da atribuição de fixar o valor do tributo em proporção razoável com os custos da atuação estatal. Teto prescrito em lei. Diálogo com o regulamento em termos de subordinação, de desenvolvimento e de complementariedade. Constitucionalidade.

1. Na jurisprudência atual da Corte, o princípio da reserva de lei não é absoluto. Caminha-se para uma legalidade suficiente, sendo que sua maior ou menor abertura depende da natureza e da estrutura do tributo a que se aplica. No tocante às taxas cobradas em razão do exercício do poder de polícia, por força da ausência de exauriente e minuciosa definição legal dos serviços compreendidos, admite-se o especial diálogo da lei com os regulamentos na fixação do aspecto quantitativo da regra matriz de incidência. A lei autorizadora, em todo caso, deve ser legitimamente justificada e o diálogo com o regulamento deve-se dar em termos de subordinação, desenvolvimento e complementariedade.
2. No RE nº 343.446/SC, alguns critérios foram firmados para aferir a constitucionalidade da norma regulamentar. “a) a delegação pode ser retirada daquele que a recebeu, a qualquer momento, por decisão do Congresso; b) o Congresso fixa standards ou padrões que limitam a ação do delegado; c) razoabilidade da delegação.”
3. A razão autorizadora da delegação dessa atribuição anexa à competência tributária está justamente na maior capacidade de a Administração Pública, por estar estreitamente ligada à atividade estatal direcionada a contribuinte, conhecer da realidade e dela extrair elementos para complementar o aspecto quantitativo da taxa, visando encontrar, com maior grau de proximidade (quando comparado com o legislador), a razoável equivalência do valor da exação com os custos que ela pretende ressarcir.
4. A taxa devida pela anotação de responsabilidade técnica, na forma do art. 2º, parágrafo único, da Lei nº 6.994/82, insere-se nesse contexto. Os elementos essenciais da exação podem ser encontrados nas leis de regência (Lei nº 6.496/77 e Lei nº 6.994/82). Foi no tocante ao aspecto quantitativo que se prescreveu o teto sob o qual o regulamento do CONFEA poderá transitar para se fixar o valor da taxa, visando otimizar a justiça comutativa.
5. As diversas resoluções editadas pelo CONFEA, sob a vigência da Lei nº 6.994/82, parecem estar condizentes com a otimização da justiça comutativa. Em geral, esses atos normativos, utilizando-se da tributação fixa, assentam um valor fixo de taxa relativa à ART para cada classe do valor de contrato— valor empregado como um critério de incidência da exação, como elemento sintomático do maior ou do menor exercício do poder de polícia, e não como base de cálculo.

6. Não cabe ao CONFEA realizar a atualização monetária do teto de 5 MVR em questão em patamares superiores aos permitidos em lei, ainda que se constate que os custos a serem financiados pela taxa relativa à ART ultrapassam tal limite, sob pena de ofensa ao art. 150, I, da CF/88. 7. Em suma, o art. 2º, parágrafo único, da Lei nº 6.994/82 estabeleceu diálogo com o regulamento em termos de subordinação (ao prescrever o teto legal da taxa referente à ART), de desenvolvimento (da justiça comutativa) e de complementariedade (ao deixar um valoroso espaço para o regulamento complementar o aspecto quantitativo da regra matriz da taxa cobrada em razão do exercício do poder de polícia). O Poder Legislativo não está abdicando de sua competência de legislar sobre a matéria tributária. A qualquer momento, pode o Parlamento deliberar de maneira diversa, firmando novos critérios políticos ou outros paradigmas a serem observados pelo regulamento.

8. Negado provimento ao recurso extraordinário.

(STF - RE: 838284 SC, Relator: DIAS TOFFOLI, Data de Julgamento: 19/10/2016, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 22/09/2017)

Demonstrando pouco diálogo sobre o tema, na parte final do dispositivo acima transcrito, o STF afirma que o Legislativo poderá, a qualquer momento, deliberar de maneira diversa no que se refere à primeira delegação, firmando novos critérios políticos, ou mesmo outros paradigmas, a serem observados pelo regulamento nos conceitos outrora aplicados. Neste ponto, há, por parte da corte suprema, mais um paradoxo. Ora, se a regra é a de adotar conceitos fechados em direito tributário, com vistas a observar a segurança jurídica, conforme asseverou no julgamento do RE 343.446-2, é, no mínimo, contraditório, utilizar-se da expressão “a qualquer momento”, para explicar que o Legislativo pode legislar de forma diversa daquela sucedida na primeira delegação, no intuito de que o regulamento passe a legislar sob outra perspectiva, inovando, este último, nos conceitos; ou mesmo, o Legislativo, retirando a permissividade outrora concedida na delegação, ele mesmo inove nos conceitos. Ou seja, se o Legislativo pode retirar a permissividade concedida ao regulamento, em qualquer período; ou

pode alterar os critérios da delegação antes concedida, a qualquer momento, o contribuinte não terá a segurança de saber se e o quê irá desembolsar, à título de pagamento de tributos, dada à volatilidade dessa relação entre lei e regulamento, em uma afronta à segurança jurídica e a todo o regramento constitucional em matéria tributária. Se, no Direito Tributário, há invasão da liberdade e do patrimônio individual do contribuinte, distinguindo-o do Direito Penal, apenas, pelo caráter lícito do recolhimento, que é assegurado por lei, o contribuinte tem de ter a certeza prévia de como, quando e por que será submetido à tributação de forma estável.

Ademais, ainda que se considere os índices inflacionários como critério de correção monetária dentro do que legisla o regulamento, conforme assevera a fundamentação do julgado aqui analisado, cuja ementa foi compilada acima, tratando sobre matéria delegada e, mesmo obedecendo às limitações de um teto previsto em lei, é sabido que, no Brasil, com relação ao contribuinte assalariado em geral, muitas vezes, a atualização que é feita sobre o salário mínimo não acompanha o aumento da inflação, sendo corrigido à menor, e, portanto, impossibilitando que o contribuinte goze de um aumento real. Ou seja, se o contribuinte não tem aumento real proporcional à inflação, o que já acarreta aumento no custo de vida, e ainda é submetido a pagar tributos com valores mais altos, tal situação desemboca numa perda de patrimônio maior, porque, no intuito de honrar compromissos, será obrigado a desembolsar valores maiores do que desembolsava, quando possuía condição financeira mais vantajosa, agora, com um poder aquisitivo menor.

Situação semelhante ocorre, em especial, com relação ao funcionalismo público, uma vez que é vedada, a vinculação ou equiparação de quaisquer espécies remuneratórias, para o efeito de remuneração de pessoal, à índices inflacionários, ou quaisquer outros índices. É o que reza o Art. 37, XIII, da Constituição Federal (BRASIL, 1988). E o que se quer dizer com isso: quando há aumentos inflacionários e a regulamentação, com a permissividade da lei, pratica correção monetária com base nessa



variação, corrigindo monetariamente valores, e não há esta atualização na remuneração do contribuinte funcionário público, este acarreta uma perda de patrimônio maior, porque, conforme dito acima, além de enfrentar o aumento de preços devido a inflação, verá seu patrimônio diminuído, uma vez que, no intuito de honrar compromissos, será obrigado a desembolsar valores maiores do que desembolsava, quando possuía condição financeira mais vantajosa, agora, com um poder aquisitivo menor.

Diante de tais considerações, é plenamente perceptível a crise jurídico-tributária que a mitigação do Princípio da Tipicidade pode acarretar, o que torna o assunto de extrema importância, em especial, diante da crise econômica, sem precedentes, que vivenciamos. A estabilidade das relações, em especial, das relações tributárias, devem ser preservadas, com a obrigatoriedade da utilização de conceitos fechados de seus elementos, sob a proteção do Princípio da Legalidade, não deixando, para a Administração, espaço para exercer qualquer juízo discricionário em relação à matéria que envolva tributos.

#### **4 CONCLUSÃO**

A utilização de conceitos classificatórios, segundo Misabel Derzi; ou da tipicidade cerrada, segundo Alberto Xavier, é forma de estabilizar as relações tributárias, com vistas à preservação da segurança jurídica e da clareza dessas relações, uma vez que a arrecadação de tributos configura invasão à liberdade e ao patrimônio individual do contribuinte. Tendo isto em vista, a mitigação da Tipicidade cria uma situação temerária, uma vez que lesa aspectos constitucionais positivados, com relação às limitações ao poder de tributar, bem como, com relação ao próprio Código Tributário Nacional - CTN, notadamente, o seu Art. 110 (BRASIL, 1966).

Em outras palavras, a Tipicidade, enquanto corolário do Princípio da Legalidade, deve ser entendida como vedação a qualquer utilização de analogia ou mesmo interpretação extensiva, ou discricionária, dos elementos

formais e materiais em matéria tributária, pela Administração, ainda que seja através de regulamentação, sob pena de implicar inconstitucionalidade.

Ainda que a corte suprema esteja aplicando a mitigação da Tipicidade a taxas e contribuições, é certo que, para o caso de impostos, a ofensa à segurança jurídica seja ainda maior. Motivo pelo qual, a Legalidade Estrita deve imperar no Direito Tributário.

## 5 REFERÊNCIAS

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 18. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2005.

BRASIL. EC 18, de 1º de dezembro de 1965. Reforma do Sistema Tributário. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 6 de dezembro de 1965. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc\\_anterior1988/emc18-65.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc_anterior1988/emc18-65.htm). Acesso em: 12 de Out. 2022.

BRASIL. Constituição (1824). **Constituição Política do Império do Brasil, de 25 de março de 1824**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao24.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm). Acesso em: 11 de Out. 2022.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em: 11 de Out. 2022.

BRASIL. Lei 6.496, de 7 de dezembro de 1977. Institui a Anotação de Responsabilidade Técnica na prestação de serviços de engenharia, de arquitetura e agronomia; autoriza a criação, pelo Conselho Federal de Engenharia, Arquitetura e Agronomia - CONFEA, de uma mútua de assistência profissional; e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 9 de dezembro de 1977. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6496.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6496.htm). Acesso em: 11 de Out. 2022.

BRASIL. Lei 6.994, de 6 de maio de 1982. Dispõe sobre a fixação do valor das anuidades e taxas devidas aos órgãos fiscalizadores do exercício profissional e dá outras providencias. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 31 de maio de 1982. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6994.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6994.htm). Acesso em: 11 de Out. 2022.

BRASIL. Lei 12.514, de 28 de outubro de 2011. Dá nova redação ao art. 4º da Lei nº 6.932, de 7 de julho de 1981, que dispõe sobre as atividades do médico-residente; e trata das contribuições devidas aos conselhos profissionais em geral. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 31 de outubro de 2011. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2011-2014/2011/lei/l12514.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2011/lei/l12514.htm). Acesso em: 11 de Out. 2022.

BRASIL. Lei 7.787, de 30 de junho de 1989. Dispõe sobre alterações na legislação de custeio da Previdência Social e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 30 de julho de 1989. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l7787.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7787.htm). Acesso em: 11 de Out. 2022.

BRASIL. Lei 8.212, de 24 de julho de 1991. Dispõe sobre a organização da Seguridade Social, institui Plano de Custeio, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 25 de julho de 1991. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8212cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8212cons.htm). Acesso em: 11 de Out. 2022.

BRASIL. Decreto 612, de 21 de julho de 1992. Dá nova redação ao Regulamento da Organização e do Custeio da Seguridade Social, aprovado dezembro de 1991, e incorpora as alterações da legislação posterior. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 22 de julho de 1992. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/D0612.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D0612.htm). Acesso em: 11 de Out. 2022.

BRASIL. Decreto 2.173, de 5 de março de 1997. Aprova o Regulamento da Organização e do Custeio da Seguridade Social. Diário Oficial da União, Brasília, DF, de 9 de abril de 1997. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D2173.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2173.htm). Acesso em: 11 de Out. 2022.

BRASIL, Lei 5.172, de 25 de outubro de 1966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Diário Oficial da União, Brasília, DF, de 27 de outubro de 1966, Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/15172compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15172compilado.htm). Acesso em: 11 de Out. 2022.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal** (Tribunal Pleno). Recurso Extraordinário n. 343.446-2/SC. Constitucional. Tributário. Contribuição: Seguro de Acidente do Trabalho - SAT. Lei 7.787/89, arts. 3º e 4º; Lei 8.212/91, art. 22, II, redação da Lei 9.732/98. Decretos 612/92, 2.173/97 e 3.048/99. Recurso extraordinário não conhecido. Recorrente: Moretti Automóveis LTDA. Recorrido: Instituto Nacional do Seguro Social – INSS. Relator: Min. Carlos Velloso, 20, de março de 2003. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=261045>. Acesso em: 11 de Out. 2022.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal** (Plenário). Recurso Extraordinário n. 838.284/SC. Recurso extraordinário. Repercussão geral. Tributário. Princípio da legalidade. Taxa cobrada em razão do exercício do poder de polícia. Anotação de Responsabilidade Técnica (ART). Lei nº 6.994/82. Recorrente: Projotec Construções LTDA. Recorrido: Conselho Regional de Engenharia e Agronomia – CREA/PR. Relator: Min. Dias Toffoli, 19 de outubro de 2016. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=312785176&ext=.pdf>. Acesso em: 11 de Out. 2022.

CARRAZZA, Roque Antonio. **O Regulamento no Direito Tributário Brasileiro**. São Paulo: RT, 1981, p. 96.

COELHO, Sacha Calmon Navarro. **Curso de Direito Tributário**. 8. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2005, p. 218.

DERZI, Misabel Abreu Machado. **Direito Tributário, Direito Penal e Tipo**. 2. ed. São Paulo: RT, 2007.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Estado de Direito e Constituição**. São Paulo: Saraiva, 1988, p. 12.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Estado de Direito e Constituição**. São Paulo: Saraiva, 1988, p. 27.

FRANÇA. Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão (1789). **Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão: aprovada em 26 de agosto de 1789**. Disponível em: <https://www.ufsm.br/app/uploads/sites/414/2018/10/1789.pdf>. Acesso em: 11 de Out. 2022.

FRANÇA. Constituição (1791). **Constituição Francesa de 1791: de 03 de setembro de 1791**. Disponível em: <https://www.fafich.ufmg.br/~luarnaut/const91.pdf>. Acesso em: 11 de Out. 2022.

INMETRO - INSTITUTO NACIONAL DE METROLOGIA, QUALIDADE E TECNOLOGIA. **Programa de Análise de Produto: Relatório sobre Análise em Canetas Esferográficas**. Rio de Janeiro: Inmetro, 2010. Disponível em: <http://www.inmetro.gov.br/consumidor/produtos/canetas-esferograficas.pdf>. Acesso em : 12 de Out. 2022.

MACHADO, Hugo de Brito. **Introdução ao Planejamento Tributário**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2019, p. 108.

MOREIRA, Andre Mendes. **Segurança Jurídica: irretroatividade das decisões judiciais prejudiciais aos contribuintes**. In: Metodologia do Direito Tributário e o Modo de Raciocinar por Tipos e Conceitos. 1. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013, p. 517-538.

ROCHA, Sergio André. **A Origem do Princípio da Tipicidade no Direito Tributário Brasileiro**. Revista Direito Tributário Atual nº 50. ano 40. p. 399-430. São Paulo: IBDT, 1º quadrimestre 2022.

XAVIER, Alberto. **Conceito e Natureza do Acto Tributário**. Coimbra: Almedina, 1972.

## CAPÍTULO VII

---

### A NEGAÇÃO DA CIDADANIA SOCIAL AOS TRABALHADORES DO CAPITALISMO DE PLATAFORMA DIGITAL

---

André Nóbrega Porto<sup>41</sup>

#### RESUMO

O presente estudo procurou examinar, utilizando-se do método hipotético-dedutivo e do levantamento bibliográfico em revistas científicas e livros, de que modo a ascensão do capitalismo de plataforma digital, disfarçada de economia colaborativa, tem levado à intensa precarização do trabalho e à redução de direitos de cidadania. Para tanto, a partir da obra de T. H. Marshall, procurou-se conceituar os três elementos integrantes do conceito de cidadania e identificar a forma como esses direitos são concebidos atualmente no Brasil. Concluiu-se, enfim, que, no contexto brasileiro de cidadania social regulada, ante a ausência de legislação própria e a existência de aguda divergência jurisprudencial sobre a questão do vínculo de emprego, os trabalhadores do capitalismo de plataforma digital se deparam com a peremptória negação da sua cidadania plena, tornando-se pré-cidadãos. Por fim, evidenciou-se a necessidade de colmatação da lacuna normativa pela instituição de um estatuto próprio para os trabalhadores do capitalismo de plataforma, explicitando detalhadamente critérios para identificar os elementos fático-jurídicos caracterizadores da relação de emprego e concedendo a tais obreiros um determinado patrimônio jurídico

41 Mestrando em Ciências Jurídicas pela UFPB. Especialista em Direito do Trabalho e em Direito Público. Membro do Grupo de Pesquisa Trabalho e Desenvolvimento da UFPB. Analista do Tribunal Superior do Trabalho.

de acordo com o vínculo caracterizado no caso concreto (empregado ou autônomo), garantindo-lhes, em qualquer hipótese, o patamar mínimo civilizatório consagrado nos artigos 7º a 11 da Constituição da República.

**Palavras-chave:** Cidadania social regulada. Capitalismo de plataforma digital. Precarização do trabalho. Pré-cidadãos.

## 1 INTRODUÇÃO

O presente estudo busca examinar, utilizando-se do método hipotético-dedutivo e do levantamento bibliográfico em revistas científicas e livros, de que modo a ascensão do capitalismo de plataforma digital, disfarçada de economia colaborativa ou de microempreendedorismo, tem levado a uma intensa precarização do trabalho e a uma sensível redução de direitos de cidadania, notadamente da cidadania social.

Para tanto, a partir da obra de T. H. Marshall, conceituar-se-á os três elementos integrantes do conceito de cidadania (civil, político e social) e identificar-se-á a forma como esses direitos são concebidos atualmente no Brasil. Os estudos de Wanderley Guilherme dos Santos sobre cidadania regulada também serão analisados sob o prisma dos direitos trabalhistas. Por fim, será examinado se a ausência de regulamentação estatal específica e se as agudas divergências jurisprudenciais existentes geram negação do *status* de cidadania aos trabalhadores e às trabalhadoras do capitalismo de plataforma.

Percebe-se que a necessidade de garantir os direitos de cidadania social aos obreiros e às obreiras das plataformas digitais é tema atual e de grande relevância, quando o Brasil, ainda sob os ventos precarizantes da contrarreforma trabalhista de 2017, discute o enquadramento jurídico desses trabalhadores e dessas trabalhadoras. A grande litigiosidade, o notório dissenso pretoriano e os incipientes movimentos coletivos dessa categoria justificam a necessidade de se produzirem novos estudos sobre a questão.

## 2 OS ELEMENTOS FORMADORES DA CIDADANIA EM T. H. MARSHALL E A CIDADANIA SOCIAL REGULADA NO BRASIL

A noção de cidadania, desde a sua origem na Grécia antiga, refere-se ao vínculo, legal ou consuetudinário, entre uma pessoa (cidadão) e uma comunidade (*polis*, para citar o exemplo grego, cidade ou Estado), em função do qual o indivíduo passa a ser titular de um conjunto de direitos e deveres. Trata-se, portanto, de um *status* que confere igualdade jurídica a todo aquele considerado cidadão.

Nesse contexto, Costa e Ianni (2018) identificam que o conceito de cidadania está atrelado ao princípio da igualdade, porquanto todos os indivíduos detentores do *status* de membros integrais de uma comunidade gozam, pelo menos formalmente, de iguais direitos e deveres, independentemente da classe social a que pertencem. Todos os cidadãos gozam, a princípio, de um conjunto de liberdades e restrições em nível de igualdade.

Contudo, não é uniforme o conjunto de direitos e deveres outorgados aos detentores do *status* de cidadania. Os grupos destinatários desta condição também variam temporal e geograficamente e revelam o projeto de sociedade almejado pela comunidade. Sobre o tema, James Pinsky observa que:

É muito diferente ser cidadão na Alemanha, nos Estados Unidos ou no Brasil (para não falar dos países em que a palavra é tabu), não apenas pelas regras que definem quem é ou não titular da cidadania (por direito territorial ou de sangue), mas também pelos direitos e deveres distintos que caracterizam o cidadão em cada um dos Estados-nacionais contemporâneos. Mesmo dentro de cada Estado-nacional o conceito e a prática da cidadania vêm se alterando ao longo dos últimos duzentos ou trezentos anos. Isso ocorre tanto em relação a uma abertura maior ou menor do estatuto de cidadão para sua população (por exemplo, pela maior ou menor incorporação dos imigrantes à cidadania), ao grau de



participação política de diferentes grupos (o voto da mulher, do analfabeto), quanto aos direitos sociais, à proteção social oferecida pelos Estados aos que dela necessitam. (PINSKY, 2003, p. 9-10).

Destarte, percebe-se a complexidade do tema de modo que qualquer tentativa de criar um roteiro para o desenvolvimento do conceito de cidadania recairá fatalmente na vala da imprecisão científica, pois cada sociedade tem um processo histórico que revela padrões específicos de direitos e obrigações. É possível, todavia, precisar que os alicerces da cidadania moderna foram edificados pelas Revoluções Burguesas, porquanto tais “eventos romperam o princípio de legitimidade que vigia até então, baseado nos deveres dos súditos, e passaram a estruturá-lo a partir dos direitos do cidadão.” (PINSKY, 2003, p. 10).

A questão da cidadania foi tratada academicamente pelo sociólogo inglês Thomas Humphrey Marshall na clássica obra *Cidadania e Classe Social*, publicada em 1950, a partir de uma série de palestras por ele proferidas em Cambridge no ano anterior. O autor propôs dividir a cidadania em três elementos (civil, político e social), relacionando o desenvolvimento do tema à consolidação de cada um dos elementos ao longo dos séculos.

## **2.1 A teoria de T. H. Marshall e a cidadania social**

Os estudos de Thomas Humphrey Marshall examinam o desenvolvimento do conceito de cidadania no contexto histórico do Reino Unido. Para Marshall (2021, p. 42), “a cidadania é um *status* outorgado àqueles que são membros plenos de uma comunidade. Todos os que possuem o *status* são iguais no que diz respeito aos direitos e deveres dos quais o *status* é dotado.”.

Ele ganhou notoriedade ao distinguir claramente três partes da cidadania - a civil, a política e a social – e ao defender a indissociabilidade

desses elementos para que se alcance uma cidadania plena. Roberts (1997) argumenta que o autor britânico foi o primeiro a distinguir sociologicamente as cidadanias civil, política e social. Na visão de Marshall, o elemento civil é composto pelos direitos associados à liberdade individual, como a liberdade de expressão, liberdade de imprensa, liberdade de ir e vir, liberdade de pensamento, liberdade de crença, liberdade de firmar contratos (incluindo os de natureza trabalhista), o direito de propriedade e o direito à justiça. As instituições que garantem os direitos civis são os tribunais de justiça, consoante aponta o autor.

Por sua vez, o elemento político se associa ao “direito de participar no exercício do poder político, como um membro de um corpo investido da autoridade política ou como um eleitor dos membros de tal corpo” (MARSHALL, 2021, p. 43). As instituições mais intimamente ligadas ao elemento político sem dúvida são as casas legislativas, a saber, as câmaras municipais, as assembleias legislativas e o congresso nacional.

Finalmente, o elemento social engloba um amplo espectro que vai desde o “direito a um mínimo de bem-estar e segurança econômicos até o direito de participar de todo o patrimônio social e de viver a vida de um ser civilizado de acordo com os padrões predominantes na sociedade.” (MARSHALL, 2021, p. 23-24). Quanto às instituições que possibilitam o desabrochar da cidadania social, o autor aponta os sistemas educacionais, de saúde e de assistência social.

Roberts (1997), refletindo sobre a teoria de Marshall, sustenta que a cidadania social, instrumentalizada por políticas de bem-estar, é um atenuante das desigualdades criadas pelo sistema capitalista, criando um efeito civilizatório que possibilita a coexistência deste modo de produção com a democracia. Em última análise, conforme Souki (2006), a cidadania é essencialmente um método de inclusão das pessoas na sociedade.

Mastrodi e Avelar (2017) advertem que os estudos de Marshall sobre cidadania e a teoria tridimensional dos direitos humanos não se confundem,

porquanto esta encaixa os direitos civis e políticos na primeira, os sociais na segunda e os difusos na terceira dimensão. Diversamente, Marshall não tratou sobre direitos difusos e diferenciava os direitos civis dos políticos.

A cidadania é um conceito em perene mutação e tende a acompanhar pendularmente as evoluções e os retrocessos sociais. A obra de Thomas Humphrey Marshall examina o desenvolvimento do conceito de cidadania no contexto histórico do Reino Unido. Ele identificou didaticamente o período de formação dos direitos civis no século XVIII, dos políticos no século XIX e dos sociais no século XX.

Nesse caminho, Tom Bottomore (2021, p. 107) adverte que, precisamente, o florescimento dos direitos civis se iniciou ainda no século XVII, nas cidades medievais, com os conflitos entre a nova burguesia e a nobreza e o clero que dominavam o antigo regime. Posteriormente, as revoluções burguesas do século XVIII derrubaram as monarquias absolutistas e fizeram prevalecer o ideário iluminista. Tal movimento, centrado no uso da razão (luz) contra a fé católica do antigo regime (trevas), pregava maior liberdade econômica e uma visão de mundo antropocêntrica.

O sonho de liberdade apregoado pelos burgueses revolucionários, a vontade geral de se desvencilhar dos desmandos do rei e do sistema feudal de classes rígidas, espalhou-se pelo ocidente, mas não pôde ser gozado pelas classes menos favorecidas, limitando-se a um restrito grupo detentor de poder econômico. Havia, ainda, um grande contingente de pobres, miseráveis e indigentes incapazes de exercer a cidadania civil amplamente gozada pela burguesia.

Quanto à cidadania política, ainda no século XVII, no contexto da Revolução Gloriosa (1688-1689), o *bill of rights* limitou o poder do rei e aumentou o do Parlamento. Ocorre que, segundo Marshall, durante os séculos XVII e XVIII, os direitos políticos eram tidos como um apêndice dos direitos civis. Mastrodi e Avelar (2017) destacam que apenas em 1918, após o fim da Primeira Guerra Mundial, garantiu-se direito a voto aos

ingleses maiores de 21 e às inglesas maiores de 30 anos. Somente a partir dessa data, já no início do século XIX, portanto, a cidadania política passou a ser uma realidade.

Outra revolução, desta vez de caráter econômico, marcou o século XVIII: a primeira revolução industrial. Esta se caracterizou pela utilização da máquina a vapor para o aumento da produção e representou mudança radical nas relações laborais. A situação das pessoas que vivem do labor piorou dramaticamente. No regime anterior, os trabalhadores contavam, pelo menos, com alimentação e moradia nas corporações de ofício urbanas ou na lida do trabalho rural.

Nos séculos XVIII e XIX, houve um intenso período de miséria operária com total submissão do trabalho aos interesses do capital. Nessa quadra, a dignidade dos trabalhadores era constantemente vilipendiada por jornadas extenuantes, salários vis, trabalho infantil, aumento dos acidentes de trabalho e assédios de toda natureza. Segundo as aspirações dos revolucionários burgueses, a intervenção do Estado deveria ser mínima, já que o contrato seria soberano (*pacta sunt servanda*) para regular a relação assimétrica entre capital e trabalho.

Maria Áurea Baroni Cecato e Armando Albuquerque de Oliveira (2016) esclarecem que, nesse contexto de reificação do trabalhador, os direitos sociais foram reconhecidos pela burguesia, principalmente, pelo medo do avanço do socialismo, representado pelo Manifesto comunista de Karl Marx de 1848, mas também como resultado das pressões do incipiente movimento operário grevista e da forte influência da Igreja Católica, através da encíclica papal *rerum novarum* de 1891, que reclamava dignidade ao povo trabalhador.

Apenas no início do século XX, iniciou-se efetivamente um movimento de constitucionalismo social. Em 1917, foi promulgada a Constituição mexicana que prescrevia o reconhecimento de direitos sociais. A Constituição de Weimar de 1919 também reconheceu direitos sociais no

intuito de reestruturar a Alemanha após a primeira Guerra Mundial. O ano de 1919 foi marcado, ainda, pelo Tratado de Versalhes, que além de outras diretrizes, versava sobre a constituição da Organização Internacional do Trabalho – OIT.

A construção da cidadania social necessita da intervenção estatal na ordem econômica para reduzir as desigualdades. A atuação estatal é reconhecida por diversos documentos internacionais, nomeadamente pela Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 e pela Declaração sobre o direito ao desenvolvimento de 1986. Em um primeiro momento, essa intervenção se estabelece através de preceitos concernentes a direitos trabalhistas e previdenciários.

Em remate, é mister trazer a constatação de Cecato e Oliveira (2016) de que os direitos civis e políticos são basicamente garantidos pelos direitos sociais, pois não se há de falar em liberdades substantivas e tampouco em cidadania se à população não estão asseguradas as condições materiais básicas para a sobrevivência.

## **2.2 O caso brasileiro: cidadania social regulada**

A formação histórica da cidadania no Brasil não observou a sequência clássica de desenvolvimento de direitos apontada por Marshall no caso anglo-europeu, qual seja, primeiramente civis, depois políticos e por último direitos sociais. Na experiência brasileira, houve uma inversão da ordem apontada por Marshall: “em primeiro lugar vieram os direitos sociais, em seguida os direitos políticos, e por fim os direitos civis.” (ANDRADE, CASTRO e PEREIRA, 2012, p. 186).

Célia Lessa Kerstenetzky (2012), aponta três ondas de inovação institucional e difusão de direitos sociais no Brasil: Bem-estar corporativo (1930 a 1964), Universalismo Básico (1964 a 1984) e Universalismo estendido (pós 1988). Com efeito, na primeira fase, a do bem-estar corporativo,

implementaram-se as legislações trabalhistas e previdenciárias. Porém, a elegibilidade a tais direitos dependia totalmente da aquisição da carteira profissional e parcialmente da sindicalização, o que excluía as categorias profissionais não regulamentadas à época, como os trabalhadores rurais e os trabalhadores urbanos informais, limitando o alcance da legislação social.

Kerstenetzky explica que na fase do Universalismo Básico (1964 a 1984), sob o regime militar ditatorial, foi unificada a cobertura previdenciária para estratos sociais excluídos e se criou um segmento privado de saúde simultaneamente a um público. Nesse período, todavia, houve um achatamento do salário mínimo, que perdeu cerca de 30% do seu poder real de compra na década de 60. Por óbvio, tal política gerou uma violenta concentração de renda e, conseqüentemente, aumentou o fosso da desigualdade social no país.

Por fim, no universalismo estendido (pós 1988), com a promulgação da Constituição de 1988, houve “a institucionalização da assistência social, a fixação de um mínimo social, a extensão da cobertura previdenciária não contributiva, a criação do Sistema Único de Saúde e, mais recentemente, a política de valorização do salário-mínimo.” (KERSTENETZKY, 2012, p. 181).

A Constituição da República de 1988 estabeleceu, na qualidade de Direitos e Garantias Fundamentais, notadamente em seu artigo 6º, um elenco de direitos sociais (educação, saúde, alimentação, trabalho, moradia, transporte, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade e à infância, assistência aos desamparados) que, se fossem realmente efetivados, colocaria o Brasil no nível de cidadania social dos tempos áureos do regime socialdemocrata europeu.

Ocorre que “o tratamento jurídico aos direitos sociais, desde a década de 1930, serve de reforço à premissa de que a cidadania se baseia em tratamento especial baseado na distribuição diferenciada de direitos entre

os brasileiros.” (PORTO, 2021, p. 22). Conforme observa Souki (2006), no Brasil, os direitos sociais surgiram com mais clareza no período da ditadura Vargas - época em que os direitos civis e políticos estavam severamente tolhidos - e restritos aos trabalhadores urbanos sindicalizados e com profissões regulamentadas pelo Estado. Trata-se de uma evidente estratégia para sufocar e controlar as reivindicações dos movimentos operários ligados à esquerda.

Souki (2006, p. 55) destaca, ainda, que o reconhecimento dos direitos sociais “vindo do estado, direcionado a um determinado setor da sociedade, em um contexto de ausência de direitos civis e políticos repete-se durante a ditadura Médici, quando os direitos sociais foram ampliados aos trabalhadores rurais.”. Dessa forma, no caso brasileiro, é possível se falar em um conceito de cidadania social regulada, como idealizado por Wanderley Guilherme dos Santos:

Por cidadania regulada entendo o conceito de cidadania, cujas raízes encontram-se, não em um código de valores políticos, mas em um sistema de estratificação ocupacional [...] definido por norma legal. Em outras palavras, são cidadãos todos aqueles membros da comunidade que se encontram localizados em qualquer uma das ocupações reconhecidas e definidas em lei. A extensão da Cidadania se faz, pois, via regulamentação de novas profissões e/ou ocupações em primeiro lugar, e mediante ampliação do escopo dos direitos associados a estas profissões, antes que por expansão dos valores inerentes ao conceito de membro da comunidade. A cidadania está embutida na profissão e os direitos do cidadão restringem-se aos direitos do lugar que ocupa no processo produtivo, tal como reconhecido por lei. Tornam-se pré-cidadãos, assim, todos aqueles cuja ocupação a lei desconhece. (SANTOS, 1979, p. 75)

Até hoje, O ordenamento jurídico brasileiro convive com a cidadania social regulada no que tange aos direitos trabalhistas, porquanto, se

o trabalhador não se enquadrar nos requisitos do artigo 3º da CLT - caracterizadores da relação de emprego – ou em nenhuma outra profissão regulamentada em lei (*n.g.* doméstico, avulso, empregado público, servidor público), ele simplesmente não acessará os direitos fundamentais trabalhistas básicos, previstos no artigo 7º da Constituição da República: limitação da jornada, descanso semanal remunerado, férias, salário mínimo, proteção contra dispensas arbitrárias etc.

O Brasil vive, pois, uma situação de cidadania social regulada. Reconhecem-se direitos sociais apenas a trabalhadores e trabalhadoras ocupantes de determinados ofícios regulados em lei, relegando aos demais obreiros e às demais obreiras a condição de pré-cidadãos e pré-cidadãs desprovidos e desprovidas de direitos trabalhistas. Criou-se um sistema excludente de castas incompatível com a Constituição da República de 1988.

Nessa senda, o direito socio-laboral do cidadão está condicionado aos direitos das profissões reguladas pelo Estado. A relevância jurídica para se gozar de direitos trabalhistas não se encontra no *status* de cidadão membro pleno de uma comunidade, mas se pauta na categorização ocupacional do trabalhador e da trabalhadora no processo produtivo capitalista ou na condição de auxiliar do Estado. A pedra angular do sistema é, pois, as previsões de direitos contidas no ordenamento jurídico para cada profissão, isto é, ou a ocupação exercida está prevista em lei ou não se é um cidadão pleno.

Destarte, é mais do que esperado que “A cada nova emergência laboral, a mesma disputa sobre a ideia de proteção se reinicia numa arena infraconstitucional, qual seja, a presença ou não de requisitos dos arts. 2º e 3º da CLT.” (PORTO, 2021, p. 25). Assim, essa mesma disputa se encontra atualmente na ordem do dia, qual seja, no novo mundo do trabalho em que o capitalismo de plataforma digital dita as regras do jogo sem sofrer, até o presente momento, uma regulamentação por parte do Estado.



### 3 CAPITALISMO DE PLATAFORMA DIGITAL E PRECARIZAÇÃO DO TRABALHO

A partir da expansão e da popularização da Internet de alta velocidade, os dados informacionais se tornaram matéria-prima imprescindível à fase atual do capitalismo. A utilização das chamadas TICs – tecnologias da informação e da comunicação – tende a se consolidar na difusão crescente de aplicativos que ocorrem todos os setores da economia, visto que se impõe a digitalização de processos empresariais e produtivos, lançada por pessoas e instituições.

Nesse cenário, surgiram as plataformas digitais como novo modelo de negócio capaz de interpretar dados e deles extrair valores. Baseados em inteligência artificial e fazendo uso de algoritmos, esses mecanismos tornaram possível o processamento de alto volume de dados, de maneira quase instantânea e a preços módicos. Atualmente, a maioria das atividades do cotidiano, como transporte, alimentação, pagamentos bancários, locação de bens móveis ou imóveis, saúde e viagens, entre outras, depende de infraestruturas digitais disponibilizadas por grandes conglomerados empresariais.

Com efeito, diversos rótulos são utilizados para caracterizar o incremento de atividades econômicas por intermédio de plataformas digitais. Podem ser citados, entre outros, os termos: economia de compartilhamento (*sharing economy*); indústria 4.0; capitalismo de plataforma (*platform capitalism*); economia de pares (*peer economy*); economia de bico (*gig economy*); economia colaborativa (*collaborative economy*); uberização (*uberization*); economia digital ou economia da experiência digital (*digital experience economy*); economia disruptiva (*disruptive economy*); economia sob demanda (*on-demand economy*) e multidão de empregos (*crowd employment*).

As empresas proprietárias de plataformas digitais, como Airbnb e Uber, surgiram no limiar da quarta revolução industrial, na primeira década

do século XXI, supostamente como simples plataformas de conexão entre pequenos grupos de compartilhamento, com foco comunitário. Entretanto, com o passar do tempo, essa “promessa de caminho mais humano para o mundo corporativo” passou a representar, na verdade, forma mais agressiva do capitalismo, com desregulação, consumismo e precarização (SLEE, 2017, p. 297). Atualmente, as empresas-plataformas são financiadas pelo capital de risco, representado pelas *joint ventures*, que, no afã de garantir lucros instantâneos aos investidores, buscam agressivamente o corte de custos trabalhistas e fiscais, a monopolização dos mercados e o rápido crescimento econômico.

Assim, de maneira a padronizar a linguagem e a construção científica em torno do tema da Uberização, será utilizada a chave teórica denominada “capitalismo de plataforma”, que põe em evidência a intermediação do trabalho, trazendo para o centro do debate o modo de produção capitalista a que ela verdadeiramente serve. Não se trata, pois, de economia de compartilhamento (*sharing economy*) ou colaborativa (*collaborative economy*), expressões que merecem críticas pela falsa ideia transmitida de estar-se diante de um modo solidário de fazer negócios.

O termo capitalismo de plataforma foi usado inicialmente por Nick Srnicek (2016), professor de Economia Digital do *Digital Humanities Department* do *King's College*, de Londres, ao publicar o livro *Platform capitalism*, em 2016, em abordagem político-econômica crítica, na qual compreende as plataformas como estruturas digitais que permitem interações entre dois ou mais grupos, intermediárias tecnológico-comunicacionais que articulam relações de serviços e negócios entre indivíduos e/ou instituições, como consumidores, anunciantes, prestadores de serviços, produtores e fornecedores, através de mecanismos que possibilitam aos usuários elaborar seus próprios produtos, serviços e mercados.

No Brasil, a classificação mais popular de plataformas de intermediação do trabalho é a concebida por Valerio De Stefano (2016), que as distingue

em dois grupos: as de multidão (*crowdwork*) e as de trabalho sob demanda. No *crowdwork*, a concorrência é global entre trabalhadores interessados em executar as tarefas. Trata-se de uma espécie de leilão universal que desafia as fronteiras dos Estados soberanos, pois o labor é realizado de maneira *on-line*, possibilitando que a tarefa seja executada de qualquer lugar do planeta. A principal representante dessa modalidade de plataforma é a Amazon Mechanical Turk, que oferece pagamento à multidão de trabalhadores pela execução de microtarefas, como produção de legenda de vídeos, tradução de textos, preenchimento de formulários, identificação de fotos para algoritmos etc.

Por sua vez, nas plataformas de trabalho sob demanda, a concorrência entre os trabalhadores é local, tal como ocorre na Uber, 99, Cabify, Ifood, Ubereats, Rappi, entre outras. Nestas, os serviços das empresas são oferecidos *on-line*, porém, o trabalho é executado presencialmente no mundo físico, restringindo a prestação de serviços a uma dimensão geográfica local.

### **3.1 O mito do empreendedorismo para todos e a realidade que se apresenta**

O desenvolvimento das plataformas digitais de trabalho, nomeadamente nos casos da Uber e da Ifood, respectivamente no cenário internacional e nacional, pretendeu consolidar o mito do “empreendedorismo para todos”. Foi amplamente difundida a ideia de que o trabalho autônomo, por intermédio de plataformas digitais, proporcionaria a democratização dos meios de produção, assim, para prosperar financeiramente, bastaria possuir um smartphone com acesso à internet e um meio de transporte (bicicleta, moto ou carro).

Na tentativa de seduzir os trabalhadores, a narrativa neoliberal erigiu o conto de que as proprietárias das plataformas digitais seriam empresas

de “tecnologia neutra”, isto é, meras intermediadoras entre quem oferece e quem necessita do serviço. De outro lado, os trabalhadores seriam clientes ou parceiros das plataformas, dispondo de flexibilidade para prestarem serviços quando, onde e como quiserem. As infraestruturas digitais seriam modelos de negócios disruptivos não reguláveis pela legislação trabalhista, cível e/ou tributária tradicional.

No entanto, o que se vê fora da bolha é a brutal exploração da força de trabalho, em padrões semelhantes à miséria operária do período pré-industrial do século XIX, consoante menciona Ricardo Antunes (2020). Afigura-se um “combo precarizante” que inclui, entre outros fatores, jornadas exaustivas, desrespeito ao valor do salário mínimo-hora, falta de transparência na divisão do trabalho e na formação do preço do serviço. Podem ser ainda mencionados acidentes de trabalho não indenizados, não pagamento do tempo à disposição do aplicativo à espera de chamadas, dispensas arbitrárias, e por vezes discriminatórias, invisibilidade social dos trabalhadores, ausência de estabilidade no emprego e na renda, anulação do poder de negociação coletiva da classe trabalhadora, ausência de aposentadoria e de outras formas de proteção social.

Em pesquisa de campo realizada na cidade de Campinas/SP, Rodrigues (2021) constatou que a duração máxima do labor anual de alguns trabalhadores de plataformas chega à absurda média de 4,3 mil horas, enquanto, segundo a autora, nos períodos pré-industriais, se tinha a média de 2,5 mil horas e, durante as revoluções industriais, 3 a 3,5 mil horas.

### **3.2 As formas de gestão do trabalho nos aplicativos**

As plataformas digitais de trabalho se utilizam de algoritmos, alimentados pelos milhares de dados fornecidos por clientes e trabalhadores, para gerir a força de trabalho à sua disposição. Filgueiras e Antunes (2020) observam que o receituário das plataformas se resume a: (i) determinar quem

pode trabalhar; (ii) delimitar o que será feito; (iii) definir qual trabalhador realizará cada serviço; (iv) delimitar como as atividades serão efetuadas; (v) determinar o prazo de execução; (vi) estabelecer de modo unilateral os valores a serem recebidos; (vii) determinar como os trabalhadores devem se comunicar com suas gerências; (viii) pressionar os trabalhadores para serem assíduos e não negarem serviços demandados; (ix) pressionar os trabalhadores para ficar mais tempo à disposição, mediante o uso de bonificação (gamificação do trabalho); (x) usar o bloqueio para ameaçar os trabalhadores; (xi) utilizar a possibilidade de dispensa a qualquer momento e sem justificativa.

O trabalho nas plataformas digitais tem características especialmente penosas como a “gamificação”, método em que se oferta bônus aos trabalhadores no propósito de fazê-los trabalhar por mais tempo. Para obter tais recompensas, os trabalhadores se submetem a jornadas extenuantes e a circunstâncias climáticas adversas, a exemplo de fortes chuvas, fato que aumenta os acidentes e mortes no trânsito, em uma espécie de “*round 6 da vida real*”<sup>42</sup>.

Neste ponto, cabe mencionar que, a despeito das profundas mudanças ocorridas no modo de gestão do trabalho do capitalismo industrial fordista para o capitalismo de plataforma, a radical assimetria capital-trabalho que levou ao surgimento do Direito do Trabalho ainda subsiste. Ricardo Antunes (2020, p. 21) sustenta que o capitalismo de plataforma se plasma no “sistema de metabolismo antissocial do capital”, ampliando-se globalmente formas pretéritas de exploração, que equivalem aos primórdios da Revolução Industrial, em pleno século XXI.

Por esse motivo, diante da situação de retrocesso, estudiosos e doutrinadores defendem que os regramentos do Direito Constitucional,

---

42 Como na série coreana de igual nome, para alcançar prêmios em dinheiro, os trabalhadores do capitalismo de plataforma, frequentemente endividados pela aquisição financiada de suas ferramentas de trabalho - um meio de transporte e um *smartphone* -, aceitam participar de um perigoso *game* que pode resultar em acidentes fatais.

como filtro axiológico do ordenamento jurídico pátrio, e do Direito do Trabalho, como instrumento clássico de inserção socioeconômica do ser humano no capitalismo, sejam aplicados às novas formas de organização do labor humano, na função prioritária de desmercantilizar as relações através da melhoria das condições de pactuação e de gestão do trabalho (DELGADO, 2016).

#### **4 AUSÊNCIA DE REGULAMENTAÇÃO E NEGAÇÃO DA CIDADANIA**

Do ponto de vista legislativo, ainda não há uma regulamentação estatal que uniformize a situação jurídica dos trabalhadores do capitalismo de plataforma. Com efeito, foram propostos 114 projetos de lei sobre o tema no Congresso Nacional entre 2015 e 2020 (CEPI, FGV, 2021). De janeiro a maio de 2022, vigorou a Lei n. 14.297/2022, que dispunha sobre medidas de proteção asseguradas ao entregador de empresa de aplicativo de entrega durante a vigência da Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional (ESPIN) decorrente da infecção humana pelo novo coronavírus (2019-nCoV)<sup>43</sup>. Tratava-se, porém, de norma de duração temporária e vigência restrita ao período de excepcionalidade sanitária, que beneficiava apenas a categoria dos entregadores e comportava um rol limitadíssimo de direitos, não resolvendo a assimetria presente no capitalismo de plataforma.

Diante desse quadro, desenhou-se um intenso processo de judicialização que, por seu ineditismo e por seus aspectos lacunares, tem causado agudas divergências em todas as instâncias do judiciário trabalhista, com algumas decisões reconhecendo o vínculo empregatício entre o trabalhador e a plataforma e outras rechaçando tal tese.

As decisões que rechaçam o vínculo empregatício do trabalhador com a plataforma digital de intermediação do trabalho se fundamentam, em

43 A Portaria GM/MS n. 913/2022 declarou o encerramento da ESPIN, entrando em vigor trinta dias após a data de sua publicação, que ocorreu no Diário Oficial da União em 22/04/2022.

síntese, na liberdade do prestador de serviços de se desconectar a hora que quiser do aplicativo, o que implicaria em uma ausência de subordinação jurídica perante a empresa. Ademais, argumenta-se sobre a carência de legislação específica sobre o tema, o que impossibilitaria o Poder Judiciário de ampliar o conceito de subordinação jurídica para reconhecer o vínculo empregatício. No âmbito do Tribunal Superior do Trabalho (TST), ilustra tal entendimento o RR-1000123-89.2017.5.02.0038, julgado pela 5ª Turma, sob a relatoria do Ministro Breno Medeiros, publicado no DEJT 07/02/2020.

Ao revés, as decisões que reconhecem o vínculo empregatício do trabalhador com a plataforma, de maneira geral, trabalham a ideia de que a subordinação jurídica estaria efetivamente demonstrada, a partir do momento em que a empresa organiza unilateralmente as chamadas, avalia a performance do trabalhador, exige que o obreiro fique on-line sob pena de descredenciamento e controla telematicamente a prestação dos serviços. Nesse sentido, destaca-se o RR-100353-02.2017.5.01.0066, julgado pela 3ª Turma do TST, sob a relatoria do Ministro Mauricio Godinho Delgado, publicado no DEJT 11/04/2022.

Ante a caracterização do evidente dissenso pretoriano, o debate chegou recentemente à Subseção Especializada em Dissídios Coletivos (SBDI-1) da Corte Superior do Trabalho, órgão responsável por uniformizar entendimentos divergentes entre as Turmas do TST, através do Ag-E-ED-RR-1000123-89.2017.5.02.0038. Todavia, em sessão realizada em 06/10/2022, decidiu-se retirar o processo de pauta a pedido do Ministro Breno Medeiros. O placar até então está três a dois para o reconhecimento do vínculo empregatício do trabalhador com a plataforma digital. Em última análise, proferiram votos contra o reconhecimento do vínculo o Ministro Alexandre Luiz Ramos, relator, e a Ministra Maria Cristina Irigoyen Peduzzi. De outro lado, os Ministros Augusto César Leite de Carvalho, Luiz Philippe Vieira de Mello Filho e Alberto Luiz Bresciani de

Fontan Pereira votaram no sentido reconhecer o vínculo de emprego entre o trabalhador e a plataforma digital.

Na verdade, a falta de regulamentação não se justifica do ponto de vista técnico, posto que as plataformas digitais fornecem com precisão todos os dados necessários à sua efetivação, como a remuneração recebida, a quantidade de horas efetivamente trabalhadas ou à disposição e o deslocamento do trabalhador. O problema está, pois, na dificuldade política de se estabelecer limites à exploração desenfreada do trabalho humano, ante a predominância da ideologia neoliberal e a radical ofensiva do capital sobre o trabalho no capitalismo de plataforma (FILGUEIRAS E ANTUNES, 2020).

No caso do Brasil, a tutela do trabalho foi pensada para um sistema binário de proteção, fundamentado no modelo de produção fordista, que identifica, basicamente, dois tipos de trabalhadores (empregados e autônomos). Assim, a caracterização do vínculo de emprego decorre da conjugação dos artigos 2º e 3º da CLT, que exigem a identificação simultânea de cinco elementos fáticos-jurídicos, quais sejam, trabalho por pessoa física, com personalidade, não eventualidade, subordinação e onerosidade (DELGADO, 1999). Ausentes quaisquer dos aludidos elementos, o trabalhador passa a ser regido pela legislação civil.

Nisto, a lei brasileira difere de outros ordenamentos, que contemplam, conforme destaca Kalil (2020), figuras intermediárias para enquadrar os trabalhadores que se encontram na zona cinzenta entre subordinação e autonomia, *verbi gratia*: *trabajador autónomo económicamente dependiente* na Espanha, *dependent contractor* no Canadá, *parasubordinati* na Itália, *worker* na Inglaterra, *arbeitnehmerähnliche person* na Alemanha, entre outros.

Assim, no contexto brasileiro de cidadania social regulada, ante a ausência de legislação própria e a existência de aguda divergência jurisprudencial sobre a questão do vínculo de emprego, os trabalhadores do capitalismo de plataforma digital se deparam com a dura realidade da precarização, tornando-se pré-cidadãos, totalmente desprovidos dos



mais mezinhos direitos trabalhistas. Para esses trabalhadores e essas trabalhadoras, jogados(as) na vala do trabalho autônomo desprotegido, a cidadania lhes é peremptoriamente negada.

## **5 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O conceito de cidadania, a partir das lições de T. H. Marshall, passou a ser entendido sob três alicerces (civil, político e social), relacionando-se o desenvolvimento do tema à consolidação de cada um dos apontados elementos ao longo dos séculos. A cidadania social, instrumentalizada por políticas de bem-estar, é um atenuante das desigualdades geradas pelo sistema capitalista, criando um efeito civilizatório que possibilita a coexistência deste modo de produção com a democracia.

No Brasil, os direitos sociais surgiram com mais clareza no período da ditadura Vargas restritos aos trabalhadores urbanos sindicalizados e com profissões regulamentadas pelo Estado, de sorte que tal realidade se impõe até os tempos atuais. Reconhecem-se direitos laborais apenas a trabalhadores e trabalhadoras ocupantes de determinados ofícios regulados em lei, relegando aos demais obreiros e às demais obreiras a condição de pré-cidadãos e pré-cidadãs desprovidos(as) de direitos trabalhistas. Criou-se um sistema excludente de castas incompatível com a Constituição da República de 1988.

Destarte, a cada novidade na morfologia do trabalho, a disputa sobre a ideia de proteção se reinicia a partir da caracterização ou não do vínculo empregatício. Assim, essa mesma disputa se encontra atualmente na ordem do dia, qual seja, no novo mundo do trabalho em que o capitalismo de plataforma digital dita as regras do jogo sem sofrer, até o presente momento, nenhuma regulamentação considerável por parte do Estado.

O desenvolvimento das plataformas digitais de trabalho pretendeu consolidar o mito do “empreendedorismo para todos”. Difundiu-se

amplamente a ideia de que o trabalho autônomo, por intermédio das referidas plataformas, proporcionaria a democratização dos meios de produção. Assim, para prosperar financeiramente, bastaria possuir um smartphone com acesso à internet e um meio de transporte (bicicleta, moto ou carro).

No entanto, o que se vê fora da bolha é um “combo precarizante” que inclui, entre outros fatores, jornadas exaustivas, desrespeito ao valor do salário mínimo-hora, falta de transparência na divisão do trabalho e na formação do preço do serviço. Podem ser ainda mencionados acidentes de trabalho não indenizados, não pagamento do tempo à disposição do aplicativo à espera de chamadas, dispensas arbitrárias, e por vezes discriminatórias, invisibilidade social dos(as) trabalhadores(as), ausência de estabilidade no emprego e na renda, anulação do poder de negociação coletiva da classe trabalhadora, ausência de aposentadoria e de outras formas de proteção social.

Do ponto de vista legislativo, ainda não há uma regulamentação estatal que uniformize a situação jurídica dos(as) trabalhadores(as) do capitalismo de plataforma. Com efeito, foram propostos 114 projetos de lei sobre o tema no Congresso Nacional entre 2015 e 2020. De janeiro a maio de 2022, vigorou a Lei n. 14.297/2022, contudo se tratava de norma de duração temporária e vigência restrita, que beneficiava apenas a categoria dos entregadores e comportava um rol limitadíssimo de direitos, não resolvendo a assimetria presente no capitalismo de plataforma.

Diante desse quadro, desenhou-se um intenso processo de judicialização que, por seu ineditismo e por seus aspectos lacunares, tem causado agudas divergências em todas as instâncias do judiciário trabalhista, com algumas decisões reconhecendo o vínculo empregatício entre o trabalhador e a plataforma e outras rechaçando tal tese. A questão ainda se encontra pendente de uniformização no âmbito da SBDI-1 do TST através do processo Ag-E-ED-RR-1000123-89.2017.5.02.0038.

Assim, no contexto brasileiro de cidadania social regulada, ante a ausência de legislação própria e a existência de aguda divergência jurisprudencial sobre a questão do vínculo de emprego, os trabalhadores e as trabalhadoras do capitalismo de plataforma digital se deparam com a dura realidade da precarização, tornando-se pré-cidadãos e pré-cidadãs, totalmente desprovidos(as) dos mais mezinhos direitos trabalhistas. Para esses trabalhadores e essas trabalhadoras, jogados(as) na vala do trabalho autônomo desprotegido, a cidadania lhes é peremptoriamente negada.

Conclui-se que há uma lacuna protetiva no ordenamento jurídico pátrio a ser colmatada pela instituição de um estatuto próprio para os trabalhadores e para as trabalhadoras do capitalismo de plataforma, explicitando detalhadamente critérios para identificar os elementos fático-jurídicos caracterizadores da relação de emprego. Destarte, caracterizado o vínculo de emprego no caso concreto, o trabalhador ou a trabalhadora teria acesso aos direitos previstos na CLT. Caso o obreiro ou a obreira fosse caracterizado(a) como autônomo(a), teria direito ao patamar mínimo civilizatório consagrado nos artigos 7º a 11 da Constituição. Acredita-se que, trilhando esse caminho, será possível resgatar a pessoa humana trabalhadora da condição de pré-cidadania, inserindo-a socioeconomicamente com sucesso na atual fase do modo de produção capitalista, qual seja, o capitalismo de plataforma digital.

## REFERÊNCIAS

ANDRADE, D. M.; CASTRO, C. L. de C.; PEREIRA, J. R. Cidadania ou estadania na gestão pública brasileira? **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v. 46, n. 1, p. 177-190, jan./fev. 2012.

ANTUNES, Ricardo. Trabalho intermitente e uberização do trabalho no limiar da indústria 4.0. *In*: ANTUNES, Ricardo (org.). **Uberização, Trabalho digital e Indústria 4.0**. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2020. p. 11-22.

BOTTOMORE, Tom. Cidadania e Classe Social, quarenta anos depois. *In*: MARSHALL, Thomas Humprey; BOTTOMORE, Tom. **Cidadania e Classe Social**. São Paulo: Editora Unesp, 2021. p. 103–188.

CECATO, Maria Áurea Baroni; OLIVEIRA, Armando Albuquerque de. Direitos sociais: do estado liberal ao estado social. **Prima Facie**, João Pessoa, v. 15, n. 29, p. 1-25, 2016.

COSTA, M.I.S.; IANNI, A.M.Z. O conceito de cidadania. *In*: **Individualização, cidadania e inclusão na sociedade contemporânea: uma análise teórica**. São Bernardo do Campo: Editora UFABC, 2018, pp. 43-73.

DE STEFANO, Valerio *et al.* **Platform work and the employment relationship**. Geneva: ILO, 2021.

DELGADO, Mauricio Godinho. **Contrato de Trabalho**: caracterização, distinções, efeitos. São Paulo: LTr, 1999.

DELGADO, Mauricio Godinho; DELGADO, Gabriela Neves. O Direito do Trabalho na contemporaneidade: clássicas funções e novos desafios. **Revista Fórum Justiça do Trabalho**, Belo Horizonte, ano 33, n. 396, p. 11-30, dez. 2016.

CEPI - CENTRO DE ENSINO E PESQUISA EM INOVAÇÃO DA FGV DIREITO SP. **Trabalho sob demanda no Congresso (2010-2020)**: um oceano de possibilidades. São Paulo: FGV Direito SP, 2021.

FILGUEIRAS, Vitor; ANTUNES, Ricardo. Plataformas digitais, uberização do trabalho e regulação no capitalismo contemporâneo. *In*: ANTUNES, Ricardo (org.). **Uberização, Trabalho digital e Indústria 4.0**. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2020. p. 59-78.

KALIL, Renan Bernadi. **A regulação do trabalho via plataformas digitais**. São Paulo: Blucher, 2020.

KERSTENETZKY, Célia Lessa. **O estado do bem-estar social na idade da razão: a reinvenção do estado social no mundo contemporâneo**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

MARSHALL, Thomas Humprey. Cidadania e Classe Social. *In*: MARSHALL, Thomas Humprey; BOTTOMORE, Tom. **Cidadania e Classe Social**. São Paulo: Editora Unesp, 2021. p. 11–102.

MASTRODI, Josué; AVELAR, Ana Emília Cunha. O conceito de cidadania a partir da obra de TH Marshall: conquista e concessão. **Cadernos de Direito**, v. 17, n. 33, p. 3-27, 2017.

PINSKY, Jaime. Introdução. *In*: PINSKY, Jaime; PINSKY Carla Bassarezi (Orgs.). **História da cidadania**. 2. ed. São Paulo: Contexto, 2003. p. 9-14.

PORTO, Noemia Aparecida Garcia. Novas estruturas de proteção ao trabalho. **Revista Processus de Políticas Públicas e Desenvolvimento Social**, v. 3, n. 5, p. 18-34, 2021.

ROBERTS, Bryan R. **A dimensão social da cidadania**. RBCS, São Paulo, n. 33, ano 12, p.11-23, fev.1997.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **Cidadania e justiça**. Rio de Janeiro: Campus, 1979.

SOUKI, Lea Guimarães. A atualidade de TH Marshall no estudo da cidadania no Brasil. **Civitas-Revista de Ciências Sociais**, v. 6, n. 1, p. 39-58, 2006.

## CAPÍTULO VIII

---

### METAVERSOS DIGITAIS: UM ESTUDO SOBRE OS IMPACTOS DAS TECNOLOGIAS DISRUPTIVAS SOB A ÓTICA DA TEORIA DOS JOGOS E DO MARCO CIVIL DA INTERNET

---

Adalgisa Meaux Dias Apolinário Lima Costa<sup>44</sup>

#### RESUMO

Com o advento das redes sociais e o posterior aprimoramento de diferentes tecnologias, as interações interpessoais e laborais passaram a ser mais constantes, em virtude da facilitação da comunicação, que passou a ser simultânea e personalizada. Com o intuito de aprofundamento das relações entre usuário e plataforma, a criação de metaversos implicou na existência de um novo estágio da internet, com a automatização de sistemas por meio da inteligência artificial, desenvolvimento da engenharia robótica e uma maior liberdade para o usuário interagir com o aplicativo e outros indivíduos, através de seus avatares. Contudo, a dependência tecnológica existente hoje na modernidade implica na necessidade de uma análise estratégica sobre suas formas de uso e aplicações. O trabalho conceitua diferentes cenários relacionados aos metaversos, com a aplicação da teoria dos jogos às novas tecnologias virtuais e sua análise a partir de um espectro político, econômico e social. Destarte, há a análise do amparo legislativo por meio do Marco Civil da Internet (Lei nº 12.965/2014), em uma suposta compatibilidade com a realidade dos mundos virtuais. Por fim, tem-se que as novas tecnologias podem gerar um grave impacto social, especialmente

44 Mestranda pelo Programa de Pós-Graduação em Direito Econômico da Universidade Federal da Paraíba.

nos jovens, em virtude da ausência de tratamento normativo adequado no ordenamento jurídico brasileiro, que possa regulamentar de maneira específica as relações entre os avatares inseridos na plataforma imersiva.

**Palavras-chave:** Metaversos. Teoria dos Jogos. Marco Civil da Internet.

## 1 INTRODUÇÃO

O aproveitamento máximo das interações entre indivíduos, especialmente por meio da comunicação, é uma necessidade da humanidade. Dessa forma, a possibilidade de diálogo entre pessoas de localidades distintas e longínquas foram aprimoradas ao longo dos anos, especialmente com o advento da modernidade. Ainda que a criação da internet durante a Guerra Fria, em 1960, tenha um caráter paramilitar (OLIVEIRA, 2018), sua invenção permitiu grandes avanços para a ciência, o desenvolvimento social e a comunicação.

Apesar de existirem controvérsias<sup>45</sup> relacionadas a primeira rede social criada, a “SixDegrees” (1996), fundada por Andrew Weinreich, foi o primeiro website que utilizou a nomenclatura “social network”, terminologia que se tornou um marco para a composição de novas redes sociais. O site já possuía a proposta de compilar em um único lugar o seu perfil de apresentação (contendo informações pessoais), com lista de amigos próximos e a capacidade de exposição dos seus gostos e interesses (LISBOA, 2022).

Com o acesso da internet já facilitado para a sociedade civil, após a virada do século (período considerado basicamente como o segundo estágio da internet), houve uma avalanche na criação de aplicativos para

---

45 Segundo o jornalista Alveni Lisboa (2022), o site “Classmates”, criada em 1995 por Randy Conrads, é tida como a primeira rede social já criada. O website tinha como intenção reunir ex-alunos de diversas escolas estadunidenses e possuía também a possibilidade de criação de um perfil e da feitura de lista de amigos. Contudo, o propósito do aplicativo era de ser uma “central de dados para estudantes e não um portal de interação entre os cadastrados.” Por essa concepção, a rede social “SixDegrees” é considerada a primeira criação com esse propósito, para outros autores.

interação entre indivíduos. No caso do Brasil, o aplicativo Orkut (lançado em 2004 pela Google), é um exemplo de grande sucesso entre os internautas (LISBOA, 2022), especialmente pela eventual criação de “comunidades” que indicavam o interesse de pessoas diversas para dialogar, em todo o mundo, sobre assuntos específicos. Além da manutenção de círculos de amizade e a viabilidade de exposição de fotografias, os usuários poderiam realizar comentários no próprio perfil dos seus amigos, favorecendo a interação entre pessoas distintas.

De maneira similar, redes sociais famosas como o Facebook, Instagram, Twitter, TikTok e LinkedIn, operam com conceitos básicos prefalados anteriormente, com a criação de perfis pessoais, manutenção de círculos de amizade e a possibilidade de transmissão de mensagens simultâneas, apesar de terem propósitos distintos. Não obstante o avanço da tecnologia, especialmente no que concerne aos relacionamentos digitais, atualmente vivenciamos o período considerado como a terceira fase da internet, que propõe algo além das redes sociais supramencionadas.

Um grande marco da “Web 3.0”, intitulada como o terceiro estágio da geração da internet, é a criação de Metaversos. Esse “gênero”, também intitulado de mundos virtuais, são essencialmente controlados por empresas privadas. A empresa “META” (outrora Facebook), popularizou a temática, visto que possui o intuito de recriar, virtualmente, o nosso próprio planeta. Esses sistemas são imersivos e possuem a necessidade de utilização de equipamentos e acessórios externos, para o aprofundamento das experiências que cada mundo virtual possa oferecer (apesar de ser permitido o seu acesso sem esses equipamentos, a proposta é mais completa e literal com o uso desses objetos).

Uma das possibilidades dentro do metaverso, por exemplo, é a realização de compra e venda de terrenos (com a criptomoeda do próprio mundo virtual ou a moeda corrente do seu país), a constituição de matrimônio



(já legalizado no Estados Unidos da América)<sup>46</sup> por meio da plataforma, a realização de audiências virtuais, de apresentações artísticas ou a simples feitura de reuniões online com a representação do seu personagem, em uma suposta vida real. Esses universos digitais já existem através de diferentes empresas privadas, que avançam tecnologicamente, inclusive, com a produção melhorada dos instrumentos complementares para a imersão na plataforma. Contudo, a aparente ausência de regulamentação específica sobre a matéria gera uma problemática que pode gerar a coalisão de princípios constitucionais aplicáveis às plataformas imersivas.

Cumprе ressaltar que a tecnologia aplicada nestas situações foi sendo desenvolvida, ao longo do tempo, por meio de jogos de videogame. Apesar de muitos investirem sobretudo em temas fantasiosos, foi visto que há uma ampla variedade de universos que podem ser analisados com base em direitos tidos como básicos, como a dignidade da pessoa humana, a preservação da liberdade individual, do direito à propriedade, de direitos coletivos e do livre comércio.

A pesquisa exploratória também fará parte do escopo metodológico, compreendendo obras nacionais e estrangeiras, com o intuito de esmiuçar a literatura sobre a temática nos capítulos. No último tópico, a abordagem será especialmente voltada para a tratativa do Estado Brasileiro referente aos grandes avanços tecnológicos, com o objetivo de aprofundamento do conteúdo e aperfeiçoamento do tema, em uma análise sob a ótica de princípios constitucionais fundamentais e direitos civis.

Diante dessas inovações tecnológicas, o direito brasileiro tem buscado a formação de uma legislação que possa compor um panorama de segurança jurídica para garantir a proteção dos brasileiros, usuários das plataformas. Destarte, o objetivo do presente trabalho consiste na análise dos mundos digitais por meio de um aprofundamento teórico, com base no Marco Civil da Internet e suas distinções.

---

46 (DIREITO NEWS, 2021)

## 2 METAVERSOS E SEUS CENÁRIOS: O IMPACTO DAS TECNOLOGIAS NA ATUALIDADE

Consoante o exposto anteriormente, a criação de metaversos propõe uma imersão em uma realidade virtual. O intuito, porém, é o de simular a vida que ocorre no “mundo real”, através de aparelhos e acessórios indutores (óculos de realidade virtual e luvas que produzam a sensação de tato, por exemplo). A reprodução dessa realidade aduz que o usuário pode vivenciar diversas experiências por meio do seu avatar, que devem agir (de maneira simultânea), com a exata reprodução física e trejeitos do indivíduo que ele representa.

Um exemplo dessa representação é a viabilização da compra de peças de roupas com o seu avatar, que pode possuir suas medidas físicas (aparência) e simular de maneira bem próxima qual tamanho ou modelo se encaixa melhor nas preferências de cada pessoa. Outrossim, o internauta pode adquirir a peça para o recebimento no mundo real, além de permanecer com o design em seu próprio personagem. Segundo o professor Doutor, Júlio Coelho, o mundo digital de fato oferece a interação em “tempo real” entre as pessoas que estejam utilizando a plataforma imersiva. Conforme:

[...] o “Metaverso” é um ecossistema de realidade expandida que oferece interações em tempo real entre pessoas. A tecnologia enseja o potencial de um ambiente real simulado onde pessoas podem falar, trabalhar e jogar usando óculos especiais, headsets, controles e outros recursos, ensejando experiências imersivas por meio de internet de alta velocidade, tecnologia blockchain e inteligência artificial. Participantes usam avatares digitais para construir uma comunidade no espaço virtual e navegam pelo Metaverso usando comandos de voz, movimentos do olho ou controles. O headset de Realidade Virtual (VR) ou de Realidade Aumentada (RA) permite viver o reino virtual por meio da simulação de sensações físicas, que faz os usuários pensar que aquilo que estão vendo ou experimentando

no cenário virtual é real, como se estivessem realmente lá. Por meio da sociedade e da economia digital integradas no Metaverso, o usuário pode aproveitar uma diversidade de experiências em uma realidade interativa, o que traz e trará uma diversidade de questões tecnológicas e jurídicas sem precedentes desde o advento e popularização da própria internet. Com novos setores econômicos nascem também necessidades regulatórias para tratar de questões inéditas de conformidade e para solução de litígios sem precedentes. A possibilidade de um novo universo de interação entre as pessoas do mundo inteiro claramente caminha no mesmo sentido, mas numa escala potencialmente sem precedentes, envolvendo praticamente todos os campos de relevância jurídica. (COELHO, 2022)

A ideia de criação de mundos virtuais apareceu pela primeira vez através do autor William Gibson, em 1984<sup>47</sup>, apesar de possuir uma conotação distinta. A terminologia “metaverso” foi cunhada pelo escritor de ficção científica chamado Neal Stephenson, no romance intitulado “*Snow Crash*”<sup>48</sup> (SCHLEMMER; BACKES, 2008). De natureza semelhante, uma forma de observar as possibilidades de uma realidade paralela, a criação do filme: “Ready Player One”<sup>49</sup> (HIGGINS, 2022), que demonstra uma distopia social retratando que o melhor da vida a ser experienciado em um mundo virtual, não na realidade.

Segundo a perspectiva das autoras, a intenção é a “ampliação do espaço real do mundo físico dentro de um espaço virtual na internet” (SCHLEMMER; BACKES, 2008). De maneira mais técnica, a modelação desses mundos pode ser explicitada da seguinte forma:

Um Mundo Virtual é uma representação em 3D, modelada computacionalmente por meio de técnicas de computação gráfica e usado para representar a parte visual de um

---

47 O livro “*Neuromancer*” trata sobre a ideia do que hoje é considerado um mundo virtual.

48 Tradução em português: “Samurai: Nome de Código”.

49 Tradução em português: “Jogador nº 1”

sistema de realidade virtual. Esses ambientes são projetados por meio de ferramentas especiais, tais como a linguagem de programação VRML (Virtual Reality Modeling Language). Uma das características fundamentais dos MDV3D<sup>50</sup>, que utilizam recursos de Realidade Virtual, é o fato de se caracterizarem como sistemas dinâmicos, ou seja, o ambiente modifica-se em tempo real à medida que os usuários vão interagindo com ele. Essa interação pode ocorrer em menor ou maior grau dependendo da interface adotada, pois os mundos virtuais podem ser povoados, tanto por humanos, os e-cidadãos, representados por meio de avatares, quanto por “humanos virtuais” (Non-player Character NPCs – Personagens não manipuláveis e/ou bots e agentes comunicativos). Enquanto nos tradicionais meios digitais virtuais o acesso à informação se dá por intermédio de um browser, software que permite navegação na Internet, numa interface baseada em ambiente bidimensional de textos, imagens estáticas, vídeos, etc., em um metaverso, a navegação se dá em ambiente tridimensional, dinâmico, sem que se perca o acesso a esses mesmos vídeos e imagens, fotografias e textos. (SCHLEMMER; BACKES, 2008).

Entre os mundos virtuais já existentes, o “Second Life”<sup>51</sup>, foi lançado no ano de 2003 pela Linden Lab, com o intuito de que os personagens tenham uma “outra” vida. O aplicativo além de possuir uma economia própria<sup>52</sup>, possibilitou inclusive a criação de relacionamentos amorosos entre indivíduos (de maneira mais personalizada), sem que houvesse apenas a interface de uma rede de bate-papos comuns (SCHULZE, 2019).

Quando o aplicativo acima citado foi desenvolvido, o jogo propiciou a ocorrência de movimentações financeiras dentro e fora do Second Life. Segundo Schulze (2019), o programa movimentou bilhões de dólares desde o período que foi criado, visto que os jogadores realizaram a negociação

---

50 Sigla para “Mundos Digitais Virtuais em Terceira Dimensão”

51 Tradução em português: “Segunda Vida”

52 A moeda do jogo é chamada de “linden dólar” e pode ser convertida em dólar americano, moeda oficial estadunidense.

de serviços, produtos e até imóveis do mundo real. Tal situação gerou um sério problema jurídico relacionado ao direito de propriedade e ao livre comércio, visto que a temática no âmbito digital, (recentemente surgida), era eivada completamente de qualquer regulamentação.

Deve ser ressaltado que um dos imbróglis investigados pela polícia federal norte-americana em 2007, foi a criação e manutenção de cassinos virtuais, que propiciaram a realização de apostas ilegais. No mesmo ano, a Linden Lab precisou abolir as atividades dos jogos de azar no *software*. Essa conjuntura interferiu gravemente nas economias do jogo. De acordo com Schulze, no ano seguinte a empresa foi compelida a “proibir pagamentos em depósitos bancários sem regulamentação oficial, o que ajudou a afastar golpistas e empresas de fachada do jogo, tornando o ambiente um pouco mais seguro para todos”.

Apesar do aspecto negativo, alguns autores defendem que os mundos virtuais podem contribuir de maneira significativa para o aprimoramento da educação, apesar das fragilidades ainda existentes pela regulamentação dessa tecnologia. Entre eles, estão os autores Jeremy Kemp e Daniel Livingstone (2006), escritores do artigo intitulado: “*Putting a Second Life “Metaverse” Skin on Learning Management Systems*”<sup>53</sup>. Não obstante o caráter técnico exposto no texto, há a indicação de que a experiência em sala de aula pode ser mais produtiva, com reproduções históricas e matemáticas que podem ser tanto lúdicas quanto informativas.

A pandemia do Coronavírus, iniciada em 2019, gerou graves consequências para a sociedade. A contaminação em massa do vírus impediu a convivência diária entre as pessoas, dentro dos padrões da normalidade. Em virtude do distanciamento social, plataformas virtuais e imersivas foram abundantemente utilizadas (de maneira exclusiva ou híbrida), para a realização de teletrabalho ou à prática pedagógica na educação.

---

53 Tradução em português: “Colocando o “Metaverso” Second Life nos Sistemas de Gestão de Aprendizado”.

Contudo, foi constatado que a carência de recursos financeiros por muitas famílias (nesse caso, brasileiras), distanciaram os alunos e trabalhadores da possibilidade de aproveitamento dessa nova perspectiva de ensino (SILVEIRA, 2021), situação que implica na corrosão de direitos coletivos e equitativos de pessoas que deveriam possuir acesso a tais recursos pelo princípio da igualdade e da dignidade da pessoa humana, em uma observância além do mínimo existencial.

Em se tratando de um panorama pedagógico juvenil, existem diversos outros mundos virtuais, com interfaces distintas. Um dos tipos está inserido em uma plataforma de jogos chamada “Roblox”, que diferentemente do panorama mais adulto adotado pelo Second Life, é mais direcionado para o divertimento de crianças e adolescentes, apesar de possuírem normas e padrões distintos para o acesso na plataforma por menores de idade (HIGGINS, 2022).

Diante do exposto, é percebido que terminologias anteriormente consideradas para um futuro muito distante são concretizadas na realidade atual. Essas inovações tecnológicas estão sendo desenvolvidas de maneira rápida e merecem a atenção da sociedade em relação aos seus impactos e regulações. Destarte, verifica-se os mundos imersivos e plataformas virtuais podem ser grandes aliados da sociedade, especialmente quando trabalhamos o progresso da tecnologia junto ao desenvolvimento.

### **3 TEORIA DOS JOGOS E SUA INFLUÊNCIA NOS JOGOS ELETRÔNICOS E NOS MUNDOS VIRTUAIS**

A necessidade de interação por meio de redes sociais urge de maneira “viciante e essencial”, especialmente para gerações mais jovens, inclusive com a existência de certa dependência tecnológica para a realização de determinadas atividades do cotidiano. É visto que o avanço tecnológico na modernidade não contribui apenas para o campo científico e acadêmico,

de maneira estrita. Sua contribuição é dada em vários aspectos da vida civil, com a facilitação da vida social, por exemplo, especialmente no que concerne o lazer.

O desenvolvimento da inteligência artificial e aprimoramento da robótica são conjuntamente afetados por esse desenvolvimento acelerado. De maneira exemplificativa, dispositivos de assistência virtual que possuem o intuito de automatizar tarefas diárias, já são amplamente difundidos no mercado, assim como o comércio de robôs que realizam limpeza doméstica já se tornaram algo relativamente comum.

Diante disso, vemos que o desenvolvimento da tecnologia e dos jogos de videogame ultrapassam questões como o melhoramento da imagem, ou a rápida resposta aos comandos do jogador/ indivíduo. No caso dos jogos eletrônicos, as melhorias consistem essencialmente na construção de melhores narrativas e com diferentes processos de decisão, que possam auferir, com a concessão de dados, formas de apreender cada vez mais a atenção, o tempo e a necessidade, de diferentes usuários.

A teoria dos jogos compreende um conceito técnico estritamente matemático, exercido por meio da linguagem, mas que também é utilizada para analisar determinados assuntos, como as eleições que ocorrem em diferentes países ou o comportamento humano em diferentes situações (SARTINI *et al.*, 2004). Segundo os autores a teoria dos jogos pode ser conceituada da seguinte maneira:

A teoria dos jogos pode ser definida como a teoria dos modelos matemáticos que estuda a escolha de decisões ótimas sob condições de conflito. O elemento básico em um jogo é o conjunto de jogadores que dele participam. Cada jogador tem um conjunto de estratégias. Quando cada jogador escolhe sua estratégia, temos então uma situação ou perfil no espaço de todas as situações (perfis) possíveis. Cada jogador tem interesse ou preferências para cada situação no jogo. (SARTINI *et al.*, 2004)

A teoria foi desenvolvida de maneira primordial por autores como John Von Neumann e Oscar Morgenstern<sup>54</sup>, para investigar o comportamento econômico e, posteriormente, para analisar estrategicamente as relações de interesse entre dois ou mais indivíduos. Em resumo, a situação interativa necessariamente leva em consideração as decisões de um indivíduo para com o outro, ambos cientes de que a sua decisão particular afetará diretamente o jogo e os demais jogadores.

De maneira simplista, quando falamos sobre política e economia global, vê-se que, as escolhas de determinados Países podem interferir gravemente a gerência política e econômica de outros Estados. De forma similar, a tomada de decisões de particulares relacionada a compra e venda de “papéis” na bolsa de valores de maneira ostensiva, influenciam na oscilação do valor de mercado de diversas empresas, por exemplo.

Vê-se que, por haver uma conexão direta com o gênero de fantasia ou ficção, os jogos eletrônicos não receberam um tratamento jurídico, psicológico e social adequado para impedir a feitura de videogames que tenham uma conjuntura de violência e agressão. Por auferir uma atividade de lazer, por um longo período de tempo não houve a consideração de que o excesso de interação com os jogos poderia gerar comportamentos alterados nos indivíduos, até recentemente. Segundo a autora Lynn Alves, em seu artigo: “Jogos eletrônicos e violência: um caleidoscópio de imagens”, os internautas extravasam seus sentimentos através do jogo, evitando, assim, a exposição destes na realidade, conforme:

[...] Pude apreender que, para os entrevistados, o conceito de violência não se limita apenas à violência física e estrutural. Existe um tipo de violência que incomoda mais o grupo da pesquisa: a violência simbólica, principalmente, se ela vem dos seus pares ou de figuras parentais. Os sujeitos acreditam

---

54 Em 1944, o cientista John Von Neumann publicou a obra “The Theory of Games and Economic Behaviour”, junto ao economista Oscar Morgenstern. Tradução: A Teoria dos Jogos e o Comportamento da Economia.



que a violência é inata e, dessa forma, somos todos potencialmente violentos, cabendo à cultura o papel de nos controlar. Assim, são ignorados os aspectos econômicos, políticos, sociais e culturais que envolvem a problemática da violência. As informações coletadas durante pesquisa, mediante o discurso e as observações feitas enquanto acompanhava os sujeitos nos jogos, apontaram para a ideia dos jogos como espaço de ressignificação e de catarse. Os autores e atores da pesquisa defendem o argumento de que a interação com esses suportes tecnológicos tem uma ação terapêutica, na medida em que o jogador pode extravasar as suas energias e emoções reprimidas, desviando, assim, esses sentimentos do seu semelhante. Dessa forma, o sujeito libera o stress através da participação vicária. (ALVES, 2004).

Ainda segundo a professora Lynn Alves (2004), é papel da sociedade (ambientes escolares, por exemplo), desenvolver os aspectos positivos relacionados aos jogos, “já que possibilitam a construção de conceitos vinculados aos aspectos sociais, cognitivos, afetivos e culturais”, com conteúdos distintos, visto que a contribuição do estímulo de apenas uma narrativa pode incidir em um mau comportamento do indivíduo, inclusive.

Dito isso, temos que as novas plataformas imersivas são paralelas ao universo da fantasia, pois possuem o intuito de também relacionar-se com a figura do Estado e contribuir para a facilitação do trabalho, apesar de possuírem atualmente características de imagem semelhantes aos videogames. Contudo, a maioria dos seus usuários ainda são pessoas mais jovens, que possuem, basicamente, uma relação concreta com jogos eletrônicos hodiernamente.

A criação de metaversos, apesar de imbuir um contexto de “representação do mundo real”, não implica impreterivelmente que a representação com a realidade seja fidedigna ao mundo que vivemos, em sua literalidade. Sua representação é ligada diretamente à vida cotidiana dos usuários. Inclusive, esse é um dos fatores que contribuem para certa

confusão com a diferenciação dos mundos virtuais e dos jogos eletrônicos ou de aplicativos de compra, por exemplo.

Nos mundos virtuais, independentemente da sua exibição, seu funcionamento não para. Não há como interromper suas atividades e voltar do ponto onde você se encontrava anteriormente, porque, mesmo que não exista aquele local no mundo “físico”, aquela realidade paralela não vai ser suspensa pela ausência de qualquer usuário.

Outra característica da realidade aumentada aduz que cada indivíduo inserido em um metaverso não representará um personagem, mas a si mesmo. O ponto de conexão entre todos esses sistemas indica que as atividades de decisões tomadas dentro de uma realidade virtual não poderão ser tratadas como algo completamente fora do ordenamento jurídico aplicado ao que conhecemos como “mundo real”.

#### **4 O MUNDO DIGITAL SOB O AMPARO DO MARCO CIVIL DA INTERNET**

Como dito anteriormente, a evolução da tecnologia tem como um dos focos a facilitação da vida das pessoas, de maneira individual ou coletiva. No que concerne aos procedimentos administrativos e judiciais, o atendimento ao princípio da celeridade e efetividade processual aparentemente garantem tanto as inovações eletrônicas para a facilitação do acesso e gerência de vários procedimentos, quanto a abertura para a criação de normas reguladoras em relação ao crescimento de distintos cenários digitais.

Primeiramente, deve ser balizada a noção de responsabilidade e ética na consideração dos mundos digitais, com uma atenção particular no que diz respeito aos propósitos elencados na criação de cada metaverso. De acordo com Garret (2022), as plataformas imersivas não estão imunes a circulação de teorias conspiratórias, discursos de ódio ou a ampla divulgação de dados inverídicos. Conforme exemplificado a seguir, o autor aduz:

Problemas que afetam redes sociais convencionais, como a disseminação de notícias falsas e a popularização de teorias da conspiração, também podem aparecer no metaverso. E já existem exemplos disso em plataformas conectadas de realidade virtual. Entre eles estão a realização de discursos racistas quando surge um avatar representando um grupo minoritário, além do uso de figuras que remetem a Hitler ou membros do Ku-Klux-Klan no serviço de chat VRChat. Para os especialistas, o [Facebook](#) e outras plataformas semelhantes falham no acompanhamento desse tipo de comportamento. Sem a devida regulamentação, experiências no metaverso — ambiente muito mais complexo que as atuais redes sociais — podem contribuir para impulsionar a veiculação de discursos de ódio e de [fake news](#) em um nível muito mais alarmante. (GARRET, 2022)

Ademais, esses propósitos devem objetivar a proteção de dados do usuário, visto que nem todos os mundos virtuais garantem a blindagem dessas informações, o que possibilita o vazamento de dados de privacidade do internauta, por terceiros (GARRET, 2022). De maneira congruente, aliada a possibilidade de vazamento de dados, o cometimento de assédio sexual entre avatares já é uma realidade dentro dessas plataformas.

Garret (2022), indica ainda que alguns canais de comunicação incentivam comportamentos violentos dos usuários, sobretudo se forem indivíduos que se sintam blindados pelo anonimato e pela possibilidade de distância de localidade tida entre as partes envolvidas, apesar das ferramentas de moderação do aplicativo.

De modo mais procedimental, Herman (2013), aponta que, apesar da distinção entre crimes tradicionais e crimes cibernéticos, se forem “cometidos por meio de computador não estão restritos por limites físicos ou, até mesmo, temporais da mesma forma que o crime tradicional normalmente o é”.

No Brasil, algumas normas procuram definir diretrizes éticas para a criação de determinados conteúdos na internet, além da aplicação da Lei. O Marco Civil da Internet (Lei nº 12.965/2014) foi promulgado com o

intuito de ser congruente às determinações constitucionais, tendo exposto em seu art.2º<sup>55</sup>, o reconhecimento aos princípios norteadores da Carta Magna como fundamentos, além de discipliná-los de maneira expressa ao longo do dispositivo.

Todavia, uma das críticas relacionadas ao Marco Civil da Internet é a de que a sua generalidade não cumpre adequadamente a sua própria intenção de criação, visto que é uma norma infraconstitucional e deveria conter mais especificidades. De maneira convergente, Álvaro Lopes dispõe o seguinte:

[...] Ao estabelecer o comando do referido artigo primeiro pelo legislador, resultou em equívoco e dissonância do sistema jurídico em que se insere, visto que quem estabelece esses comandos é a Constituição Federal do Brasil, enquanto o Marco Civil é tão somente uma legislação infraconstitucional, na qual deveria implementar e regulamentar a Carta Magna. [...] Com isso, se fixou somente regular o uso da ferramenta, regulando apenas o meio, a Internet, deixando a deriva os fins, que são as pessoas e seus valores. Sendo um lugar de redes físicas para a interação de pessoas, a rede mundial de computadores (world wide web) tornou-se algo a mais do que somente uma ferramenta e protocolos que identificam e viabilizam conexões entre pessoas com o objetivo de informação, comunicação e produtores de conhecimento e ideias, mas sim num meio infinito de possibilidades e realizações humanas sem um fim e si mesmo. (LOPES, 2021)

É devida a atenção ao fato de que as determinações da lei não constituem de maneira integral a proteção dos direitos civis, penais e constitucionais estabelecidos no Brasil. No entanto, geralmente é possível e pertinente a extensão dos direitos e deveres ao âmbito virtual. Kalil (2022), revela que na plataforma imersiva, “o direito dos contratos cobra

---

55 Art. 2º A disciplina do uso da internet no Brasil tem como fundamento o respeito à liberdade de expressão, bem como: I - o reconhecimento da escala mundial da rede; II - os direitos humanos, o desenvolvimento da personalidade e o exercício da cidadania em meios digitais; III - a pluralidade e a diversidade; IV - a abertura e a colaboração; V - a livre iniciativa, a livre concorrência e a defesa do consumidor; e VI - a finalidade social da rede.

a formação e execução de acordos feitos entre usuários. [...] um acordo no metaverso obriga ambas as partes seguirem os termos do pacto”.

De maneira exemplificativa em relação a ausência de aplicação, a norma nacional não conseguirá ser posta de maneira hábil ou efetiva em todo contexto global de interações virtuais. Tomasevicius Filho (2016), demonstra a situação mediante a caracterização da própria lei, conforme:

É aspecto intrigante do Marco Civil da Internet a ingenuidade do legislador brasileiro de manter a pretensão de solução de problema de escala mundial, com efeitos extraterritoriais, por meio de uma lei nacional. A própria estrutura da internet permite que as violações dos direitos das pessoas ocorram em qualquer parte do mundo, passando ao largo da jurisdição brasileira. Parece confessar essa dificuldade, ao afirmar-se, no art.2º, I, do Marco Civil da Internet, que um dos fundamentos da disciplina do uso da internet é o “reconhecimento da escala mundial da rede”. Na tentativa de frear violações de privacidade por meio de coleta, armazenamento e tratamento de registros, dados pessoais ou comunicações, por meio do art.11, caput, §§1º e 2º, estabeleceu-se que o Marco Civil da Internet se aplica quando, pelo menos, um dos atos realizar-se no Brasil ou quando um dos terminais estiver no Brasil e que pessoas jurídicas com sede no exterior devem sujeitar-se à lei brasileira quando tiverem, pelo menos, uma integrante do mesmo grupo econômico com estabelecimento no Brasil. A despeito da boa intenção, a violação pode não acontecer no Brasil, mas poderá acontecer na outra ponta da transmissão de dados no exterior. Mesmo com a previsão das sanções contidas no art.12 do Marco Civil da Internet, entre os quais, advertência, multa de 10% do faturamento do grupo econômico no Brasil em seu último exercício, suspensão temporária de atividades ou proibição de exercício de atividades – sendo esta última medida possivelmente inconstitucional nos termos do art.170 da Constituição Federal – tais medidas serão inócuas, já que o Brasil não tem jurisdição para controlar as atividades dessas grandes empresas em suas sedes no exterior. (TOMASEVICIUS FILHO, 2016)

O autor demonstra que em determinados âmbitos, a legislação, por ser genérica, peca na proteção do direito do usuário, apesar das determinações sancionatórias. Sendo assim, se vislumbra que os requisitos necessários para a aplicação da lei brasileira dependem primordialmente de uma boa cooperação internacional, que consiga atingir, além dos Estados, a iniciativa privada, principal responsável pelas inovações tecnológicas tratadas precedentemente e que, apesar de haverem tratativas diversas na legislação brasileira relacionadas a proteção da privacidade e de dados, as normas devem ser congruentes com o progresso digital, alinhado com a busca da singularização e regulamentação clara de determinadas criações, como as plataformas imersivas.

## **5 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O impacto das tecnologias disruptivas na atualidade são evidenciados pela forma que as plataformas digitais conseguem auferir de maneira tão contundente em aspectos políticos, sociais e econômicos, em um contexto globalizado. O uso da teoria dos jogos é primordial para a visualização do modo intrínseco que a rede de internet, os videogames e as redes sociais influenciam e reordenam profundamente a sociedade, especialmente em um contexto juvenil.

A criação de mundos digitais pode gerenciar ótimas experiências para a humanidade, com a concretude principal do objetivo das redes sociais: a facilitação da comunicação. Contudo, a ausência de regulamentação normativa no Brasil, aufere eventualidade coalizão de direitos entre internautas, com a dificuldade de implementação de uma resolução justa para às partes, visto que o ordenamento não é capaz de proteger o usuário em sua completude, situação proveniente de um contexto globalizado.

Tem-se que o Marco Civil da Internet, apesar de possuir plenamente diretrizes constitucionais, parece ser particularmente insuficiente para a

gerência de metaversos distintos, com objetivos e propósitos completamente diferentes. Sendo assim, urge a necessidade de uma regulamentação legislativa específica mas que possa atender em seus parâmetros novas criações tecnológicas, ainda que em um curto espaço de tempo.

## REFERÊNCIAS

ALVES, Lynn. Jogos eletrônicos e violência: um caleidoscópio de imagens. **Revista da FAEEBA–Educação e Contemporaneidade, Salvador**, v. 13, n. 22, p. 365-373, 2004.

COELHO, Júlio. O direito no metaverso: Com novos setores econômicos nascem também necessidades regulatórias para tratar de questões inéditas de conformidade e para solução de litígios sem precedentes. **Migalhas**, Ceará, p. 1-5, 18 out. 2022. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/375541/o-direito-no-metaverso>. Acesso em: 4 jan. 2023.

DIREITO NEWS. **Casal, nos Estados Unidos, se casa no metaverso**. [S. l.], 14 dez. 2021. Disponível em: <https://www.direitonews.com.br/2021/12/casal-estados-unidos-casa-metaverso-virbela.html>. Acesso em: 29 dez. 2022.

FBI INVESTIGA JOGOS DE AZAR NO PROGRAMA SECOND LIFE: Policiais já visitaram cassinos do programa on-line. Especialistas acreditam que jogo viola leis dos EUA. [S. l.]: **G1 GLOBO**, 4 abr. 2007. Disponível em: <https://g1.globo.com/Noticias/Tecnologia/0,,AA1509146-6174,00-FBI+INVESTIGA+JOGOS+DE+AZAR+NO+PROGRAMA+SECOND+LIFE.html>. Acesso em: 5 jan. 2023.

GARRETT, Filipe. **Cinco grandes perigos do metaverso : Combinação do mundo real com o ambiente virtual pode representar riscos à privacidade e favorecer a disseminação de desinformação**; In: Techtudo. [S. l.], 15 jan. 2022. Disponível em: <https://www.techtudo.com.br/listas/2022/01/cinco-grandes-perigos-do-metaverso.ghml>. Acesso em: 4 jan. 2023.

HERMAN, Susan N. **Os Desafios do Crime Cibernético**. Revista Eletrônica De Direito Penal e Política Criminal – UFRGS VOL. 1, N.º 1, 2013.

HIGGINS, Laura. **O papel do Roblox no metaverso**. Internet Matters Org, [S. l.], p. 1-3, 5 ago. 2022. Disponível em: <https://www.internetmatters.org/pt/hub/news-blogs/the-role-of-roblox-in-the-metaverse/>. Acesso em: 4 jan. 2023.

KALIL, Caroline. Saiba quais leis governam o metaverso e o que há por trás das normas: Quando se trata de um quadro regulatório, o metaverso “falha miseravelmente”, pois não há leis que possam ser diretamente ligadas a ele. **Metrópoles**, [S. l.], p. 1-3, 28 jul. 2022. Disponível em: <https://www.metropoles.com/colunas/claudia-meireles/saiba-quais-leis-governam-o-metaverso-e-o-que-ha-por-tras-das-normas>. Acesso em: 3 jan. 2023.

KEMP, Jeremy; LIVINGSTONE, Daniel. **Putting a Second Life “metaverse” skin on learning management systems. In: Proceedings of the Second Life education workshop at the Second Life community convention**. CA, San Francisco: The University of Paisley, 2006.

LOPES, Alvaro Luiz Primão. **Ética e direito no mundo digital**. 2021.

PEREIRA, Itamar de Carvalho. **Metaverso: interação e comunicação em mundos virtuais**. 2009.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, SECRETARIA-GERAL, SUBCHEFIA PARA ASSUNTOS JURÍDICOS. Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014. Estabelece princípios, garantias, direitos e deveres para o uso da Internet no Brasil. **Marco Civil da Internet**, Brasília, 23 abr. 2014. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/112965.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/112965.htm). Acesso em: 4 jan. 2023.



SARTINI, Brígida Alexandre et al. Uma introdução à teoria dos jogos. **Anais da II Bienal da Sociedade Brasileira de Matemática**, p. 25-29, 2004.

SCHLEMMER, Eliane; BACKES, Luciana. **METAVERSOS: novos espaços para construção do conhecimento**. Revista Diálogo Educacional, vol. 8, n. 24, maio-agosto, 2008, p. 519-532, Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Paraná, Brasil.

SCHULZE, Thomas. **Second Life: o que mudou nos 16 anos do popular game online: Jogo de simulação com download para PC ficou popular nos anos 2000 e sofreu uma série de mudanças ao longo do tempo; lembre a história do famoso simulador social**. Techtudo, [S. l.], p. 1-3, 9 nov. 2019. Disponível em: <https://www.techtudo.com.br/noticias/2019/11/second-life-o-que-mudou-nos-16-anos-do-popular-game-online.ghml>. Acesso em: 4 jan. 2023.

SILVEIRA, Juliano. **O teletrabalho coletivo durante a pandemia da Covid-19: um relato de experiência na educação infantil de Florianópolis**. Zero-a-seis, v. 23, p. 316-332, 2021.

TOMASEVICIUS FILHO, Eduardo. **Marco Civil da Internet: uma lei sem conteúdo normativo**. Estudos Avançados, v. 30, p. 269-285, 2016.

## CAPÍTULO IX

---

### REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA (REURB) E SEUS ASPECTOS JURÍDICO-SOCIAIS: UMA REVISÃO INTEGRATIVA DE LITERATURA

---

Anderson Henrique Vieira <sup>56</sup>

#### RESUMO

O artigo tem como objetivo investigar o tratamento teórico na produção brasileira acerca da regularização fundiária urbana em seus aspectos jurídicos-sociais, por meio de uma revisão integrativa de literatura. Assim, questiona-se: a literatura acadêmica brasileira (re)produz abordagens teóricas que reforçam a ideia de propriedade como forma única de acesso à terra? A principal conclusão indica que ainda há uma sensível preponderância da perspectiva de que a Reurb, expressa unilateralmente por meio da titularização pública e individual, garante o direito à moradia e habitação.

**Palavras-chave:** Regularização fundiária. Propriedade. Participação popular.

---

56 Doutorando em Direitos Humanos e Desenvolvimento pela Universidade Federal da Paraíba - UFPB. Mestre em Planejamento e Dinâmicas Territoriais no Semiárido pela Universidade do Estado do Rio Grande do Norte - UERN (2021). Bacharel em Direito pela Universidade Federal de Campina Grande - UFCG (2018). Professor Substituto na Universidade Federal de Campina Grande - UFCG.

# 1 INTRODUÇÃO

O ordenamento jurídico brasileiro concebeu a ideia de propriedade como forma única de acesso à terra e tornou sua estrutura proprietária conceitualmente excludente. A proteção do direito à propriedade, nesse sentido, perpassa pela total negação de acesso a outrem. Esse aspecto é refletido, por exemplo, nos instrumentos de regularização fundiária previstos na Lei Federal 13.465/2017, em seu artigo 5º, que conjugam a ideia de garantia do direito à moradia e habitação com a perspectiva de titularização individual e pública dos beneficiários em potencial. Assim, esse cenário configura-se como legitimador/reprodutor de desigualdade socioespacial.

Nesse contexto, a irregularidade fundiária se destaca como ponto nevrálgico no território brasileiro, se configurando como uma realidade invisibilizada e naturalizada ao mesmo tempo em que é um dos principais problemas das cidades, o “[...] conhecimento da extensão, da localização e das características da irregularidade fundiária e urbanística é um forte desafio à implementação de políticas públicas que mirem a efetivação do direito à moradia e do direito à cidade no Brasil” (IPEA, 2019). Nesse sentido, Fernandes (2022) estima que somente 1% dos imóveis em favelas do Rio de Janeiro são regularizados.

Uma das alternativas possíveis para pensar a regularização fundiária de forma mais funcional e integrada é através da inserção de uma categoria jurídica e/ou instrumento que trate da gestão coletiva de terras, observando os paradigmas metodológicos da governança territorial e da participação popular. Portanto, é essencial o desenvolvimento de pesquisas que visem abordar aspectos mais integrativos e funcionais da regularização fundiária urbana.

Dessa forma, questiona-se: a literatura acadêmica brasileira (re)produz abordagens teóricas que reforçam à ideia de propriedade como forma única de acesso à terra? Para responder a pergunta-problema proposta, o artigo

tem como objetivo investigar o tratamento teórico na produção brasileira acerca da regularização fundiária urbana em seus aspectos jurídicos-sociais. A metodologia utilizada é a revisão integrativa de literatura de acordo com o protocolo de pesquisa indicado no tópico 2. Essa escolha metodológica se justifica pela possibilidade de reunir a literatura acadêmica mais atualizada sobre determinado tema e favorecer uma leitura ampla do fenômeno estudado, segundo um protocolo de pesquisa em que são estabelecidos critérios fechados de exclusão e inclusão, sendo essa a principal diferença para uma revisão bibliográfica simples.

O artigo apresenta, além desta introdução, 5 tópicos. O tópico 2 trata dos procedimentos metodológicos adotados na elaboração do artigo; o tópico 3 aborda os aspectos conceituais da Reurb; já o tópico 4 contempla o debate em relação as principais abordagens jurídico-dominiais em relação a temática, enquanto no tópico 5 são apresentados os aspectos sociais. Por fim, tem-se as considerações finais.

## **2 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS**

O artigo foi elaborado a partir de revisão integrativa de literatura. Segundo Botelho e Macedo (2011), essa técnica permite reunir a literatura sobre determinado tema e fornecer uma compreensão mais abrangente do fenômeno, por meio de um protocolo de pesquisa que é guiado por elementos objetivos. Além da revisão integrativa também se utilizou de pesquisa bibliográfica. No que se refere a revisão integrativa, as etapas executadas podem ser resumidas conforme segue:

1º Etapa: Identificação do tema e seleção da questão de pesquisa.

Para guiar a revisão, formulou-se a seguinte pergunta: Quais são as principais abordagens teóricas sobre regularização fundiária urbana na literatura acadêmica brasileira, após promulgação da Lei Federal nº 13.465/2017? Após formulada a pergunta de pesquisa, o passo seguinte foi definir os descritores de busca, que foram: Regularização fundiária e/

ou landholding regularization. A busca se deu nas plataformas portal de periódicos CAPES (nacional), SciELO (nacional), Diadorim (nacional); Web of Science (internacional) e SCOPUS (internacional), considerando o recorte temporal de 2017 (ano de promulgação da Lei Federal 13.465/2017) a 2022 para que tivéssemos um debate mais alinhado com a atualidade.

2º Etapa: Estabelecimento dos critérios de exclusão/inclusão.

Nesta etapa, estabeleceu-se 4 filtros de pesquisa: 1º) Delimitação temporal de 2017 a 2022; 2º) Abordagem da temática “Regularização fundiária”, e/ou “landholding regularization” nos títulos das produções científicas entre 2017 a 2022 (96 Resultados); 3º) Constatação da metodologia revisão cega por pares (48 resultados); 4º) Delimitação temática, a partir da leitura dos resumos. Assim, foram excluídos artigos por inadequação temática (regularização rural) e/ou repetição de resultados retornados (32 resultados).

3º Etapa: Identificação dos estudos

Foi realizada uma leitura criteriosa na seguinte ordem: títulos, resumos e artigos completos, para que os trabalhos retornados que não atendessem aos objetivos e critérios da pesquisa pudessem ser excluídos.

4º Etapa: categorização dos estudos

Nesta etapa foi realizada uma sumarização e documentação das informações extraídas dos trabalhos analisados.

5º Etapa: Análise e interpretação dos resultados

Foi elaborada sínteses para construção do texto final;

6º Etapa: Apresentação da revisão

Elaboração do artigo com resultados parciais da pesquisa.

Muito embora a revisão integrativa tenha retornado 32 (trinta e dois) resultados que se encaixaram no protocolo de pesquisa adotado e tratam dos aspectos jurídicos, ambientais, sociais e urbanísticos, neste trabalho, serão trabalhadas tão somente as principais abordagens jurídicas e sociais, por tratar-se de uma apresentação parcial de resultados. Assim, foram utilizados

efetivamente 14 (quatorze) artigos do universo de 32 (trinta e dois) que foram retornados após a execução do procedimento acima delineado. Os principais dados dos trabalhos analisados, foram sumariamente dispostos na matriz de síntese que segue:

Tabela 01 – matriz de síntese da revisão integrativa

<b>Título do trabalho</b>	<b>Método científico</b>	<b>Formação dos pesquisadores</b>	<b>Ano de publicação</b>	<b>Periódico</b>
REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA - NOVA LEI - VELHAS PRÁTICAS: CASO DE ARAGUAÍNA – AMAZÔNIA LEGAL	Bibliográfica-documental-exploratória	Direito e arquitetura	2017	Revista Brasileira de Políticas Públicas
A transformação da paisagem na favela objeto de regularização fundiária	Bibliográfica-documental	Direito e arquitetura	2021	Risco Revista de Pesquisa em Arquitetura e Urbanismo
RESULTADOS PÓS REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA EM SÃO MIGUEL(RN)	Bibliográfica-documental-exploratória	Engenharia civil	2020	Revista Brasileira de Assuntos Regionais e Urbanos
O TRABALHO SOCIAL NA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE INTERESSE SOCIAL	Bibliográfica-documental-exploratória	Engenharia civil	2020	Revista Brasileira de Assuntos Regionais e Urbanos
A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E O ORDENAMENTO TERRITORIAL URBANO: AVANÇOS E DESAFIOS	Bibliográfica-documental	Direito e engenharia civil	2022	Revista Brasileira de Assuntos Regionais e Urbanos

A regularização fundiária urbana enquanto instrumento de formalização da propriedade: possibilidades para o desenvolvimento sustentável	Bibliográfica	Direito	2021	Direito e Desenvolvimento
Lei nº 13.465: a Regularização Fundiária no Brasil e suas novas injunções	Bibliográfica	Arquitetura	2020	Risco Revista De Pesquisa Em Arquitetura E Urbanismo
Impasses da urbanização e regularização fundiária. Quem tem o poder de veto?	Estudo de caso	Arquitetura	2021	Cadernos Metrôpole
CONDIÇÕES DE VIABILIDADE PARA A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA PLENA: UMA PROBLEMATIZAÇÃO A PARTIR DA EXPERIÊNCIA DE JUIZ DE FORA (MG)	Estudo de caso	Arquitetura e Gestão Pública	2021	REVISTA BRASILEIRA DE ESTUDOS URBANOS E REGIONAIS
O Cadastro Territorial Multifinalitário no contexto dos Processos de Regularização Fundiária Urbana	Estudo de caso	Geografia	2020	Revista Brasileira de Cartografia
Regularização Fundiária Plena: Uma Reinterpretação Através da Teoria do Reconhecimento de Nancy Fraser	Bibliográfica-documental	Direito	2020	Quaestio Iuris
Regularização fundiária e direito à cidade: as transformações na vida cotidiana dos(as) moradores(as) do Loteamento Barão de Mauá na cidade de Pelotas (RS)	Bibliográfica-documental-exploratória	Direito e Ciências sociais	2021	REVISTA BRASILEIRA DE ESTUDOS URBANOS E REGIONAIS

Entre a cidade informal e a cidade formal: a regularização fundiária como instrumento de inclusão dos invisíveis sociais na Comunidade de Roda de Fogo no Município do Recife	Bibliográfica-documental-exploratória	Direito e sociologia	2019	Revista Ciência e Trópico
A Participação Popular como caminho para uma regularização fundiária transformadora: O caso de Fortaleza	Bibliográfica-documental-exploratória	Direito	2022	Revista Encontros Universitários da UFC

Elaboração: autores (2023)

Da leitura da tabela acima algumas conclusões são possíveis. Primeiramente nota-se que a minoria dos trabalhos (5 resultados) se utiliza de pesquisa bibliográfica-documental de forma exclusiva enquanto método científico, enquanto outros 9 além da pesquisa bibliográfica-documental também se utilizam de pesquisa de campo para discutir os principais aspectos da regularização fundiária urbana. Esse contexto indica que a pesquisa na área possivelmente está comprometida com uma leitura da realidade fática como forma de sustentar as discussões e eventualmente propor estratégias e soluções as problemáticas postas.

Outro aspecto digno de nota é que a área das ciências jurídicas parece dominar quantitativamente a produção sobre a temática de Reurb no Brasil, dos 14 trabalhos analisados, 8 (oito) tinha pelo menos um dos autores com formação na área jurídica. Nesse mesmo sentido, as áreas da engenharia civil e arquitetura também apresentam destaque na produção. Esses indicadores demonstram que outras áreas como o serviço social, engenharia ambiental, sociologia, gestão ambiental e etc precisam se apropriar mais fortemente do debate sobre a regularização fundiária urbana no Brasil, para que o procedimento possa ser visto, debatido e problematizado dentro da complexidade e multidisciplinariedade que representa.



Esse mesmo argumento pode ser estendido quando da análise dos periódicos em que esses trabalhos estão publicados, muito embora a área das ciências jurídicas desponte como principal área produtora de conhecimento sobre a temática em foco, os trabalhos são publicados em sua maioria em revistas cujo foco principal é planejamento urbano e demografia (9 resultados). Esse contexto, pode explicar a perspectiva preponderante nos trabalhos de que a Reurb no Brasil é tratada de maneira majoritária sob o ponto de vista dos seus aspectos jurídico-dominais e não de forma holística contemplando além dos aspectos jurídicos, elementos sociais, ambientais e urbanísticos, conforme será tratado nos tópicos 4 e 5.

### **3 REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA (Reurb): ASPECTOS CONCEITUAIS**

O conceito de regularização fundiária urbana é tão complexo quanto seus mecanismos de efetivação. Nesse quadro, Fernandes (2022, p. 1) observa que “[...] tudo está aberto a interpretações, da noção de informalidade à natureza dos programas de regularização. São incontáveis os debates conceituais, filosóficos, políticos, ideológicos, econômicos, urbanísticos e jurídicos. Afinal, estamos falando exatamente de quê?”

Dessa forma, segundo a Lei Federal nº 13.465/2017, sobre o conceito de regularização fundiária urbana, a lei preleciona que:

Ficam instituídas no território nacional normas gerais e procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana (Reurb), a qual abrange medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes (Art. 9º, Lei Federal nº 13.465/2017).

De outro lado, também para responder ao questionamento proposto por Fernandes (2022), a doutrina elucida o que está posto na legislação e

indica que há pelo menos duas acepções principais sobre regularização, a primeira delas diz respeito a uma ótica meramente jurídico-dominial expressa pela titulação dos beneficiários e a segunda adota uma perspectiva holística e integrativa, portanto, mais complexa do ponto de vista técnico, mais cara do ponto de vista orçamentário e mais favorável do ponto de vista urbanístico e do direito à moradia (CORREIA, 2018). Em termos, é a regularização fundiária plena. Para Arruda e Lubambo (2019), a regularização fundiária é a:

Intervenção regularizacional da propriedade que busca o reconhecimento de comunidades consolidadas no espaço urbano, de modo a integrar e legalizar definitivamente a população à cidade formal, no intuito de transformar gradativamente a realidade desigual de nossas cidades em um espaço urbano democrático, garantindo o direito social à moradia e o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana, através da titulação da terra (ARRUDA; LUBAMBO, 2019, p. 167)

Em uma perspectiva mais funcional e integrativa, Correia e Farias (2015) conceituam regularização fundiária plena como o processo através do qual, após a devida urbanização da área, mediante obras de infraestrutura urbana, se contempla quatro dimensões principais:

(a) a registral, que visa à garantia da posse ou à tutela da propriedade; (b) a urbanística, que permite a integração plena da moradia à cidade, seus equipamentos coletivos, serviços públicos e direitos fundamentais; (c) a ambiental, que proporcione a seus moradores e suas próximas gerações uma vida saudável e (d) a social, que garante oportunidades a seus habitantes para que no presente, desfrutem de uma vida digna, e, no futuro, até possam permanecer em suas comunidades de origem, mas não por necessidade e, sim, por opção. (CORREIA; FARIAS, 2015, p. 867)

O delineamento conceitual apresentado por Correia e Faria (2015) parece abordar de maneira mais adequada os objetivos para os quais foi

pensada a Reurb (de acordo com o art. 10º da Lei Federal 13.465/2017 e o art. 2º do **Decreto nº 9.310/2018**), porquanto destaca suas principais dimensões sem hierarquias. Dessa forma, merece destaque o fato dos autores inserirem a obrigação de conferir a devida urbanização da área a ser regularizada, mediante obras de infraestrutura, enquanto condição anterior a própria regularização, se desenvolvendo a partir disso aspectos que vão desde enquadrar os imóveis em padrões urbanísticos que garantam a regularidade urbana, à titulação que assegure a posse e/ou propriedade e a promoção do diálogo urbano contínuo exteriorizado por meio da participação popular efetiva (CORREIA, 2018).

Em relação as modalidades de Reurb previstas na Lei Federal 13.465/2017, tem-se a regularização fundiária urbana de interesse social (Reurb-S) que se destina a núcleos urbanos alternativos/resistentes ocupados por populações vulnerabilizadas do ponto de vista socioeconômico e a regularização fundiária urbana de interesse específico (Reurb-E) voltado contextos que não estão enquadrados na Reurb-S.

Muito embora o conceito de regularização fundiária urbana não se limite aos seus elementos jurídico dominiais, conforme visto, neste trabalho, optou-se por analisar as principais abordagens desses aspectos na literatura acadêmica, como forma de verificar se há um privilégio da propriedade em sua configuração plena em detrimento de outras formas e instrumentos de regularização fundiária. Ressalta-se que o contexto analisa será primordialmente o da Reurb-S (regularização fundiária por interesse social). É o que se pretendo no tópico que segue.

#### **4 REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA E SEUS ASPECTOS JURÍDICO DOMINAIS**

Para Bazolli; Oliveira e Pereira (2017) a Lei Federal 13.465/2017 privilegia o “mito” da propriedade enquanto forma perfeita de apropriação

dos espaços e principal instrumento de regularização fundiária. Acontece que a promoção da regularização fundiária por meio da transferência total e definitiva de propriedade pode produzir o efeito oposto, ou seja, ao invés de contribuir na garantia do direito à moradia e habitação, expulsar as pessoas das comunidades das quais fazem parte, por meio da gentrificação<sup>57</sup> e especulação imobiliária<sup>58</sup>. O quadro relatado se caracteriza como um contrassenso jurídico e social que deve ser levado em consideração no debate das políticas habitacionais, sobretudo no que tange aos instrumentos e categorias jurídicas que serão adotados para fomentar a garantia dos direitos de moradia.

Nesse contexto, Bazolli; Oliveira e Pereira (2017) criticam a ausência de estratégias jurídicas na Lei Federal 13.465/2017 garantidoras de melhorias qualitativas quando da regularização de ocupações resistentes (caracterizadas primordialmente por populações vulnerabilizadas). A pesquisa desenvolvida foca em apresentar a realidade de 3 (três) conjuntos habitacionais na cidade de Araguaína, localizada no estado do Tocantins que não tem nenhuma estrutura básica (equipamentos públicos, pavimentação, saneamento básico, iluminação pública e etc.) e nem perspectiva de reestruturação, muito embora tenha havido a regularização fundiária do ponto de vista jurídico-dominial. Dessa forma, pode-se dizer que a regularização com foco nos aspectos dominiais não é, em termos, regularização plena, pois restaria ausente elementos de habitabilidade que seriam essenciais na garantia de moradia digna e cidadania.

Nesse mesmo sentido, ainda ancorado em Bazolli, Oliveira e Pereira (2017), é preciso se atentar para as externalidades, ou seja, resultados indesejados que permeiam processos de regularização. Pode-se citar como

---

57 Modificações no espaço que elevam os custos de moradia e potencializam quadros de segregação socioespacial.

58 Esse contexto é mais impactante nos casos de Regularização Fundiária por interesse social que é voltada para atendimento da população de baixa renda na forma definida pelo poder público municipal.

exemplo, eventual especulação imobiliária por agregação de valor futuro quando da divulgação de planos/projetos de regularização fundiária em algumas áreas. Desse modo, regularizar de maneira plena, para além da concessão de um título dominial significa garantir a permanência das famílias tanto do ponto de vista estrutural (equipamentos públicos) quanto do ponto de vista de emprego e renda.

Sob uma outra perspectiva, Lima et. al (2020), analisando os efeitos do procedimento de regularização fundiária executado em 2 (dois) conjuntos habitacionais localizados no município de São Miguel do Gostoso no estado do Rio Grande do Norte, concluiu que:

A regularização fundiária de interesse social dos núcleos urbanos Tóta Barbosa e Nossa Senhora de Guadalupe foi concluída no mês de abril de 2018 com o evento de titulação e mostrou benefícios imediatos para a população e para o meio ambiente urbano, que tendem a serem ampliados ao longo do tempo, tais como a extinção da insegurança de desapropriações, a possibilidade de execução de transferência legal de imóvel e o acesso a melhoria infraestrutural destinada aos espaços citadinos regulares. A emissão do título que comprova a propriedade, conferindo a seguridade jurídica aos ocupantes dos núcleos urbanos regularizados em São Miguel (RN), extinguiu o receio de desapropriação já vivenciado por moradores do Núcleo Urbano Tota Barbosa (LIMA et. al, 2020, p,16)

Para a autora, a regularização garantiu segurança jurídica sobre o direito de propriedade dos beneficiários e ampliou o direito à moradia digna por meio da concessão de títulos públicos. Outro aspecto destacado é que houve a possibilidade da contratação de financiamentos por meio de direito reais de garantias, bem como a valorização dos imóveis e atualização cadastral junto a secretaria de tributação municipal. Neste ponto, chama atenção a desconsideração/negação da possibilidade de instrumentos particulares instrumentalizarem negócios jurídicos envolvendo direitos

reais desde que o valor dos imóveis seja de até 30 (trinta) salários mínimos (art. 108 do CC).

Em outro plano, também é necessário considerar as externalidades negativas que eventualmente podem surgir quando da execução de procedimento de regularização fundiária, na esteira do que discutiu Bazolli, Oliveira e Pereira (2017). Como exemplo, cita-se o fato de que muitos dos moradores, contemplados na pesquisa de Lima et. al (2020), residiam há mais de 30 (trinta) anos na localidade sem perturbação de sua posse. Esse dado indica que não há como afirmar que a concessão de títulos públicos de propriedade, isoladamente, garantiu o direito à moradia (muito mais amplo e multifacetado) e habitação dos beneficiários, muito embora o tenha instrumentalizado no mundo jurídico.

Destaque-se ainda que os benefícios apontados pela autora são válidos e que a regularização fundiária de áreas alternativas propicia de fato melhorias nos aspectos formais de cadastro e até mesmo de tributação e arrecadação de recursos por parte das prefeituras municipais, entretanto, não se pode perder de vista que esse contexto gera um sobrecusto financeiro a essas populações já extremamente vulnerabilizadas, de forma que é preciso manter um permanente debate sobre garantias de permanência nas áreas pós Reurb-S.

Nesse quadro, cita-se que a instituição de ZEIS (Zonas Especiais de Interesse Social) pode ser uma alternativa para fomentar a manutenção da população em sua localidade após a regularização fundiária por interesse social, já que a legislação municipal pode isentar imóveis inseridos em ZEIS da cobrança de IPTU e da taxa de coleta de lixo, por exemplo. O que minimizaria o sobrecusto dos imóveis após a Reurb. Essa isenção tributária contempla a função social da propriedade e da cidade prevista nos artigos 182 e 183 da CF de 1988 como também na Lei Federal 10.257/2001 (Estatuto das Cidades). A esse respeito, Aquino e Farias (2020) destacam que a Reurb não está condicionada à instituição de ZEIS. Todavia, a previsão desse instrumento urbanístico no plano diretor e sua efetiva

aplicação se caracteriza como uma eficiente estratégia [...] “para destinar áreas para habitação social e frear a especulação imobiliária na região”, além de contribuir no [...] “controle social das políticas públicas de habitação e ordenamento do solo urbano” (AQUINO; FARIAS, 2020, p.308)

Ainda sob este aspecto Gonçalves (2009) ressalta que essa eventual oneração dos custos de manutenção e permanência nas áreas após a regularização, é um dos motivos que explica a falta de interesse de alguns moradores de conjuntos habitacionais alternativos na Reurb, o tráfico e outras atividades ilícitas também podem explicar eventual ausência de interesse da população na regularização. Em muitos casos, essas populações desenvolvem sistemas organizacionais próprios e distantes do poder de tributação do estado. O autor reforça a existência de mercados imobiliários internos nos conjuntos, que são regidos por interesses múltiplos e específicos de cada contexto, o que impõe, por vezes, uma renúncia por parte dos moradores a processos de REURB. Portanto, antes de executar um procedimento de regularização sob o argumento de que a concessão de títulos públicos irá garantir segurança habitacional é preciso considerar as especificidades de cada localidade. (MEDEIROS et. al, 2022).

Argumento semelhante ao de Lima et. al (2020) é o utilizado por Vieira; Kempfer (2021), assim,

A ausência de registro e formalização jurídica dos bens imóveis é um problema grave, porquanto nesta condição não podem ser usados como garantia real em operações de crédito; sujeitam-se a restrições quanto à obtenção de licenças dos órgãos públicos para construção de edificações e benfeitorias; não podem ser formalmente alienados, dentre outras limitações. A insegurança jurídica que ronda bens nesta situação corrói o seu valor, tornando-os subvalorizados, circunstância que esvazia o patrimônio dos proprietários de tais bens – normalmente pessoas pobres - auxiliando na manutenção do já dramático quadro de miséria e marginalização em que estão inseridos (VIEIRA, E.; KEMPFER, M, 2021, p.147)

Os autores utilizam de maneira reiterada o argumento de que a REURB proporciona uma formalização da propriedade e sua inserção no contexto do mercado formal de terras o que, necessariamente, representaria vantagens aos beneficiários. Sob esta ótica, imóveis não regularizados seriam um capital morto que impõe, entre outras limitações, a necessidade de praticar preços abaixo do valor de mercado nas transações imobiliárias, quando comparado a negócios que tem como objeto imóveis regularizados, na forma tratada pelo Hernando de Soto (2000). Em verdade, argumentos como esse, [...] “se inserem em um contexto de flexibilização do papel do Estado como regulador de conflitos pela terra” (GONÇALVES; RIZEK, 2020, p.3) e sobreposição do mercado enquanto mediador da questão da informalidade.

Essa perspectiva desconsidera como uma posse segura (ininterrupta e sem oposição), poderia garantir, igualmente, segurança no que tange ao direito à moradia e habitação como também contra à uma lógica de mercado predatória e expropriatória. Essa discussão é trazida por Tavares, Fantin e Silva (2021), ao contextualizar a posse como elemento central de salvaguarda do direito à moradia.

Ainda no debate sobre eventuais externalidades dos procedimentos de REURB, Granja e Magalhães (2021) estabelecem alguns eixos de análise que colocam em xeque a concepção de regularização fundiária plena. Para os referidos autores, na maioria das vezes, a regularização se conecta tão somente com a perspectiva jurídico dominial, expressa pela titularização dos beneficiários que, isoladamente, não garante segurança na posse. Dessa forma, a REURB seria pano de fundo de uma certa “missão civilizadora” que conecta direitos fundiários com direitos urbanísticos, condicionando o exercício deste àquele, quando na verdade o exercício/gozo de direitos urbanísticos podem ser garantidos meramente por via administrativa desde que haja uma atuação guiada por parâmetros técnicos por parte do ente municipal. Isto significa dizer que a urbanização (implementação de



equipamentos públicos, estrutura sanitária e etc) de uma área pode (e deve) ser feita para além e independente de procedimentos de regularização fundiária.

Dessa maneira, algumas conclusões são possíveis, a primeira delas seria que o título público e individual, não é condição indispensável para o gozo de direitos urbanísticos (apesar de contribuir) e tão pouco a transferência plena da propriedade significa segurança no que se refere ao direito à moradia e habitação, já que o contexto de resistência de alguns conjuntos habitacionais é pressuposto da própria manutenção da população na localidade; por outra ótica, tem-se os custos de transação/manutenção e a valorização fundiária pós conclusão da REURB. Esses aumentos, conjugado a valorização do imóvel pode significar a expulsão da população das áreas regularizadas formando um ciclo vicioso de formação de outros núcleos habitacionais alternativos.

Nesse sentido, também há necessidade de utilização de um instrumento jurídico que esteja apto a garantir ampla transmissibilidade de titularidade do imóvel regularizado, até mesmo porque os beneficiários já o fazem de formas transversais desde antes da área ser regularizada, sendo desarrozoada a inserção de gravames que impeçam a transmissão; outro importante aspecto a ser observado é o acesso à infraestrutura e a serviços, já que o isolamento da comunidade em relação aos equipamentos públicos pode significar um processo compulsório de remoção forçada de forma indireta/invisível.

Por fim, destaca-se a importância de garantir a continuidade das ações públicas assumidas pelo ente promotor da REUB na fase de planejamento e a ampla participação popular dos beneficiários e da comunidade envolvida indiretamente desde a sensibilização (na fase de cadastro social) até escolha e apropriação por parte dos beneficiários do instrumento jurídico a ser utilizado.

Esse debate no que tange a participação popular da comunidade para que suas necessidades e particularidades sejam reconhecidas e consideradas é objeto do próximo tópico.

## **5 A PARTICIPAÇÃO SOCIAL TRANSFORMADORA ENQUANTO POTENCIALIDADE NA REURB**

O debate em torno da importância/necessidade de garantir uma efetiva participação popular nas decisões que impactam os procedimentos de regularização fundiária urbana, sobretudo de interesse social, perpassa por reconhecer a responsabilidade estatal no tratamento da informalidade e dos conflitos como forma de [...] “revelar as desigualdades existentes e para abrir frentes de mudança na gestão política” (FREITAS; PONTE, 2022, p.6) por meio da descentralização. Desse modo, o desafio em cenários de grande informalidade é desenvolver estratégias que fomentem a participação da população beneficiária frente aos quadros de vulnerabilidade econômico-social que, por vezes, deslegitimam direitos.

Nesse sentido, Dosso e Silva (2021) discutem a formação de paisagens constituídas sem a mediação do Estado, bem como instâncias que legitimam relações locais e são fundamentais no reconhecimento das potencialidades e limitações de determinada localidade, tais como as associações de moradores. A lógica associativa/cooperativa contribui para que a confiança (capital social) se desenvolva com mais facilidade, principalmente em contextos vulnerabilizados do ponto de vista econômico e social. Esse processo fomenta maior integração entre os indivíduos voltados à ação coletiva e a diminuição dos custos de transação (PUTNAM, 2000).

Ainda para Dosso e Silva (2021)

[...] ao reconhecer a legitimidade do espaço, regularizando-o sob as dimensões jurídica, urbanística e social, o Estado repactua as relações de conflito, tanto sob o aspecto interno, entre os moradores, quanto sob o aspecto externo, com relação à sociedade. A premissa da disputa de território, embora ainda exista, é atenuada, cedendo espaço a uma premissa de maior tolerância e respeito ao direito à moradia digna de todas as pessoas (DOSSO; SILVA, 2021, p.7).

Os autores abordam aspecto interessante em relação a alteração da paisagem nas favelas pós REURB. Para eles, a favela é constituída, em parte, de embates que são internos e externos. Os internos são entre os próprios moradores e os externos são entre esses e o Estado. A principal conclusão vai no sentido de que após a regularização, esses conflitos se modificam e são, em tese, atenuados cedendo espaço a uma política de maior tolerância e respeito ao direito à moradia digna de todas as pessoas.

As referidas conclusões parecem estar inseridas em um campo idealista, em que todas as dimensões da regularização fundiária fossem de fato atendidas, quando na prática sabe-se que as flexibilizações trazidas pela Lei 13.465/2017, por exemplo, não impõe uma obrigação na construção de equipamentos públicos e de elementos de urbanização, mas tão somente o firmamento de um termo de compromisso e de cooperação que se configura como título executivo extrajudicial. Desse modo, a ausência de equipamentos públicos e de controle no que tange aos custos de transação de permanecer nas moradias pós regularização podem, na verdade, se configurar como um potencializador de conflitos por meio de processos de expropriações indiretos.

Em uma perspectiva crítica no que se refere as flexibilizações trazidas pela Lei Federal 13.465/2017, Gonçalves e Rizek (2020) discorrem que o legislador ao tentar desburocratizar o procedimento da Reurb, em verdade, equiparou a Reurb de interesse social (Reurb-S) as de interesse específico (Reurb-E), quando as condições de planejamento e execução da Reurb-E

já são facilitadas pela própria condição da população solicitante, o que não ocorre com a Reurb-S, de forma que equiparar os cenários parece uma subversão dos objetivos da lei.

Apoiada em Edésio Fernandes (2001) as autoras argumentam que a regularização fundiária, antes de ser caracterizada como mecanismo de titulação em massa (como se configurou na Lei Nº 13.465/2017), deve ser um conjunto de estratégias jurídicas e políticas que para além da titulação individual dos beneficiários, promovam sua efetiva permanência nesses espaços. Para tanto é fundamental a constituição de um robusto banco de dados que contemple elementos técnicos, sociais, econômicos, jurídicos e históricos dos conjuntos alternativos como forma de subsidiar a escolha e execução dos instrumentos jurídicos-normativos e urbanísticos.

Uma alternativa possível para a consolidação dos referidos dados é por meio do cadastro territorial multifinalitário que, entre outros elementos, reúne

[...] o diagnóstico das áreas a serem regularizadas, contendo as informações de quantidades de lotes ocupados; quantidade de famílias por lote; caracterização das construções; caracterização das áreas ocupadas; identificação das áreas passíveis e não passíveis de regularização e previsão e identificação de áreas para realocação de famílias (SILVA; ANTUNES, 2020, p. 246).

A reunião desses elementos é essencial para a efetividade de um projeto de REURB haja vista que, por vezes, os próprios gestores desconhecem a realidade dos conjuntos habitacionais alternativos em suas cidades. A lógica é que quanto maior o número de informações disponíveis maior será a possibilidade de planejar as ações e tomar decisões adequadas a realidade de cada localidade. Assim, uma efetiva mobilização social é fundamental, inclusive, para aumentar os níveis de adesão aos cadastros sociais dos procedimentos de REURB por parte dos beneficiários. Sob este aspecto,

Lima e Sousa Júnior (2020) apontam que a maior parte dos beneficiários que não apresentam documentos na fase de cadastro socioeconômico são os mesmos que não participaram da mobilização social por vontade própria e, portanto, não tiveram acesso à capacitação oferecida.

Nesse mesmo contexto argumentativo, Correia e Pagani (2020), defendem que a participação popular é essencial para regularização fundiária plena, já que é por meio dela que o poder público (enquanto principal ente promotor de REURB) irá considerar os potenciais beneficiários como sujeitos de direitos para fins de pensar coletivamente as melhores estratégias de regularização para cada localidade. Isso significa dizer que as particularidades sociais, urbanísticas, ambientais e jurídicas seriam reconhecidas/enaltecidas como forma de buscar a melhor solução, pois somente

[...] com o reconhecimento da valia das minorias é que o diálogo e a cooperação são enaltecidos. Nenhuma regularização pode ser realizada sem a participação da comunidade. Conferir-lhes voz, protagonismo, permite que seu valor seja reconhecido. A reurbanização e a regularização “customizada”, levando em conta a realidade socioambiental do local, são os alicerces do reconhecimento. Com o espaço e voz, a comunidade poderá se reposicionar no local que estava inserida, reconhecendo-se como agentes responsáveis por mudanças, por sua vida e emancipação (CORREIA; PAGANI, 2020, p. 165).

Assim, a ausência de participação popular na promoção da REURB pode significar um desenraizamento da população beneficiária com sua comunidade, esse processo perpassa pela financeirização da habitação e invisibiliza aspectos identitários, direito de vizinhança e acesso aos equipamentos públicos (ROSA; BARCELLOS, 2021).

Note-se que essa participação precisa ser efetiva e impactante, sob pena de se configurar como um elemento figurativo/acessório que nada decide, nada impacta e que, em verdade, se alinha com uma agenda pré-estabelecida

que em geral não atende aos fins públicos e sociais, mas interesses setoriais/políticos. Dessa maneira, a participação popular transformadora se dá, quando os movimentos populares e setores independentes organizados tensionam as problemáticas e reivindicações (FREITAS; PONTE, 2022). Entretanto, não se pode deixar de apontar também uma necessidade de regulamentação no que se refere a participação popular nos procedimentos, caso houvesse um regramento próprio os órgãos e demais entes promotores seriam compelidos a cumprir com essa obrigação.

Esse processo possibilita que a cidade resistente/alternativa também seja planejada e discutida por quem vive e conhece a realidade e não só pelos agentes que tradicionalmente pensam e reconfiguram o tecido urbano, fazendo com que o procedimento da REURB se torne mais inclusivo e eficiente e contribua para efetivação da cidadania urbana.

## **6 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O artigo teve como objetivo investigar o tratamento teórico na produção brasileira acerca da regularização fundiária urbana em seus aspectos jurídicos e sociais, problematizando se a literatura acadêmica nacional (re)produz abordagens que reforçam a ideia de propriedade como forma única de acesso à terra.

Em relação aos aspectos jurídicos-dominiais, os resultados retornados na revisão integrativa indicam que ainda há uma sensível (e resistente) preponderância da perspectiva de que a regularização fundiária, entendida tão somente como a formalização da propriedade por meio da titularização pública e individual, garante o direito à moradia e habitação, conforme se verifica nos trabalhos de Lima et. al (2020) e Vieira; Kempfer (2021). Essa lógica reforça o tratamento da propriedade exclusiva, excludente e absoluta como forma única de acesso à terra e é legitimada pelos principais instrumentos de regularização constantes na Lei Federal nº 13.465/2017.

Por outro lado, é notável que está em crescimento um campo de estudos que visa pensar a REURB sob aspectos mais inclusivos, funcionais e integradores que contemplem a utilização de formas proprietárias alternativas, horizontais e coletivas, bem como considerem a posse como elemento central de salvaguarda do direito à moradia e habitação, sobretudo no que tange a populações vulnerabilizadas. É o que se verifica nos estudos de Bazolli; Oliveira e Pereira (2017); Tavares, Fantin e Silva (2021) e Granja e Magalhães (2021). Essa ótica é potencialmente mais adequada porquanto visa, além de garantir uma moradia segura, a conjugação de elementos estruturais (equipamentos públicos) que minimizem a possibilidade de uma remoção indireta/invisível.

No que se refere aos elementos sociais, notam-se abordagens teóricas que tendem em maior ou menor grau ao consenso, ao destacarem como fundamental a constituição de bancos de dados que sistematizem variáveis em relação as localidades passíveis de REURB, como forma de subsidiar a escolha e execução dos instrumentos jurídicos-normativos e urbanísticos, consoante Dosso & Silva (2021); Gonçalves & Rizek (2020); Silva & Antunes, 2020; Lima & Sousa Júnior (2020) e Correia & Pagani (2020).

Nesse mesmo sentido, há um debate sobre a necessidade de garantia da participação popular transformadora da comunidade para maximizar as potencialidades do procedimento de REURB e considerar as necessidades locais. Note-se que essa participação precisa ser efetiva para que não se caracterize como uma fórmula de legitimar uma agenda pré constituída pelos agentes que tradicionalmente (re)produzem o espaço urbano e que signifique um processo de desenraizamento da população beneficiária com sua comunidade. Em termos, seria o exercício da cidadania instrumentalizado por meio do direito dos povos de viver, produzir e alterar o espaço urbano.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AQUINO, Vinícius Salomão de; FARIAS, Talden. **Regularização Fundiária e Direito à Moradia em Áreas de preservação Permanente na Lei 13.465/2017**. Revista Internacional de Direito Ambiental. Ano IX, n. 25, p. 287-314, jan./abr. 2020. ISSN 2238-2569

ARRUDA, S. de O.; LUBAMBO, C. W. **Entre a cidade informal e a cidade formal: a regularização fundiária como instrumento de inclusão dos invisíveis sociais na Comunidade de Roda de Fogo no Município do Recife**. Ciência & Trópico, [S. l.], v. 43, n. especial, 2019. DOI: 10.33148/CeTropico\_v.43n.esp(2019)p.154-176. Disponível em: <https://periodicos.fundaj.gov.br/CIC/article/view/1840>. Acesso em: 28 jul. 2022.

BAZOLLI, João Aparecido, Mariela Cristina Ayres Oliveira, and Olivia Campos Maia Pereira. **Regularização Fundiária - Nova Lei - Velhas Práticas: Caso De Araguaína – Amazônia Legal**. Revista Brasileira De Políticas Públicas 7.2 (2017): 218. <https://doi.org/10.5102/rbpp.v7i2.4733>.

BOTELHO, Louise Lira Roedel; CUNHA, Cristiano Castro de Almeida; MACEDO, Marcelo. **O método da revisão integrativa nos estudos organizacionais**. Gestão e Soc, v. 5, n. 11, p. 121-36, 2011. Disponível em: <<https://www.gestoesociedade.org/gestoesociedade/article/view/1220>>. Acesso em: 07 jun. 2020.

BRASIL. **Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm)

CORREIA, Arícia Fernandes, and Vitória Dal-Ri PAGANI. **Regularização Fundiária Plena: Uma Reinterpretação Através Da Teoria Do Reconhecimento De Nancy Fraser**. Quaestio Iuris, vol. 15, no. 1, 2022, p. 149. <https://go-gale.ez15.periodicos.capes.gov.br/ps/i.o?p=AONE&u=capes&id=GALE|A704419517&v=2.1&it=r&backToSource=true&backToSource=true>



CORREIA, Arícia Fernandes de. **Direito da regularização fundiária urbana e autonomia municipal: a conversão da medida provisória nº 759/2016 na Lei Federal nº 13.465/2017 e as titulações da prefeitura da cidade do Rio de Janeiro no primeiro quadrimestre de 2017.** In: MOTA, Maurício Jorge Pereira; TORRES, Marcos Alcino de Azevedo; MOURA, Emerson Affonso da Costa (Coord.). *Direito à moradia e Regularização Fundiária*. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2018, p. 240. ISBN 978-8551910184

CORREIA, Arícia Fernandes; FARIAS, Talden. **Regularização fundiária sustentável, licenciamento urbanístico-ambiental e energia solar.** *Revista de Direito da Cidade*, [S.l.], v. 7, n. 2, p. 863-901, jul. 2015. ISSN 2317-7721. Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/16955/12781>>. Acesso em: 11 dez. 2022. doi:<https://doi.org/10.12957/rdc.2015.16955>.

DE SOTO, Hernando. **O Mistério do Capital**. São Paulo: Editora Record, 2001.

DOSSO, T. C.; SILVA, J. M. P. da. **A transformação da paisagem na favela objeto de regularização fundiária.** *Risco Revista de Pesquisa em Arquitetura e Urbanismo (Online)*, [S. l.], v. 19, p. 1-8, 2021. DOI: 10.11606/1984-4506.risco.2021.153402. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/risco/article/view/153402>. Acesso em: 28 jul. 2022.

FERNANDES, Edésio. **Desafios da regularização fundiária urbana no contexto da Lei 13.465/17.** *Revista Consultor Jurídico*, 08 de setembro de 2022. Disponível em: < <https://www.conjur.com.br/2022-set-08/edesio-fernandes-desafios-regularizacao-fundiaria-urbana-contexto-lei-1346517#:~:text=A%20aprova%C3%A7%C3%A3o%20da%20Lei%20Federal,e%20ignorando%20as%20li%C3%A7%C3%B5es%20da> >

FERNANDES, Edésio. **Estatuto da cidade mais de dez anos depois: razão de descrença, ou razão de otimismo?** *Revista da UFMG*, Belo Horizonte: UFMG, v.20, n.1, 2013, p.212-233

FREITAS, Clarissa Figueiredo Sampaio. PONTE, Luísa Fernandes Vieira da. **A Participação Popular Como Caminho Para Uma Regularização Fundiária Transformadora: O Caso De Fortaleza.** Critical Planning, vol. 25, 2022, pp. Critical Planning, 2022, Vol.25. <http://periodicos.ufc.br/eu/article/view/80636>

GONÇALVES, A. L. V.; RIZEK, C. S. **Lei nº 13.465: a Regularização Fundiária no Brasil e suas novas injunções.** Risco Revista de Pesquisa em Arquitetura e Urbanismo (Online), [S. l.], v. 18, p. 1-16, 2020. DOI: 10.11606/1984-4506.risco.2020.162970. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/risco/article/view/162970>. Acesso em: 28 jul. 2022.

GONÇALVES, Rafael Soares. **Repensar a regularização fundiária como política de integração socioespacial.** Estudos Avançados, v. 23, n. 66, p. 237-250, 2009

GRANJA, Laura Santos; MAGALHÃES, Alex Ferreira. **Condições De Viabilidade Para a Regularização Fundiária Plena: Uma Problematização a Partir Da Experiência De Juiz De Fora (MG).** Revista Brasileira De Estudos Urbanos E Regionais 23 (2021): Revista Brasileira De Estudos Urbanos E Regionais, 2021, Vol.23. <https://rbeur.anpur.org.br/rbeur/article/view/6373>.

IPEA – Instituto De Pesquisa Econômica Aplicada. **Irregularidade fundiária e urbanística no Brasil: bases para um projeto de pesquisa.** Brasília: Ipea, 2019

LIMA, Daniela de Freitas et al. **Resultados Pós Regularização Fundiária Em São Miguel(RN).** Revista Baru - Revista Brasileira de Assuntos Regionais e Urbanos, Goiânia, v. 6, p. e7975, set. 2020. ISSN 2448-0460. Disponível em: <<http://seer.pucgoias.edu.br/index.php/baru/article/view/7975>>. Acesso em: 28 jul. 2022. doi:<http://dx.doi.org/10.18224/baru.v6i1.7975>.

LIMA, Daniela de Freitas; SOUSA JUNIOR, Almir Mariano de. **O Trabalho Social Na Regularização Fundiária De Interesse Social.** Revista Baru - Revista Brasileira de Assuntos Regionais e Urbanos, Goiânia, v. 6, p. e7806, set. 2020. ISSN 2448-0460. Disponível em: <<http://seer.pucgoias.edu.br/index.php/baru/article/view/7806>>. Acesso em: 28 jul. 2022. doi:<http://dx.doi.org/10.18224/baru.v6i1.7806>.

MEDEIROS, Gabriel Vinicius Jesus Maia et al. **A Regularização Fundiária E O Ordenamento Territorial Urbano: Avanços E Desafios**. Revista Baru - Revista Brasileira de Assuntos Regionais e Urbanos, Goiânia, v. 8, p. 16, fev. 2022. ISSN 2448-0460. Disponível em: <<http://seer.pucgoias.edu.br/index.php/baru/article/view/9011>>. Acesso em: 28 jul. 2022. doi:<http://dx.doi.org/10.18224/baru.v8i1.9011>.

RODOTÁ, S. **El terrible Derecho. Estudios sobre la propiedad privada**. Olejnik, Santiago, 2019.

ROSA, Natália Carvalho da; BARCELLOS, Sérgio Botton. **Regularização Fundiária e Direito à Cidade: as Transformações Na Vida Cotidiana Dos(as) Moradores(as) Do Loteamento Barão De Mauá Na Cidade De Pelotas (RS)**. Revista Brasileira De Estudos Urbanos e Regionais, vol. 23, 2021, pp. Revista brasileira de estudos urbanos e regionais, 2021, Vol.23. <https://rbeur.anpur.org.br/rbeur/article/view/6430>

SILVA, S. D. R. S.; ANTUNES, A. F. B. **O Cadastro Territorial Multifinalitário no contexto dos Processos de Regularização Fundiária Urbana**. Revista Brasileira de Cartografia, [S. l.], v. 72, n. 2, p. 233–252, 2020. DOI: 10.14393/rbcv72n2-48360. Disponível em: <https://seer.ufu.br/index.php/revistabrasileiracartografia/article/view/48360>. Acesso em: 28 jul. 2022.

TAVARES, Jeferson, Fantin, Marcel e Silva, Douglas de Almeida. **Impasses da urbanização e regularização fundiária. Quem tem o poder de veto?**. Cadernos MetrÓpole [online]. 2021, v. 23, n. 50 [Acessado 28 Julho 2022] , pp. 155-176. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/2236-9996.2021-5006>>. Epub 07 Dez 2020. ISSN 2236-9996. <https://doi.org/10.1590/2236-9996.2021-5006>.

VIEIRA, E.; KEMPFER, M. **A regularização fundiária urbana enquanto instrumento de formalização da propriedade: possibilidades para o desenvolvimento sustentável**. Direito e Desenvolvimento, v. 12, n. 1, p. 145-157, 29 jul. 2021.

## CAPÍTULO X

---

### CONSIDERAÇÕES ACERCA DA INOVAÇÃO DIGITAL DA ECONOMIA NO PROCESSO DE ACESSÃO BRASIL- OCDE

---

Daniel Cândido de Lima<sup>59</sup>  
Fernanda Holanda de Vasconcelos Brandão<sup>60</sup>

#### RESUMO

O relacionamento Brasil-OCDE iniciou em 1996 com a participação do Brasil no Comitê do Aço e, 27 anos depois, o Estado brasileiro foi aceito para ingressar na Organização como membro efetivo. A atual projeção é que o Brasil leve de 3 a 6 anos para aderir aos instrumentos normativos da OCDE e completar o processo de acessão. Neste contexto, surgiu a seguinte problemática: o Brasil é capaz de promover a transformação

---

59 Mestrando em Direito Econômico pelo Programa de Pós-graduação em Ciências Jurídicas da Universidade Federal da Paraíba. Pós-graduando em Direito e Processo Civil pela Escola Superior de Advocacia da Paraíba. Pós-graduado em Direito Civil, Processo Civil e Direito do Consumidor pela Faculdade de Ensino Superior da Paraíba (2015). Graduado em Ciências Jurídicas pela Universidade Federal da Paraíba (2016). Graduado em Enfermagem pela Universidade Federal da Paraíba (2010). Advogado Sócio do Escritório Lima & Cabral - Advogados. Pesquisador nas áreas de Direito Econômico, Direito Digital, Tecnologias Aplicadas ao Direito. Contatos: @daniel.lima.adv; daniel.lima.advogado@gmail.com;

60 Possui graduação em Radialismo em Rádio e TV pelo Centro Federal de Educação Tecnológica da Paraíba (1999), graduação em Direito pelo Centro Universitário de João Pessoa (2006), graduação em Comunicação Social - Jornalismo pela Universidade Federal da Paraíba (2001), mestrado em Ciências Jurídicas pela Universidade Federal da Paraíba (2006) e doutorado em Ciências Jurídicas pela Universidade Federal da Paraíba (2014). Atualmente é professora da disciplina Prática Jurídica da Universidade Federal da Paraíba.

digital da economia nos moldes propostos pela OCDE no estudo “A Caminho da Era Digital no Brasil”? O artigo teve como objetivo geral investigar as políticas de inovação propostas pela OCDE relacionadas à transformação digital da economia brasileira e, como objetivos específicos: correlacionar as políticas da OCDE com a obra “Capitalismo Global” do economista Celso Furtado, destacando os pontos de contato entre os dois; descrever o papel da OCDE no cenário econômico mundial e seu histórico de relacionamento com o Brasil; analisar as políticas de inovação digital da economia brasileira a partir do estudo da OCDE “A Caminho da Era Digital no Brasil”. Trata-se de uma pesquisa do tipo exploratório descritiva, de natureza qualitativa com método de abordagem dialético, através da técnica de documentação indireta com pesquisa bibliográfica e documental. O presente estudo confirmou a capacidade do Brasil de promover as reformas necessárias para transformação digital da economia, todavia devem ser observados alguns fatores de natureza política que influenciam este processo.

**Palavras-chave:** Brasil-OCDE. Inovação Digital. Transformação Digital da Economia

## 1 INTRODUÇÃO

A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) foi criada nos anos de 1960 pelos países mais desenvolvidos do mundo e atualmente possui sede em Paris, na França. A OCDE busca impulsionar transformações, investimentos, aperfeiçoamento das práticas econômicas globalizadas, compliance e elevação dos padrões de vida. Atualmente esta organização é composta por trinta e oito países membros efetivos e outros cinco países como parceiros-chave<sup>61</sup>, tornando-se uma

---

61 De acordo com a OCDE (2022), são membros efetivos: Austrália, Áustria, Bélgica, Canadá, Chile, Colômbia, Costa Rica, República Checa, Dinamarca, Estônia, Finlândia, França, Alemanha, Grécia, Hungria, Islândia, Irlanda, Israel, Itália, Japão, Coreia, Letônia, Lituânia, Luxemburgo, México, Países Baixos, Nova Zelândia, Noruega, Polônia, Portugal, República Eslovaca, Eslovênia, Espanha, Suécia, Suíça, Turquia, Reino Unido, Estados Unidos. São parceiros-chave da OCDE: Brasil, China, Índia, Indonésia, África do Sul.

das organizações mais importantes no tocante às soluções para políticas públicas, notadamente àquelas voltadas à economia globalizada.

Para que um país se torne membro efetivo na Organização, ele necessariamente deverá internalizar uma série de instrumentos normativos da OCDE. Esse contexto se faz necessário para compreender a relação bilateral Brasil-OCDE e suas aspirações. A interação entre ambos remonta aos anos de 1996, quando o Brasil ingressa o Comitê do Aço (OCDE, 2018, p. 4). Mais recentemente, no ano de 2017, o Brasil oficializou sua candidatura ao processo de ingresso na OCDE pleiteando um assento na organização como membro efetivo e, em 25 de janeiro de 2022, a OCDE aceitou a respectiva candidatura enviando carta-convite ao Brasil para ingressar na Instituição. Tal processo deverá durar entre três e seis anos, segundo os dados do Governo Federal (BRASIL, 2020; BRASIL, 2022a).

A OCDE possui 266 instrumentos legais em vigor que versam sobre os mais diferentes assuntos. A adesão a esses novos instrumentos foi assinada pelo Comitê Gestor do Conselho Brasil-OCDE, que é composto atualmente pela Casa Civil, Secretaria de Governo, Secretaria Geral, Ministério da Economia e pelo Ministério das Relações Exteriores (BRASIL, 2022b).

Os vários estudos elaborados pela OCDE sobre o Brasil, chamam atenção para a proposta de viabilidade econômica de transformação digital da economia nos países que desejam ingressar na Organização. Trata-se do projeto Going Digital (OCDE, 2021), lançado pela OCDE no ano de 2016 para facilitar a adesão dos novos membros e atualmente está voltado para a pervasividade da digitalização da economia e da sociedade e, diante de sua interrelação com diversas outras políticas, este projeto está incorporado atualmente outros treze comitês da Instituição. A proposta é que o Going Digital mostre um panorama dos países quanto ao estado, o efeito, os benefícios esperados e as questões sobre a digitalização de diferentes setores da política e economia (COZENDEY; BARBOSA; SOUSA, 2021).

Afetando diferentes partes da sociedade e da economia, mas com a finalidade de promover o crescimento e o bem-estar, o projeto Going Digital visa conciliar políticas integradas quanto ao acesso, uso, inovação, empregos, sociedade, confiança e abertura de mercado (OCDE, 2020b, p. 22-24). Este processo de transformação digital das economias necessariamente envolve a absorção de tecnologias disruptivas<sup>62</sup>. Atualmente as tecnologias estão cada vez mais acessíveis e presentes na sociedade, afetando e sendo afetadas pelas interações humanas, tornando perceptíveis as transformações sociais, políticas e econômicas delas decorrentes. Por ser um fenômeno global, a interação entre indivíduos, intermediada pelo uso de novas tecnologias, acaba repercutindo de sobremaneira no comportamento dos demais atores sociais ao redor do mundo.

As complexas inter-relações entre economia, direito e sociedade podem ser entendidas a partir da revolução tecnológica imiscuída em todos os meios de atividade humana. Em outras palavras, a sociedade não pode ser entendida sem suas ferramentas tecnológicas, todavia, este amadurecimento é o resultado multifatorial de um complexo padrão interativo (CASTELLS, 1999, p. 43).

É neste contexto que se insere a Quarta Revolução Industrial, expressão cunhada por Klaus Schwab (2016), compreendida a partir da convergência dos mundos físico, digital e biológico, o qual oferece oportunidades significativas para que o mundo obtenha enormes ganhos, em eficiência e utilização de recursos. Este termo foi utilizado inicialmente pelos países europeus, onde procuraram desenvolver estratégias que utilizam tecnologias disruptivas sob viés econômico, aperfeiçoando a experiência do mercado consumidor com os produtos e serviços oferecidos. Este *know-how*, liderado pela Alemanha, acabou sendo fator determinante de uma nova forma de interação entre indústria, economia, mercado e governo.

---

62 O conceito de tecnologias disruptivas estaria mais associado a um processo de inovação revolucionária, pela introdução no mercado de novos produtos ou serviços com melhores características ou menor custo para o consumidor. Para saber mais, consultar (SERRANO, BALDANZA, 2017).

Oportuno salientar que a lógica capitalista serve como plano de fundo na aplicação de vultuosas cifras em pesquisa e desenvolvimento de tecnologias disruptivas voltadas para o mercado, sempre comprometidos com o retorno econômico do capital de risco empregado. Neste cenário, várias empresas competindo entre si acabam por retroalimentar a necessidade de desenvolvimento de tecnologias com potenciais de uso inimagináveis, transformando a dinâmica de mercado em escala global.

Como resultado dessa performance empresarial observa-se o desenvolvimento de tecnologias como *Big Data*, Inteligência Artificial, *Blockchain*, Internet das Coisas, dentre outras, que transformam o modo de interação entre os sujeitos em todos os níveis. Em maior ou menor grau, essas e outras tecnologias são instrumentos necessários para a transformação digital da economia brasileira, uma vez que estão diretamente relacionadas com as políticas integradas de inovação do projeto Going Digital da OCDE.

Em suma, a decisão política do Estado brasileiro de aderir a OCDE como membro efetivo, perpassa necessariamente pela digitalização da economia prevista no estudo e viabilidade econômica denominado “A Caminho da Era Digital no Brasil”. Neste contexto, surgiu como problemática a seguinte questão: o Brasil é capaz de promover a transformação digital da economia nos moldes propostos pelo estudo de viabilidade econômica produzido pela OCDE?

Dessa forma, o presente artigo tem como objetivo geral investigar as políticas de inovação propostas pela OCDE relacionadas à transformação digital da economia brasileira. Para atingir tal desiderato, definiu-se como objetivos específicos: i) correlacionar as políticas da OCDE com a obra “Capitalismo Global” do economista Celso Furtado, destacando os pontos de contato entre os dois; ii) descrever o papel da OCDE no cenário econômico mundial e seu histórico de relacionamento com o Brasil; iii) analisar as políticas de inovação digital da economia brasileira a partir do estudo da OCDE “A Caminho da Era Digital no Brasil”.



Trata-se de numa pesquisa do tipo exploratório e descritiva, uma vez que se propõe a compreender a relação Brasil-OCDE, no cenário econômico global e, mais especificamente, explorar o projeto de viabilidade econômica de transformação digital da economia brasileira quanto à política integrada da Inovação, analisando os desafios a serem superados. Também possui natureza qualitativa, uma vez que busca dialogar sobre o processo de acesso do Brasil na OCDE.

Quanto ao método de abordagem foi utilizado o dialético. Tal método se justifica uma vez que os fatos observados na implementação do projeto Going digital são intrinsecamente ligados ao contexto social, político e econômico. Como forma de lastrear o estudo que se propõe, foi utilizada a técnica de documentação indireta, através de pesquisa bibliográfica focada na literatura jurídica, artigos científicos, revistas, assim como pesquisa documental aplicada à legislação pertinente, publicações e relatórios nacionais e estrangeiros do governo federal e OCDE.

## **2 CORRELAÇÃO DAS POLÍTICAS DA OCDE COM A OBRA “CAPITALISMO GLOBAL” DE CELSO FURTADO**

Para compreender os fundamentos das políticas da OCDE de melhores práticas e ambiente de negócios no cenário internacional, parte-se dos estudos do paraibano Celso Furtado no livro *Capitalismo Global*. Esta obra aborda apontamentos importantes acerca do desenvolvimento econômico da época, bem como o papel do Brasil (e o fenômeno do subdesenvolvimento) no contexto econômico global em que foi escrito.

A OCDE é uma Organização que visa o aperfeiçoamento de boas práticas econômicas globalizadas para o fomento e desenvolvimento da economia. Aqui, dado o atual contexto ocidental capitalista, o mercado (leia-se “as empresas”) dividem o protagonismo com os Estados neste aspecto. Corroborando com este entendimento, Furtado (1998), aponta que

a melhor forma de promover o desenvolvimento passa pela compreensão de que as forças sociais comandam as decisões econômicas estratégicas.

Neste sentido, olhando para o histórico da OCDE, percebe-se que sua antecessora, a Organização para a Cooperação Econômica Europeia (OCEE), foi criada em 1948 para gerenciamento do Plano Marshall durante a reconstrução dos países atingidos pela segunda guerra mundial. Ou seja, o histórico da OCDE (e sua precursora) encontra consonância com os escritos de Furtado.

Trazendo esta ideia de forças sociais influenciadoras de decisões econômicas estratégicas aqui para o Brasil, desde os anos de 1930 que se questionava o modelo agrícola brasileiro, pois mesmo havendo indústrias no território nacional, seu dinamismo era insuficiente para alçar voo no plano internacional. Furtado (1998) atribui este fato à ausência de uma classe dirigente apta a elaborar um sistema de transformação da matriz econômica nacional.

Quando aborda a questão da emergência do subdesenvolvimento, o autor afirma que o desenvolvimento econômico e a industrialização eram as condições necessárias para os grandes problemas da sociedade brasileira: a pobreza, concentração de renda e desigualdades regionais. Apesar de assertivo, as condições necessárias ainda não eram suficientes.

E é precisamente neste contexto que se insere a OCDE, no sentido de viabilizar o desenvolvimento econômico dos países membros do qual o Brasil foi convidado para fazer parte. Com a finalização do processo de acessão do Estado brasileiro na OCDE, o Brasil terá condições de melhorar suas práticas para o desenvolvimento econômico e industrial a nível global, competindo diretamente com os países desenvolvidos.

No que se refere à dinamização da economia, Celso Furtado (1998, p. 28-29) sugere dois pilares básicos: o aumento do poder de compra da massa de trabalhadores e a inovação tecnológica. Pontua ainda que todos os mercados operam unificados e globalmente, de forma que os governos

estatais pouco podem fazer quanto à esta dinamização. Por exemplo, citam-se a divulgação da taxa de juros do FED (Banco Central dos EUA), ou a fala de um presidente eleito, que são capazes de influenciar a economia global e derrubar a bolsa de valores em vários lugares do mundo.

Se de um lado Furtado (1998, p.33) aponta os fatores da dinamização da economia, por outro, também indica o mais grave problema da sociedade contemporânea como sendo a exclusão social de parcela da população. Pensando nisso, o projeto Going Digital da OCDE ao tratar da digitalização da economia, pontua que o uso de ferramentas digitais é capaz de deixar o crescimento econômico mais inclusivo.

A OCDE refere que em 2016 15% do PIB foram gastos em benefícios e programas sociais, política crucial para um crescimento inclusivo, mas, embora boa parte desses benefícios sejam pagos a famílias que não são pobres, o uso de ferramentas digitais pode melhorar o direcionamento dos gastos sociais aos mais necessitados (OCDE, 2020a).

Já no capítulo 4, quando se refere às questões que envolvem a superação do subdesenvolvimento, Furtado (1998, p. 47) aponta que o desenvolvimento é o resultado da capacidade criativa do homem para a descoberta de potencialidades, enriquecendo o universo que o gerou. Todavia, isso somente ocorre quando a acumulação é dirigida à concepção de valores transmitidos à coletividade.

É justamente neste sentido que a OCDE tem trabalhado para diminuir as desigualdades regionais da sociedade. No Projeto Going Digital, é possível perceber que “crescimento e bem-estar” são o núcleo das políticas integradas, quais sejam: acesso, uso, inovação, empregos, sociedade, confiança e abertura de mercado (OCDE, 2020a, p. 23), conforme se percebe na figura abaixo:

Gráfico 1 – CRESCIMENTO E BEM-ESTAR: Núcleo das Políticas Integradas



Fonte: OCDE (2019a), *Going Digital: Shaping Policies, Improving Lives*, <https://doi.org/10.17671/9789264312012-en>.

Celso Furtado (1998, p. 55) assevera que uma das estratégias de superação do subdesenvolvimento é desempenhar uma posição mais ofensiva nos mercados internacionais, pois os investimentos são orientados de forma a favorecer setores com capacidade competitiva externa potencial e que tenham ao mesmo tempo um efeito indutor interno.

O Brasil possui apenas casos pontuais da economia em que são referências internacionais, como é o caso de petróleo e gás, do agronegócio e dos bancos digitais (fintechs). Com a entrada do Brasil na OCDE, o ambiente de negócios estará preparado para oferecer estrutura de projeção, maiores investimentos e, conseqüentemente, maior competitividade internacional aos outros setores econômicos nacionais. É oportuno salientar que as práticas da OCDE são adotadas a partir de estudos em diversos países, sejam ou não membros da Organização, e é justamente o estudo comparado das diversas economias que dá maior credibilidade e certificação às políticas adotadas pela OCDE.

Portanto, uma vez compreendido os fundamentos das políticas da OCDE a partir dos estudos da obra *Capitalismo Global* de Celso Furtado, passa-se agora a estudar o papel da OCDE no cenário econômico global e sua relação com o Estado brasileiro.

### **3 PAPEL DA OCDE NO CENÁRIO ECONÔMICO MUNDIAL E SUA RELAÇÃO COM O BRASIL**

A Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico é uma Organização internacional que trabalha para construir políticas melhores para uma vida melhor, tendo como objetivo a modelagem de políticas que promovam prosperidade, igualdade, oportunidade e bem-estar para todos. Em parceria com governos, cidadãos e formuladores de políticas, a OCDE trabalha para estabelecer padrões internacionais baseados em evidências e encontrar soluções para uma série de desafios sociais, econômicos e ambientais (OCDE, 2022).

A OCDE tem a história relacionada à sua precursora, Organização para Cooperação Econômica Europeia, criada em 1948 para administrar o Plano Marshall, financiado pelos Estados Unidos para a reconstrução dos países devastados pela Segunda Guerra Mundial (OCDE, 2021).

A iniciativa teve êxito, de modo que os países participantes foram incentivados por tal sucesso e pela perspectiva de levar adiante o trabalho em um cenário mais global. Canadá e Estados Unidos se juntaram aos membros da OCEE para assinar, em 14 de dezembro de 1960, a Convenção da OCDE na cidade de Paris, que dá origem à Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico. Em 30 de setembro de 1961 a Convenção entrou em vigor e a OCDE oficialmente substituiu a OCEE.

As principais funções da OCDE são apoiar a formulação e condução de melhores políticas públicas, apresentar e discussão das experiências dos países na implementação dessas políticas, identificar as melhores práticas e

negociações de padrões e, dialogar sobre temas da agenda internacional e identificação de novos temas para discussão internacional (OCDE, 2011).

Os consensos obtidos na OCDE podem dar origem a adoção de instrumentos legais na forma de decisões, recomendações e declarações. Formalmente, apenas as decisões têm caráter obrigatório, mas a adesão a recomendações e declarações implica um compromisso político do país em convergir com o que está previsto nesses instrumentos.

Atualmente existem 266 instrumentos normativos que integram o acervo da OCDE, muito embora a OCDE ainda não tenha um centro de resolução de controvérsias de caráter jurisdicional ou arbitral, como existe na OMC, por exemplo. O Brasil busca aderir aos instrumentos jurídicos da OCDE e, atualmente, já se comprometeu com 117 deles (BRASIL, 2022c).

Por meio do Centro de Desenvolvimento, a OCDE trabalha com economias emergentes em busca de soluções políticas inovadoras para promover o crescimento sustentável, reduzir a pobreza e as desigualdades e melhorar a vida das pessoas. Países da África, Ásia e América Latina participam como membros plenos do Centro, onde interagem com os membros da OCDE (OCDE, 20--a).

Com relação aos países não-membros, estes são denominados de parceiros-chave os quais podem participar das atividades em três diferentes condições: convidados<sup>63</sup>, participantes<sup>64</sup> ou associados<sup>65</sup> (OCDE, 20--b). Já para se tornar membro da OCDE não é simples a formalidade. É o resultado de um processo de revisão cada vez mais rigoroso. O Conselho da OCDE, que compreende todos os membros da Organização, decide

---

63 Convidados (*Invited*): para uma reunião por vez, quando não se trata de assuntos confidenciais. Um Comitê precisa de uma autorização única do Conselho para convidar determinado parceiro com status de Convidado e pode, então, decidir se e quando convidá-lo.

64 Participantes (*Participants*): têm o direito de ser convidados para todas as reuniões não confidenciais do Comitê.

65 Associados (*Associates*): participam de um Comitê, de um projeto ou do desenvolvimento ou discussão de um instrumento jurídico com os mesmos direitos e obrigações dos membros plenos, mas não podem participar das discussões sobre a adesão de novos membros.

sobre a abertura de discussões de acesso com um país e estabelece os termos, condições e processo para acesso (GODINHO, 2017).

A OCDE é uma das fontes mais abundantes e inovadoras em termos de dados econômicos e sociais comparáveis. Possui ampla base de informações e análises reunidas em relatórios, revistas e estudos diversos. Esses instrumentos são elaborados nos comitês técnicos e aprovados pelo Conselho de Ministros, categorizados na forma de decisões<sup>66</sup>, recomendações<sup>67</sup>, declarações<sup>68</sup>, entendimentos<sup>69</sup> e acordos internacionais<sup>70</sup> (OCDE, 20--c).

A avaliação por pares é o exame sistemático da performance de um país feita por outros países, com o objetivo de possibilitar ao revisado melhorar suas políticas públicas, adotar melhores práticas e cumprir padrões e recomendações estabelecidas pela OCDE. O Secretariado da OCDE desempenha papel importante de apoio e incentivo ao processo. A eficácia dessas revisões está diretamente relacionada com a influência e a persuasão exercidas pelos pares no processo. Essa pressão não assume a forma de atos juridicamente vinculantes, como sanções, e sim de estímulo a mudanças e adoção de padrões, especialmente quando traz avaliações qualitativas de desempenho e medidas quantitativas de progresso comparativas entre países, que podem dar destaque a bons ou maus desempenhos (OCDE, 2003).

---

66 Decisões (*Decisions*): atos juridicamente vinculantes, ou seja, atos que todos os países membros da OCDE são obrigados a implementar.

67 Recomendações (*Recommendations*): atos que, apesar de não serem juridicamente vinculantes, representam a vontade política dos países membros e, como tal, impõem forte incentivo para a sua implementação.

68 Declarações (*Declarations*): atos que estabelecem compromissos políticos, mas não possuem caráter vinculante.

69 Entendimentos (*Arrangements and Understandings*): atos que não são da OCDE, porém foram negociados e adotados pela Organização. Não são atos vinculantes.

70 Acordos Internacionais (*International Agreements – Conventions*): são tratados internacionais construídos no âmbito da Organização. São juridicamente vinculantes para os países membros.

### 3.1 Relação do Brasil com a OCDE

Desde o ano de 1996 que o Brasil já se relaciona com a OCDE quando fez parte do comitê do aço como membro associado, vindo posteriormente a fazer parte de outros comitês em assuntos diversos, alcançando uma maior proeminência dentro da Organização. A cooperação do país com a Organização se estreitou a partir de 1998, quando seu Conselho decidiu criar um programa direcionado ao Brasil.

Em 2007, o Brasil foi convidado para fortalecer o seu engajamento junto a OCDE, ganhando mais confiança na Organização e se tornando peça chave, sendo considerado em 2013 o Vice-Presidente do Programa Internacional de Avaliação de Estudantes – PISA. No ano de 2015, o Brasil acenou pela primeira vez a sua vontade de fazer parte da OCDE, celebrando o Acordo de Cooperação com a Organização e a Declaração Conjunta sobre o Programa de Trabalho Brasil –OCDE 2016-2017, alinhando-se as diretrizes impostas pela OCDE (SOUZA, 2018). Segundo os dados da OCDE (2018) o Brasil faz parte de 23 dos seus 40 comitês, sendo 8 deles com status de associado<sup>71</sup> e 15 com status de participante<sup>72</sup>.

---

71 Comitês que o Brasil faz parte como Associado: Agência Internacional de Energia (país Associado); Conselho de Administração do Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (PISA); Organismos relacionados com o MAD [Reunião Conjunta do Comitê de Produtos Químicos e do Grupo de Trabalho sobre Produtos Químicos, Pesticidas e Biotecnologia]; Fórum Global sobre Transparência e Troca de Informações para Fins Fiscais; Conselho de Administração do Centro de Desenvolvimento; Reunião do Comitê de Investimento em sessão alargada para o trabalho relacionado à Declaração sobre Investimento Internacional e Empresas Multinacionais e Instrumentos Relacionados; Grupo de Trabalho sobre Corrupção em Transações Comerciais Internacionais (WGB); Comitê do Aço.

72 Comitês que o Brasil atua como Participante: Comitê de Governança Corporativa e seu Grupo de Trabalho sobre Empresas Estatais e práticas de privatização; Comitê de Assuntos Fiscais; Pesquisa Internacional sobre Ensino e Aprendizagem (TALIS); Força Tarefa sobre os Códigos de Liberalização; Grupo de Trabalho sobre Estatísticas Financeiras (WPFS); Grupo de Trabalho sobre Segurança de Produtos para o Consumidor do Comitê de Políticas para o Consumidor; Comitê de Políticas Científicas e Tecnológicas; Comitê de Estatística; Grupo de Trabalho sobre Pensões Privadas; Grupo de Trabalho Conjunto de Agricultura e Comércio Internacional; Grupo de Trabalho Conjunto de Comércio Internacional e Meio Ambiente; Comitê de Governança Pública (PGC); Comitê de Agricultura; Comitê de Defesa da Concorrência; Comitê de Comércio; Comitê de Investimentos.



Como resultado dessa aproximação e por decisão política do mais alto nível, em 2017, o Brasil formalizou a sua candidatura ao processo de acesso. Nesse mesmo ano, Brasil e OCDE assinaram acordo para a abertura de escritório de representação da Organização no Brasil. Em 25 de janeiro de 2022, o Conselho da OCDE enviou a carta-resposta ao Brasil convidando-o para participar da Organização como membro efetivo (BRASIL, 2022a).

### **3.2 Vantagens para Brasil ao ingressar na OCDE**

Dentre as várias vantagens diretas decorrentes da entrada do Brasil na OCDE, citam-se a posição estratégica na geopolítica mundial, uma vez que somente o Brasil fará parte da OCDE, BRICS e G20. Esses blocos recorrentemente formulam posições comuns e influenciam o curso da economia global. De igual modo, tem a vantagem de poder de influenciar regras e padrões internacionalmente reconhecidos, pois cabe notar que a OCDE é incubadora de várias das discussões que tomam forma em outros foros internacionais (G20, OMC, OIT, entre outros), influenciando a agenda internacional em diversos temas.

De maneira indireta, têm-se como vantagens de o Brasil se tornar membro efetivo da OCDE uma maior influência sobre a Organização, bem como em questões de interesse e relevância para o Brasil e mesmo outros países em desenvolvimento. Do mesmo modo, pode-se citar também a troca de experiências em políticas públicas, pois a OCDE reúne as maiores economias do mundo.

Por fim, é importante salientar que a adesão à OCDE é um impulso à agenda de reformas, pois é impositivo a adequação as diretrizes normativas da OCDE, movimentando assim uma agenda de reformas legislativas, assim como é um “selo de qualidade” que o Brasil recebe, pois é visto internacionalmente como um país que observa uma série de regras e melhores práticas da OCDE.

O alinhamento aos padrões da OCDE o Brasil também poderá tornar o país mais atrativo para os investimentos estrangeiros e nacionais, na medida em que o Brasil será o maior mercado emergente a ter governança e legislação econômicas compatíveis com os padrões exigentes da Organização.

Assim, uma vez compreendidas as vantagens para o Brasil enquanto membro efetivo da OCDE, passa-se agora a analisar as políticas de inovação digital da economia, prevista no estudo da OCDE “A Caminho da era Digital no Brasil”.

#### **4 ANÁLISE DAS POLÍTICAS DE INOVAÇÃO DIGITAL DA ECONOMIA BRASILEIRA A PARTIR DO ESTUDO DA OCDE “A CAMINHO DA ERA DIGITAL NO BRASIL” (PROJETO GOING DIGITAL)**

O projeto Going Digital<sup>73</sup> é uma proposta de viabilidade feita pela OCDE o qual busca avaliar os desafios da transformação digital da economia brasileira nos mais variados campos. Oportuno salientar que o estudo mais recente foi feito no Brasil, foi no ano de 2020, no contexto da pandemia Covid-19 e, devido a este e outros fatores, aduz que a probabilidade de crescimento é limitada, mas que a transformação digital pode oferecer caminhos para o crescimento de novos produtos e serviços, melhoria dos tradicionais e criação de novos modelos de negócio.

Quanto à inovação na economia brasileira (OCDE, 2020b, p. 150), os principais êxitos estão nas áreas de petróleo e gás, aviação, agricultura e setores de saúde. Ainda assim é muito baixo o investimento em Pesquisa e Desenvolvimento (P&D), somando apenas 1,26% do PIB brasileiro. Nos países membros da OCDE, as empresas são a principal fonte de gastos em P&D com 62%, sendo que no Brasil chega apenas à metade desse valor.

---

73 No Brasil, o projeto Going Digital (OCDE, 2020-a) foi traduzido com o nome: A Caminho da Era Digital no Brasil (OCDE 2020-b). Aqui, neste artigo, as duas expressões foram utilizadas como sinônimas.

Nesse contexto, a principal fonte de financiamento em TIC é do setor público, notadamente através de fundos que fomentam pesquisa em organizações públicas e privadas. Aqui o mais importante agente de apoio à P&D é o Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC), onde a CNPq e CAPES são os principais financiadores de bolsa de estudos para pesquisa na área.

Outro desafio brasileiro é que as empresas do setor de tecnologia da informação e comunicação investem na inovação dos produtos, enquanto as empresas dos outros setores investem na inovação do processo, o seja, a maioria das inovações se refere às tecnologias já existentes.

Somado a isso, tem-se o fato de que o ambiente de negócios não é favorável no mercado brasileiro, uma vez que o custo Brasil é muito alto. Parte disso se dá pela infraestrutura insuficiente, sistema tributário complexo, altos impostos e custos de conformidade, entraves para inserção de novas empresas no mercado, custo de insolvência, acesso limitado a financiamentos, falta de qualificação dos trabalhadores, baixa qualidade do sistema educacional.

Noutra vertente, o capital humano ainda é um gargalo para o sistema de inovação (OCDE, 2020b, p. 154), pois apenas 18% da população adulta possui graduação, se comparados com os 39% dos países da OCDE. Ademais, é muito pequeno o percentual da população com graduação em ciências, engenharias, matemática e TIC, posto que o capital humano nessas áreas é o ativo mais importante para a transformação digital.

No Brasil, a pesquisa de alta qualidade está concentrada em algumas instituições e áreas (OCDE, 2020b, p. 156), onde das 197 universidades do Brasil, apenas 6 estão classificadas entre as 500 melhores do mundo, mas apenas 3 são das áreas de ciências da computação e engenharia, quais sejam, Universidade de São Paulo, Universidade de Minas Gerais e Universidade de Campinas, todas da região sudeste, constituindo, assim, um polo de economia digital com a maior parte da infraestrutura de pesquisa em TIC.

Em todo caso, existe uma lacuna entre pesquisa básica e pesquisa aplicada (OCDE, 2020b, p. 157), constatação essa corroborada pelo fato das pesquisas no Brasil não resultarem no aumento do registro de patentes, com exceção da indústria aeroespacial, petróleo e gás e agroindústria cujo envolvimento de longo prazo com o governo desequilibra a balança a seu favor. As pesquisas em biotecnologias também são relevantes, todavia ficam muito aquém dos países da OCDE e do BRICS. Outro motivo para a baixa efetividade de patenteamento no Brasil é o atraso na análise dos pedidos junto ao Instituto Nacional de Propriedade Industrial (INPI).

O projeto de viabilidade aponta ainda que a colaboração entre empresas e academia ainda é muito limitada (OCDE, 2020b, p. 158), sendo fundamental este tipo de parceria, principalmente entre a indústria e as universidades, com a transferência de tecnologias, sendo a burocracia e a falta de qualificação pessoal classificados como os principais fatores que interferem no processo. Outro fator que chama atenção é que o Brasil possui muitos pesquisadores nas carreiras acadêmicas e governamentais, mas poucos pesquisadores no setor privado. Aqui, a fraca demanda de trabalhadores altamente qualificados se relaciona com a falta de capacidade de absorção de tecnologias por parte das empresas.

Uma importante iniciativa do governo somando esforços para melhorar a cooperação público-privada e o investimento das empresas em inovação (OCDE, 2020b, p. 160) é a criação da Empresa Brasileira de Pesquisa e Inovação Industrial (EMBRAPII), que é uma empresa privada sem fins lucrativos que gerencia instalações públicas de pesquisa sob contrato com órgãos federais. O estudo aponta que o trabalho aqui desenvolvido resultou em mais de 300 solicitações de patentes, o que aproxima pesquisadores do ambiente de negócios.

O apoio do setor público à P&D (OCDE, 2020b, p. 162) vem principalmente através de renúncia fiscal e tributária, sendo que no ano de 2018 a renúncia de receita tributária foi no valor de R\$ 8,6 bilhões,

beneficiando principalmente a manufatura de TIC. Soma-se ainda os benefícios fiscais para as universidades e a isenção da zona franca de Manaus. Mesmo assim, o número de empresas beneficiadas é muito baixo, sendo pouco mais de 2% das empresas do território nacional. Outros fatores que impactam negativamente é a burocracia, incerteza sobre o resultado, a opção política de eleger somente empresas que operam no regime de lucro real, o que exclui as pequenas e médias empresas que são a maioria no Brasil.

O estudo destaca ainda que a inovação digital deve estar no centro da agenda econômica e social (OCDE, 2020b, p. 165). De fato, P&D e inovação são qualificadores da transformação digital da Estratégia Brasileira para a Transformação Digital (E-Digital) e, tanto é que em 2019 o Brasil adotou o Plano Nacional de Internet das Coisas (IoT) (Decreto 9.854/19), cujo objetivo geral é acelerar a adoção da IoT como ferramenta para o desenvolvimento sustentável, tendo como enfoques a inovação e internacionalização, capital humano, regulamentação da segurança e da privacidade e, infraestrutura para conectividade e interoperabilidade.

O projeto Going Digital prevê ainda que existem mais de 10 mil startups no Brasil, oferecendo produtos e serviços baseados em análise de dados, nuvem e inteligência artificial, sendo muitas as iniciativas do governo federal em apoiar o empreendedorismo inovador (OCDE, 2020b, p. 179) dessas empresas. A cooperação fica sob a responsabilidade de diversos ministérios e pendentes de implementação de agências e organizações privadas.

## **5 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Considerando que, desde a primeira atuação do Brasil na OCDE, quando de sua participação no comitê do aço em 1996 até convite para o Estado brasileiro ser membro efetivo da Organização, totaliza-se exatamente 27 anos (e diversos governos) com alinhamentos de práticas,

participações efetivas e envolvimento em diversas áreas estratégicas para o Brasil. Diante deste cenário, percebe-se que o Brasil está suficientemente evoluído para promover as mudanças necessárias para que tal desiderato ocorra.

Assim, ao relacionar as políticas de melhores práticas da OCDE com a obra “Capitalismo Global” de Celso Furtado, percebe-se que a trilha para o desenvolvimento econômico no Brasil proposta pelo economista encontra semelhança nas políticas adotadas pela OCDE. Isso corrobora a tese de que as obras do ilustre paraibano são atemporais, o que não fica imune de respectivas atualizações pertinentes, mas que atualmente suas principais ideias encontram respaldo nas recomendações políticas da OCDE relativo ao processo de melhores práticas e ambiente de negócios para o desenvolvimento econômico mundial.

Ademais, verifica-se que a OCDE é a organização internacional que mais promove estudos relativos ao desenvolvimento econômico dos países em todos os continentes. Com influência global, esta Organização assume papel de protagonista motivado, entre outros fatores, pela sua enorme base de dados que permite tomar decisões técnicas com referência em indicadores internacionais. Tais decisões norteiam a adoção das melhores práticas implementadas pela Organização, além de possibilitar uma constante revisão pelos países participantes, de forma que as políticas adotadas recebem constantes atualizações.

Já no que diz respeito à análise das políticas de inovação digital da economia, é oportuno salientar que, ao final do estudo realizado, a OCDE propõe recomendações baseadas em seis eixos principais, quais sejam: fortalecer o papel da inovação na agenda econômica e social do país; reforçar a base de recursos humanos para a inovação digital; reformar a Lei de Informática para fortalecer seu apoio à inovação; fortalecer instrumentos para a difusão da inovação digital e; adaptar instrumentos e medidas legais para aumentar a participação de startups em atividades inovadoras.

Ao analisar o estudo da OCDE acima citado, constata-se que o Brasil está no caminho certo, promovendo as reformas necessárias para concluir o processo de adesão como membro efetivo da Organização. De acordo com os dados mais atualizados do Governo Federal, dos 266 instrumentos legais da OCDE, o Brasil já aderiu a 117 deles, devendo o processo de adesão ocorrer no período de 3 a 6 anos.

Dado o histórico de relacionamento com a OCDE, espera-se que o novo grupo político que ganhou as eleições presidenciais de 2022 dê continuidade ao processo de transformação digital da economia, assim como o processo de adesão aos instrumentos normativos da OCDE, apesar da mudança de postura na política econômica e política externa do novo governo. Em todo caso, é de suma importância acompanhar as decisões emanadas do executivo federal as quais refletem diretamente na economia e no direito, principalmente no tema tão sensível quanto é o desenvolvimento econômico.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Casa Civil. **Brasil adere a novos instrumentos da OCDE.**

Brasília, 2022b. Disponível em: <https://bitly.com/ONwDi>. Acesso em: 26 dez. 2022.

BRASIL. Casa Civil. **Painel Brasil na OCDE.** Brasília, 2022c. Disponível em: <https://bitly.com/RvkG2>. Acesso em: 02 jan. 2023.

BRASIL. Casa Civil. **Relacionamento entre o Brasil e a OCDE.**

Brasília, 2020. Disponível em: <https://bitly.com/Iamcc>. Acesso em: 26 dez. 2022.

BRASIL. Economia e Gestão Pública. **OCDE formaliza convite para que o Brasil ingresse na entidade.** Brasília, 2022a Disponível em:

<https://bitly.com/biKvk> . Acesso em: 26 dez. 2022.

CASTELLS, M. **A sociedade em rede**. Tradução: Roneide Venâncio Majer. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

COZENDEY, C. M.; BARBOSA, A. B.; SOUSA, L. M. S. o projeto Going Digital da OCDE: caminhos para a transformação digital no Brasil. **Revista Tempo do Mundo**, n. 25, p. 155-200, 26 abr. 2021. Disponível em: <https://bitly.com/HNjaP> . Acesso em 03 jan. 2023.

FURTADO, C. **O capitalismo global**. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

GODINHO, R. O. **A OCDE em rota de adaptação ao cenário internacional**: perspectivas para o relacionamento do Brasil com a Organização. Brasília: FUNAG, 2018. Disponível em: <https://bitly.com/DfEBX>. Acesso em: 06 dez. 2022.

OCDE - Organização Para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (Paris). **Peer Review, An OECD Tool for Co-operation and Change**. Paris: OCDE, 2003. Disponível em: <https://bitly.com/dbSty>. Acesso em: 07 dez. 2022.

OCDE - Organização Para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (Paris). **Better policies for better lives: The OECD at 50 and beyond**. Paris: OCDE, 2011. Disponível em: <https://bitly.com/KDK75>. Acesso em: 02 jan. 2023.

OCDE - Organização Para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (Paris). **Trabalhando com o Brasil**. Paris: OCDE, 2018. Disponível em: <https://bitly.com/c8UVg>. Acesso em: 26 dez. 2022.

OCDE - Organização Para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (Paris). **Going Digital Project**. Paris: OCDE, 2020a. Disponível em: <https://bitly.com/wZJOv>. Acesso em: 26 dez. 2022.

OCDE - Organização Para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (Paris). **A Caminho da Era Digital no Brasil, OECD Publishing**. Paris: OCDE, 2020b. disponível em: <https://bitly.com/VwNJT>. Acesso em: 09 dez. 2022.



OCDE - Organização Para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (Paris). **OECD 60th anniversary**. Paris: OCDE, 2021. Disponível em: <https://bityli.com/pQRVJ>. Acesso em: 02. jan. 2023.

OCDE - Organização Para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (Paris). **Who we are**. Paris: OCDE, 2022. Disponível em: <https://bityli.com/Jtwzp>. Acesso em: 02 jan. 2023.

OCDE - Organização Para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (Paris). **Development Centre**. Paris: OCDE, [20--a]. Disponível em: <https://bityli.com/YPjua>. Acesso em: 07 dez. 2022.

OCDE - Organização Para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (Paris). **Global Relations**. Paris: OCDE, [20--b]. Disponível em: <https://bityli.com/bgXQA>. Acesso em: 07 dez. 2022.

OCDE - Organização Para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (Paris). **Legal Instruments**. Paris: OCDE, [20--c]. Disponível em: <https://bityli.com/RLy5E>. Acesso em: 07 dez. 2022.

SCHWAB. K. **A quarta revolução industrial**. Tradução: Daniel Moreira Miranda. 1ª Ed. São Paulo: Edipro, 2016.

SERRANO, P. H. S. M., BALDANZA, R. F. Tecnologias Disruptivas: o caso do Uber. **Revista Pensamento Contemporâneo em Administração**. 2017, 11(5), 37-48; Disponível em: <https://bityli.com/RlksM>. Acesso em: 03 jan. 2023.

SOUZA, F. C. M. **Cooperação e Desenvolvimento – O Brasil e a OCDE**: uma breve análise do estado brasileiro à OCDE. Brasília, 2018. Disponível em: <https://bityli.com/UaKgu>. Acesso em: 05 jan. 2023.

## CAPÍTULO XI

---

### EXTRAFISCALIDADE, ECONOMIA COMPORTAMENTAL E DIREITO ANIMAL: INCENTIVO FISCAL À SERVIÇO DA TUTELA DOS ANIMAIS

---

Vicente de Paula Ataíde Junior<sup>74</sup>  
Claudyvan José dos Santos Nascimento Silva<sup>75</sup>

#### RESUMO

Essa pesquisa tem por objetivo avaliar, à luz do direito constitucional à saúde dos animais não-humanos, a possibilidade de acesso igualitário à saúde entre animais humanos e não-humanos por meio de incentivos fiscais, qual seja, a possibilidade de dedução dos gastos do Imposto de Renda da Pessoa Física (IRPF). Para tanto, nessa pesquisa exploratória foi utilizado o método hipotético-dedutivo, por meio de uma análise da legislação sobre dedução do Importo de Renda Pessoa Física, extraídas do sítio eletrônico da Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB). O que se pode perceber é que a legislação atual que regula a dedução de despesas médicas requer que os gastos tenham sido realizados com o titular ou com algum dos seus dependentes. E como animais não são considerados dependentes, tais

---

74 Pós-Doutor em Direito pela Universidade Federal da Bahia. Doutor e Mestre em Direito pela Universidade Federal do Paraná. Professor Adjunto do Dep. de Direito Civil e Proc. Civil da UFPR. Professor do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFPR. Juiz Federal em Curitiba. E-mail: vicente.junior@ufpr.br

75 Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Ciências Jurídicas da Universidade Federal da Paraíba. Especialista em Direito Público pela Escola Superior da Magistratura de Pernambuco (ESMAPE). E-mail: claudyvansilva@gmail.com

despesas não podem ser deduzidas. É sob esse viés que este trabalho vem ao fim propor soluções para viabilizar essa dedução, visando incentivar um acesso igualitário à saúde entre animais humanos e não-humanos.

**Palavras-chave:** Direito animal. Proibição aos maus tratos. Extrafiscalidade. Imposto de renda pessoa física.

## 1 INTRODUÇÃO

É tempo de mudança de paradigma quanto ao direito dos animais, não apenas no tratamento jurídico conferido a esses seres, mas também na percepção humana que deve estar atrelado ao efetivado cuidado de que os animais necessitam e que está proclamado dos diversos diplomas legislativos, em âmbito nacional e internacional. No livro “A Revolução dos Bichos”, grande alegoria intrigante e provocativa, George Orwell lança uma reflexão em forma de fala que ecoa ainda hoje: “O Homem é o nosso verdadeiro e único inimigo. [...] O Homem é a única criatura que consome sem produzir. Mesmo assim é o senhor dos animais” (ORWELL, 2007, p. 12). Essa é uma realidade que precisa ser refletida e modificada, iniciando com uma mudança de paradigma no Direito.

A Constituição Federal em seu art. 23 determina que é competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios proteger o meio ambiente. O interesse nessa proteção vai muito além das estruturas estatais, impondo-se à coletividade o direito e o dever de defender e preservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado para as presentes e futuras gerações. Nesse ponto coloca-se uma pergunta: Qual seria o lugar dos animais nesse contexto? Devido a visão antropocêntrica incutida na formação jurídica brasileira, os animais geralmente são limitados a serem vistos como “coisas” dentro desse cenário, meros integrantes da fauna, entretanto, desde 1978, está garantido o direito aos animais de existirem em um ambiente ecologicamente equilibrado, direito este materializado

na Declaração Universal dos Direitos dos Animais (UNESCO, 1978). Uma formação jurídica mais ampla, poderia despertar nos juristas essa ideia de que os animais possuem direito de existirem em um local decente e condizente com a dignidade de sua espécie. Esse exemplo ilustra a necessidade de uma mudança de paradigma na formação jurídica que ainda hoje é alicerçada sob uma visão antropocêntrica do Direito, perpetuando a visão de que o ser humano possui lugar privilegiado em relação aos demais seres (FENSTERSEIFER, 2008), como único ser pelo qual todo o ordenamento jurídico gira em torno.

Nesse contexto, a primeira parte dessa pesquisa vem esboçar uma teoria geral do Direito Animal, iniciando com uma análise das dimensões históricas do conceito de “ser senciente”. Está positivado na Constituição Federal, no art. 225, que os animais não-humanos possuem o direito fundamental à proibição da crueldade. Entretanto, tal direito não pode ser limitado por uma interpretação restritiva ancorado em prestação estatal negativa, mas deve, em seu viés positivo, garantir que o bem-estar do animal seja resguardado, o que inclui o Direito à Saúde. Não é preciso muito esforço para perceber a inexistência de políticas públicas efetivas de caráter nacional visando a preservação da saúde dos animais de acesso gratuito, universal e integral. Como avanço da teoria animalista no Brasil, percebe-se um crescente reconhecimento da capacidade dos animais não-humanos de serem reconhecidos como sujeitos de direito, pois “quando o animal não humano importa por si mesmo, é relevante enquanto indivíduo consciente e senciente, portador de valor e dignidade próprios, passa a ser objeto das considerações do Direito Animal” (ATAIDE JUNIOR, 2020, p. 27).

A segunda parte será reservada para uma análise dos instrumentos fiscais que possam ser utilizados para garantir o direito à saúde dos animais não-humanos que está constitucionalmente garantido. Como se sabe, todo tributo tem por finalidade, direta ou indiretamente, atingir dois objetivos: arrecadar recursos para os cofres públicos e incentivar ou desestimular

condutas. Explora-se aqui a função indutora do tributo (SCHOUERI, 2012, p. 32), ou seja, aquela que induz comportamentos sociais. A utilização de incentivos fiscais, qual seja, nesse caso, a possibilidade de dedução de gastos médicos veterinários na declaração de imposto de renda pessoa física, estimularia condutas protecionistas à tutela da dignidade animal. Não se pode pensar que a proteção aos maus tratos, como fruto da dignidade animal, apenas se constrói em âmbito negativo, como obrigação de não-fazer, mas “como toda dignidade deve ser protegida por direitos fundamentais, não se podendo conceber dignidade sem um catálogo mínimo desses direitos” (ATAIDE JUNIOR, 2018, p. 50).

É sob essa lacuna que o presente estudo buscou analisar o direito constitucional à saúde dos animais para defender a equiparação da hipótese de dedução de gastos do IRPF com despesas médicas (veterinárias) para animais não-humanos.

## **2 A garantia constitucional bem-estar animal à luz da dignidade dos seres sencientes: esboço de uma teoria geral**

É objetivo de todo conhecimento científico tentar explicar os fenômenos que se apresentam aos nossos sentidos. O instrumento mais comum para tentar explicar, de forma abrangente, os fenômenos da natureza é por meio do uso de teorias. São esses paradigmas que sustentam as buscas científicas de uma comunidade de pesquisadores. Thomas Kuhn define que esses paradigmas são como “realizações científicas universalmente reconhecidas que, durante algum tempo, fornecem problemas e soluções modelares para uma comunidade de praticantes de uma ciência” (KUHN, 1997, p. 13). O autor ressalta que, ao contrário de outros sistemas de conhecimento elaborados pelo homem, no conhecimento científico reconhece-se a própria capacidade de aquilo que era encarado como verdade possa ser substituído por outro discurso consensualmente aceito.

O Direito se encontra em um tempo propício para as mudanças de paradigmas. Vários esquemas teóricos que foram até então incontestáveis, passam a ser revisitados pela doutrina e pela jurisprudência, especialmente o debate gira em torno dos animais não-humanos. Durante muito tempo os animais eram encarados como objetos da fauna, no máximo, objetos possuidores de certo afeto humano. Perceber os animais como detentores de direitos na ordem jurídica ainda é tema que gera certa relutância em certos âmbitos, mas é perceptível que o discurso animalista tem ganho cada vez mais partidários no mundo jurídico e na sociedade.

A ciência tem descoberto e reafirmado que os animais não-humanos são seres sencientes, logo, possuem a capacidade de sentir dor física. Toda vida deve ser preservada do sofrimento. A própria Constituição proibiu a não só a dignidade da pessoa humana, como em sentido paralelo, proibiu os maus tratos em relação aos animais não humanos. Encarar que apenas a dor humana pode ser levada em consideração e que a dor nos animais podem ser enquadradas como “dores de segunda natureza” não se coaduna com uma interpretação sistemática da Constituição Federal.

Como já mencionado, o objetivo dessa primeira parte é ressaltar argumentos fundamentais de uma teoria geral do Direito Animal. Tal interpretação é baseada em dois pilares: primeiramente na análise das descobertas e definição do que significa “ser senciente”; após essa compreensão, refletir acerca das dimensões históricas animais não-humanos no ordenamento jurídico.

O Direito Animalista tem como pressuposto a proteção da dignidade animal. Tal direito procede do fator biológico da senciência, ou seja, da aptidão do animal de experimentar dor entre outros sofrimentos, físicos e psíquicos. Em 2012, estudo da Universidade de Cambridge sobre a Consciência referendou o consenso científico de que os humanos não são os únicos seres conscientes, afirmando que “animais não humanos”, incluindo todos os mamíferos e pássaros, possuem substratos neurológicos

complexos o suficiente para suportar a consciência (BIRCH; SCHNELL; CLAYTON, 2020).

Ressalta-se aqui que sciência não é o mesmo que sensibilidade. A revisão, em 2015, do Parlamento francês ao Código Civil optou pela alocação do reconhecimento da “sensibilidade” como característica para a garantia de direito à dignidade quando afirmou que “os animais são seres vivos dotados de sensibilidade” (art. 515-14). Na mesma linha, a reforma no Código Civil português, em 2017, definiu os animais como “seres vivos dotados de sensibilidade e objeto de proteção jurídica em virtude da sua natureza” (art. 201º-B).

Entretanto essa relação entre sciência e sensibilidade não corresponde aos estudos mais modernos sobre o tema. Se forem analisados os organismos unicelulares, vegetais, etc. como exemplo de análise pode-se perceber que eles apresentam sensibilidade, ou seja, reações orgânicas ou físico-químicas aos processos que afetam o seu corpo (ANDRADE; ZAMBAM, 2016, p. 150), mas não possuem sciência, pelo fato de não serem capazes de produzir reações próprias percebidas como estados mentais positivos ou negativos. São essas reações que constituem “indício de que existe um ‘eu’ que vivencia e experimenta as sensações, diferenciando, claramente, “indivíduos vivos” de meras ‘coisas vivas” (DA ROSA, 2018, p. 338).

A tentativa de esboçar linhas de uma teoria geral passa primordialmente por essa ideia da sciência. Tendo vencido essa etapa, se torna necessário explicitar a divisão feita pelos recentes estudos entre doutrinas éticas (gênero) e as vertentes éticas (espécies) do Direito Animal. Tal divisão gira em torno de dispositivos legais acerca da sensibilidade animal, a relação que se situa entre as ciências naturais e o direito.

Com vistas a compreender a correlação de condutas entre seres humanos e não humanos, é imprescindível analisar as doutrinas éticas. Estudar as doutrinas éticas requer do pesquisador uma dupla abstração: para mais

do que se distanciar cientificamente do objeto, é necessário possuir um olhar crítico para sua própria posição na produção do conhecimento, pois aqui se trata de compreender a forma como o estudioso observa do fenômeno social. É preciso cada vez mais não limitar a pesquisa em Direito animal apenas a relação jurídica, entre artigos e códigos, mas manter um olhar crítico constante sobre como são compreendidos os animais não-humanos pelos legisladores e juristas. Essa pesquisa tem defendido a tese de que a mudança urgente não é de leis e códigos, mas uma mudança de mentalidade.

A primeira doutrina é a doutrina antropocentrista. Os antropocentristas sustentam a tese do especismo<sup>76</sup>, ou seja, que os seres humanos possuem especialidade, defendendo a superioridade por serem racionalmente, autonomamente e moralmente singulares (RYDER, 2021). Pelo fato de não enxergarem nos animais tais características, seriam esses seres de “segunda qualidade”, de dignidade limitada. Importante ressaltar que estes argumentos já foram levantados para não tutelar direitos de mulheres, negros, escravos, judeus, indígenas em passado recente (MEDEIROS, 2013, p. 35). A clássica concepção em que foi formado o Código Civil de 2002 se baseou na doutrina antropocentrista.

Já o biocentrismo, ou para alguns, ecocentrismo, defende que toda a vida humana merece uma importância jurídica própria e, nesse aspecto, inclui-se os animais. A Constituição Federal, apesar de ser fruto do final do séc. XX, possui mandamentos que foram a frente do seu tempo. Apesar da proibição dos maus tratos estar desde a formulação da Carta Magna, ainda hoje se desenvolve trabalhos – como a presente pesquisa – para compreender todas as nuncias conceituas desencadeadas pela interpretação do art. 225.

---

76 Esse termo “especismo” (Ing.: “Speciesism”) foi cunhado pela primeira vez em 1970 pelo psicólogo e ativista britânico Richard D. Ryder, em seu texto “Speciesism Again: the original leaflet”.



O biocentrismo passa por elevar o direito à vida a patamares que vão além da vida humana, resguardando direitos de subsistência e segurança ou integridade física inclusive dos animais. Então a necessidade de abster-se de matar outros, ou privar outros das condições necessárias para a preservação de sua saúde e bem-estar não são direitos reservados aos humanos, mas são condições necessárias para o equilíbrio biológico. É princípio lógico que animais e seres humanos estão dialogicamente ligados. Um uso racional do solo e das condições naturais vegetais poderia efetivar o direito ao meio ambiente equilibrado para humanos e não-humanos.

“[...] quase 90% da água doce que é consumida depois de retirada é usada na produção agrícola e de rebanhos. A produção animal requer muito mais água do que a produção de proteína vegetal [...]. A quantidade média de energia fóssil usada para produzir proteína animal é mais de oito vezes a média para produzir proteína derivada de grãos. [...] O uso extraordinariamente ineficiente de energia fóssil para sustentar a criação animal deveria nos fazer questionar seriamente se os seres humanos, que se dizem racionais, estão pensando de modo racional” (FRANCIONE, 2013, p. 65)

Compreendida a necessidade de se superar a doutrina antropocentrista e alicerçar bases no biocentrismo, essa pesquisa vem analisar as vertentes éticas do protecionismo animal.

Em uma rápida revisão bibliográfica dos textos que buscam categorizar o direito dos animais, é possível perceber como vertentes éticas do protecionismo animal (RODRIGUES, 2010, p. 205): uma vertente conservacionista; uma vertente reformista e uma vertente abolicionista.

Dentro de uma vertente conservacionista os animais possuem status de coisa, “entendem não haver quaisquer necessidades de mudança em relação às atitudes para com os não-humanos” (RODRIGUES, 2010, p. 205). É inegável que com a Constituição de 1988 os animais passaram a ter direito vinculados a sua existência, entretanto não passariam de direitos que garantem a resistência e a durabilidade dos objetos, fundamentados em

um personalismo ético onde seriam capazes de dignidade apenas a pessoa humana. O Código civil de 2002, legislação pós constitucional referenda esse personalismo ético positivando a ideia de que “são móveis os bens suscetíveis de movimento próprio, ou de remoção por força alheia, sem alteração da substância ou da destinação econômico-social” (BRASIL, 2002).

Pela ótica de uma vertente reformista há o reconhecimento que todos os animais possuem vida, inclusive atestam que alguns possuem um sistema nervoso sofisticado, centralizado no cérebro, capaz de percepção do ambiente externo e envio de informações. São essas características físicas que determinam a categorização de um animal senciente. Todavia, defendem o bem-estar dos animais não-humanos com base em um ponto de vista ético e não do Direito (RODRIGUES, 2010, p. 205). Por conseguinte, não defendem uma proteção integral, mas, sob um ponto de vista ético, visam diminuir os sofrimentos daqueles animais não humanos que sentem dor. A justificativa é muito mais altruísta do que verdadeiramente um reconhecimento da dignidade animal, preconizando que não deve haver sofrimento ao animal se não for eminentemente necessário.

Dentro do escopo de uma vertente abolicionista, os animais possuem dignidade própria que deve ser protegida e respeitada, por percebem que “os animais tornaram-se, ao longo dos anos, vítimas silenciosas da violência perpetrada pelos seres humanos” (XAVIER, 2013, p. 02). Importante notar que tal vertente tem como principal objetivo uma mudança de mentalidade, entendendo que essa avidez legislativa brasileira de criar ou alterar leis resolve os problemas é um senso comum de pouco embasamento prático. Sem um trabalho de conscientização essas leis “completamente ineficazes em proteger animais, ainda que tais leis provavelmente façam um ótimo serviço ao proteger os direitos de propriedade humanos sobre os animais” (FRANCIONE, 1995, p. 12)<sup>77</sup>. O próprio veganismo, muito

---

<sup>77</sup> Trecho original: “[...] completely ineffective in protecting animals, although these laws probably do a very good job of protecting human property rights in animals.”

mais que uma mera forma de altruísmo, se constitui de um modo de vida que se fundamenta ideologicamente no respeito total à dignidade animal. Aumentar o diálogo sobre o veganismo ou, sobre o ideal abolicionista animal, pode gerar outras formas de pensar e de moldar a sociedade em prol dos direitos dos animais.

O bem-estar animal se encontra ancorado em um tripé essencial e de relevância: ciência, ética e leis. Várias são as formas de definir o que seria bem-estar animal, sendo está a dimensão positiva da proibição constitucional aos maus tratos. O Direito à saúde está intrinsecamente ligado ao conceito de bem-estar animal. Entretanto qualquer formulação de conceitos depende não apenas do objeto em si, mas da forma como o observador percebe o mundo. Dessa forma, trazer uma ideia do que seria bem-estar animal tem total relação com a forma que se compreende a dignidade dos animais não-humanos. O próprio Supremo Tribunal Federal, através do voto da Ministra Rosa Weber, no julgamento da ADI 4983 (ADIn da Vaquejada) referendou que a Constituição acompanha o nível de esclarecimento alcançado pela humanidade “no sentido de superação da limitação antropocêntrica [...], em prol do reconhecimento de que os animais possuem uma dignidade própria que deve ser respeitada”.

A ciência ainda está caminhando nesse sentido de fornecer elementos científicos para uma a construção de um efetivo critério jurídico em torno do bem-estar animal. Algum critério que se sustente independente das percepções humanas sobre o bem-estar dos animais, para não correr o de uma exagerada subjetividade que defina tal conceito apenas à condutas que incomoda ou agrada parcela da comunidade. Nesse caso, o bem-estar animal seria percebido apenas como um subconjunto do próprio bem-estar do ser humano (McINERNEY, 2004). Um conceito que possa abranger tanto os animais domésticos, que normalmente são os primeiros a terem seus direitos defendidos.

A definição de bem-estar animal foi, em seu início, convencionada dentro de critérios pouco científicos, de natureza muito ampla, portanto, de difícil aceitação pelo mundo jurídico. Alguns trabalhos já têm avançado nessa formulação. Nos trabalhos em língua inglesa, é possível citar as pesquisas de Donald Broom que, formulando uma série de critérios necessários para, de fato, termos a capacidade avaliar tal situação (BROOM, 1991), resume o sentimento de bem-estar como a possibilidade dos animais não-humanos interagirem e viverem apropriadamente em seu ambiente. Nos mesmos moldes, em língua portuguesa, Irenilza de Alencar Nääs elenca 5 liberdades que balizam a ideia de bem-estar animal:

Para a definição do bem-estar animal é também sugerido um perfil de 5 liberdades que devem ser atendidas: liberdade psicológica (de não sentir medo, ansiedade ou estresse), liberdade comportamental (de expressar seu comportamento normal), liberdade fisiológica (de não sentir fome ou sede), liberdade sanitária (de não estar exposto a doenças, injúrias ou dor), liberdade ambiental (de viver em ambientes adequados, com conforto) (DE ALENCAR NÄÄS, 2008, p.106)

Analisar o direito do animal não-humano de estar livre de doenças e de dores, está diretamente na questão do Direito à saúde. Nessa liberdade quando se tratar de animais, especialmente os de estimação, é necessário que sejam evitadas a transmissão de doenças entre animais e humanos. Que haja um quadro vacinal em dia, além das consultas e remédios que garantam o bem-estar dos animais. Dessa fora, torna-se inconcebível pensar em efetivar a garantia constitucional da proteção aos maus tratos dos animais sem uma cobertura que garanta sua vida em dignidade.

### **3 A extrafiscalidade e o poder público como arquiteto das escolhas: incentivos fiscais como mecanismos de proteção à saúde dos animais não-humanos**

Com o desenvolvimento do capitalismo mercantil surgiu, no século XV, o Estado moderno. Naturalmente, com o desenvolvimento crescente de uma economia monetária, as necessidades do Estado acabaram por se expandir, desde a segurança até obras públicas, gerando uma necessária forma de financiamento geral e liberada de qualquer contraprestação direta. É nesse cenário que surge o Estado fiscal.

Dessa forma, percebe-se que os tributos possuem como função principal ser a principal fonte de receita financeira do Estado, seja por meio de tributos diretos (que impactam diretamente no patrimônio do cidadão) seja por meio de tributos indiretos (aqueles acrescidos aos preços dos produtos e serviços). Em geral, as necessidades do Estado superam a capacidade dos contribuintes de custear tal estrutura, portanto, se torna cada vez mais importante a fiscalização para que o poder público não adentre ilimitadamente no patrimônio da população, mas que sempre se pautem pelos princípios da segurança, da igualdade e da capacidade contributiva.

Entretanto, a única razão de ser dos tributos não é apenas arrecadar. Ao longo do desenvolvimento da economia e da ciência comportamental, foi se percebendo que, como os tributos sempre oneram as operações sobre as quais incidem, acabam por incentivar ou desestimular determinadas escolhas dos agentes econômicos, gerando efeitos assim chamado de “extrafiscais”.

Dessa forma, há tributos predominantemente fiscais (visando à arrecadação) e tributos majoritariamente extrafiscais. Nesse contexto, é possível definir a extrafiscalidade como “conjunto de normas que, embora formalmente integrem o direito fiscal, tem por finalidade principal ou

dominante a consecução de determinados resultados econômicos ou sociais” (NABAIS, 2009, p. 52). Importante ressaltar que os estudos de economia comportamental estão em pleno desenvolvimento, buscando entender a forma como as pessoas reagem a incentivos.

[...] a extrafiscalidade parte da premissa, ainda relativamente difundida na Economia, de que o ser humano pauta as suas decisões por um cálculo de custo x benefício movido, apenas, pelo interesse econômico do agente. Em termos mais diretos, a extrafiscalidade trata o contribuinte como um *homo economicus* (SEGUNDO, 2018, p. 648).

Para alcançar objetivos extrafiscais o legislador se utiliza de dois principais mecanismos: a) pelo aumento de determinados tributos e b) por meio dos benefícios fiscais. Nessa pesquisa, por questão de pertinência temática, será analisado apenas o caso dos benefícios fiscais. Os benefícios fiscais podem ser compreendidos como isenções, redução de alíquotas, redução de base de cálculo e, até mesmo, por substituição tributária. Quando corriqueiramente se fala em “dedução do imposto de renda” está se tratando, tecnicamente, na possibilidade de redução da base de cálculo do imposto. O objetivo da dedução é estimular os indivíduos a consumirem determinados produtos e serviços.

Importante ressaltar que, ao tratar de Imposto de Renda, está se analisando a ingerência do Estado no acréscimo patrimonial auferido pelo cidadão. Nesse aspecto pode-se perceber que outro feito alcançado pelas das deduções na base de cálculo do imposto de renda é a redistributividade. Ao transformar os benefícios fiscais em uma espécie de assistência financeira governamental, através dos mecanismos de compensação, o Estado acaba por prover diretamente uma assistência financeira à determinados contribuintes que se encontram em determinadas situações. O que se pretende com esse estudo é demonstrar a viabilidade de uma verdadeira redistribuição de parcela dos custos das atividades de cuidado

com os animais não humanos de forma a incentivar comportamentos cada vez mais condizentes com a dignidade desses sujeitos de direitos.

Em uma leitura apressada pode-se compreender o instrumento dos benefícios fiscais apenas com uma renúncia de receita, total ou parcial. Entretanto um olhar mais atento há de perceber que, em regra, os benefícios fiscais agem no orçamento público como mecanismo compensatório, onde a diminuição da prática de certa atividade gera uma economia compensatória ao Poder Público. Dessa forma, “[...] ocupar-se da legislação que exige estudos do impacto dos incentivos (que levam à desoneração tributária) sobre receitas, bem como a precisão de mecanismos de compensação” (SEGUNDO, 2018, p. 644). A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) determina que projeto de lei que trate de qualquer espécie de desoneração fiscal, apresente a estimativa de impacto sobre a arrecadação e medidas de compensação para as perdas acarretadas pela medida. O próprio artigo 14 da Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) expressa a exigência desse dentre outros critérios para qualquer renúncia de receita, abrindo margem inclusive para a responsabilização do gestor que agir sem cumprir tais requisitos.

Dentre as alternativas de compensação, a possibilidade de taxação das marcas de utilizam animais em testes de laboratório é uma das formas de mais levantadas pelos especialistas (MAZZOCHI; PEREZ, 2021, p.158). Apesar das campanhas de conscientização, os animais ainda são utilizados em laboratórios de cosméticos por causa do seu baixo custo. Um incentivo tributário como o proposto nesse trabalho, não só compensaria as renúncias fiscais do Estado, como estimularia as empresas que utilizam formas alternativas para os testes a terem um preço mais competitivo no mercado, tendo em vista que a busca por novas alternativas de teste acaba por incorporar um custo adicional ao seu produto.

A ausência de uma política pública eficiente que vise o cuidado com a saúde dos animais de forma gratuita, não condiz com a vontade do legis-

lador constitucional ao proteger à vida e à dignidade dos animais quando instituiu a proteção aos maus tratos. É de conhecimento geral que o artigo 196 da Constituição Federal de 1988, conceitua a saúde como um direito de todos e dever do Estado. Não se pode pensar em um direito à saúde limitado apenas aos seres humanos, já que animais não-humanos também devem ter garantido sua saúde biológica e psicológica, reconhecendo esses animais como seres sencientes.

Hodiernamente o que ocorre é que custos com o cuidado com a saúde dos animais são arcados integralmente por seus tutores, passando a absorver uma responsabilidade que deveria ser garantida pelo Estado. As lutas sociais dos movimentos em defesa dos animais estão associadas com demandas por políticas públicas voltadas para uma vida digna, com respeito e direito. Se o Estado fornecesse algum tipo de incentivo fiscal, melhores condições de cuidado poderiam ser geradas para os animais não-humanos. Um dos objetivos indiretos a ser alcançado a possibilidade de acesso igualitário à saúde entre animais humanos e não-humanos por meio de incentivos fiscais é a conscientização da população acerca da dignidade animal, contribuindo para o processo em que a comunidade por si mesma passa a absorver e intensificar sua própria participação no combate aos maus tratos aos animais.

É nesse aspecto que a extrafiscalidade possui a capacidade de estimular a proteção dos animais. A ideia é consolidar as bases para a proteção do direito à saúde dos animais por meio da construção de um “mecanismo funcional com relação às mudanças desejadas na ordem econômica e social brasileira” (LEÃO, 2015, p. 42), equiparando em dignidade dos humanos ao dos animais não-humanos. Pensar que apenas os humanos possuem dignidade, dentro deste a garantia do direito à saúde, é reflexo do especismo oculto na legislação tributária.

A lei nº 9.250, de 26 de dezembro de 1995, em seu artigo 35, determina que são passíveis de dedução os gastos com despesas médicas



que o contribuinte arca em benefício de seus alimentandos e dependentes. A lista de dependentes é extensa: cônjuge ou companheiro (a) com quem o contribuinte viva há mais de cinco anos; filhos e enteados de até 21 anos ou, em qualquer idade, quando incapacitado física ou mentalmente para o trabalho; filhos e enteados até 24 anos que estejam no ensino superior ou escola técnica; irmão (s), neto (a), bisneto (a) desde que o contribuinte tenha a guarda judicial (até 21 anos ou até 24 anos se estiver cursando o ensino superior); mãe, pai, avós, desde que em 2021 tenham recebido rendimentos, tributáveis ou não, de até R\$ 22.847,76. Além do mais, não há limite para a quantidade de dependentes.

Ocorre que, apesar dos animais terem uma relação de dependência para com os seus tutores, eles não são enquadrados nessa categoria. Assim como os incapazes ou como as pessoas jurídicas, apesar de serem sujeitos de direitos, não podem por si so praticar atos da vida civil, necessitando de um representante e/ou assiste que o faça em seu nome. Assim também os animais, que possuem proteção especial constitucionalmente garantida, possuem uma relação de dependência para com seus tutores, devendo ser enquadrados na categoria de dependentes. Equiparar o animal a um objeto constitui resquício de uma visão antropocêntrica que não mais condiz com o pensamento jurídico moderno.

Ao analisar a propostas legislativas no site da Câmara dos Deputados pode-se encontra referência ao Projeto de Lei 6631/09, do deputado Vanderlei Macris (PSDB-SP), que visava alterar a Lei 9.250/95 e incluir as despesas veterinárias comprovadas documentalmente com animais registrados nas deduções da base de cálculo do Imposto de Renda das Pessoas Físicas (IRPF). O projeto ainda tramita na Comissão de Finanças e Tributação da respectiva casa legislativa. Dentre os argumentos a favor da aprovação do projeto, o autor argumenta que tal incentivo fiscal incentivaria a chamada “tutela responsável”, que pode ser definida como:

É a condição na qual o guardião de um animal de companhia aceita e se compromete a assumir uma série de deveres centrados no atendimento das necessidades físicas, psicológicas e ambientais de seu animal, assim como prevenir os riscos (potencial de agressão, transmissão de doenças ou danos a terceiros) que seu animal possa causar à comunidade ou ao ambiente, como interpretado pela legislação vigente (SOUZA, 2003).

Campanhas para a adoção de animais por famílias dispostas a lhes proporcionar os devidos cuidados provavelmente teria um impacto positivo ainda maior se houvesse uma compensação com os gastos por meio de dedução do Imposto de Renda. Tal estímulo fiscal também desestimularia o abandono, especialmente daqueles animais portadores de doença tendo em vista que muitos tratamentos possuem custo relativamente alto para uma família de baixa renda. Essa proposta pode ser vista como uma alternativa aos sacrifícios de animais feito pelos centros de controle de zoonoses.

O próprio conceito de família atualmente tem se alargado, compreendendo um novo modelo: a família multiespécie. Para comprovar tal argumento basta fazer uma pesquisa rápida no Google Trends<sup>78</sup>. Ao pesquisar pelo termo “adoção”, o Google mostra que, dos principais assuntos relacionados nos últimos 12 meses, “cachorro – animal” é a temática que mais se relaciona com o termo adoção. Sendo “criança – assunto” vindo apenas em segundo lugar. Se a análise for feita dentro os cinco principais assuntos mais relacionados com o termo “adoção”, três se referem a animais não-humanos.

Se a Filiação Socioafetiva é um direito que permite que um pai ou mãe de reconhecer uma criança como filho(a), independente do seu vínculo de sangue, por meio da relação afetiva, sob o mesmo argumento se pode

---

78 Google Trends é uma ferramenta que apresenta assuntos mais populares em torno dos termos buscados na principal ferramenta de busca que é o Google. A ferramenta apresenta a frequência em que um termo particular é procurado em várias regiões do mundo, e em vários idiomas.

levantar a tese de que as famílias atualmente já não se compõem mais apenas de seres humanos. O debate para resguardar direitos das crianças e adolescentes para os animais é tema que necessita de um espaço maior para debate, entretanto reconhecer o animal não-humano como dependente da renda familiar para manutenção da sua vida e dignidade é situação manifesta.

Dessa forma, garantir o direito à dignidade da família é garantir o direito à dignidade dos animais não-humanos. Entretanto, devido a mentalidade especista, os animais ainda não são vistos como parte da família, como verdadeiros dependentes, mas ainda são encarados como coisas dentro do sistema tributário. Na prática, os animais continuam a requerer de seus tutores a capacidade de financiar por sua própria conta a manutenção e a garantia da saúde dos animais, quando deveria também ao Estado proporcionar condições de custeio do protecionismo animal.

A tarefa hermenêutica a solucionar uma proteção condizente com o art. 225 da Constituição Federal e digna do ponto de vista da dignidade animal, reside em uma interpretação conforme a Constituição, possibilitando a adoção da interpretação mais favorável aos direitos dos animais, considerando os animais não-humanos como dependentes de seus tutores. Tal interpretação não necessitaria de alteração na legislação tributária, garantindo uma proteção condizente com o determinado no texto constitucional.

Por fim, pode-se concluir que a hipótese de dedução de gastos com veterinário se coaduna totalmente com a atual legislação, pois a família multiespécie pode ser incluída no conceito de família e ter seu mínimo existencial garantido dentro das deduções do imposto de renda pessoa física. Uma mudança de mentalidade quanto ao lugar da dignidade dos animais não-humanos poderia viabilizar um importante instrumento de proteção aos maus tratos, sem grandes mudanças legislativas. O que se percebe-se é que “o custeio veterinário não ser abarcado pelas deduções do

IRPF [...] não estimula o responsável a garantir uma vida digna para o não-humano sob sua guarda, dado o alto custeio a ser abarcado inteiramente por seu tutor” (NUNES, 2022).

#### **4 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Cada vez mais a ciência tem demonstrado que os animais não humanos são capazes de sentir sensações como dor e prazer, vem sendo gradativamente alterando A relação do ser humano para com os demais animais com o passar dos anos. Para isso, esse estudo buscou preliminarmente analisar a evolução da filosofia ecocêntrica, base do Direito Animal moderno, trazendo indagações acerca da instrumentalização animal, evidenciando os seres sencientes como detentores de direitos. O estudo da economia comportamental e da utilidade da extrafiscalidade como indutor de condutas faz com que a pesquisa buscasse soluções tributárias que estimulassem a tutela do Direito à saúde dos animais. Ressalta-se aqui que tal garantia faz parte do plexo de direitos provenientes da proibição aos maus tratos, já mencionado anteriormente.

O estudo mostrou como resultado que a legislação tributária não reconhece o direito à dignidade animal, tendo em vista ainda estar permeada pela visão antropocêntrica do direito que encara o animal como objeto. Nesse sentido, notou-se, no presente estudo, que as teorias ético-filosóficas mais recentes do Direito Animal apontam os seres sencientes como detentores de direitos, devendo ser respeitados e garantidos pelo Estado. A possibilidade de igualdade do direito ao acesso à saúde aos animais, por meio de incentivos fiscais de dedução de despesas médicas-veterinárias, é política pública que deve ser examinada com urgência, tendo em vista a necessidade de garantir, de maneira ampla, a concretização do direito constitucional à proteção aos maus tratos. Dessa forma, faz-se concluir que, a possibilidade de dedução do gasto com saúde dos animais

pode estimular uma melhor condição de vida por meio de um tratamento digno aos animais não-humanos.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ATAIDE JUNIOR, Vicente de Paula. Introdução ao Direito Animal Brasileiro. **Revista Brasileira de Direito Animal** (Online), v. 13, p. 48-76, 2018.

ATAIDE JUNIOR, Vicente de Paula. Princípios do Direito Animal brasileiro. **Revista do Programa de Pós-graduação em Direito da UFBA**, Salvador, v. 30, n. 1, p. 106-136, jan./jun. 2020.

BIRCH, J.; SCHNELL, A. K.; CLAYTON, N. S. Dimensions of Animal Consciousness. **Trends in Cognitive Sciences**, v. 24, n. 10, p. 789–801, 1 out. 2020. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1364661320301923>. Acesso em: 10 nov. 2022.

BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 139, n. 8, p. 1-74, 11 jan. 2002.

BROOM, D.M. Animal welfare: concepts and measurement. **Journal of Animal Science**, v.69, p.:4167-4175, 1991.

CAVALCANTE, Denise Lucena. **Tributação ambiental**: por uma remodelação ecológica dos tributos. 2012.

DA ROSA, Thaise Santos et al. Os direitos fundamentais dos animais como seres sencientes. **Revista da Defensoria Pública do Estado do Rio Grande do Sul**, n. 21, p. 336-373, 2018.

DE ALENCAR NÃÃS, Irenilza. Princípios de bem-estar animal e sua aplicação na cadeia avícola. **Biológico**, São Paulo, v. 70, n. 2, p. 105-106, 2008.

FENSTERSEIFER, Tiago. **Direitos Fundamentais e Proteção do Ambiente**: a dimensão ecológica da dignidade humana no marco jurídico-constitucional do Estado Socioambiental de Direito. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

FRANCIONE, Gary L. **Animals, Property, and the Law**. Philadelphia: Temple University Press, 1995.

FRANCIONE, Gary L. **Introdução aos direitos animais**: seu filho ou o cachorro. Campinas: Editora Unicamp, 2013.

KIRCHHOF, Paul; A Ética da Justiça Fiscal. (Tradução Pedro Adamy). **Revista Direito Tributário Atual**, n.44. p. 525-544. São Paulo: IBDT, 2020.

KUHN, Thomas S. **A estrutura das revoluções científicas**. 5. ed. São Paulo: Editora Perspectiva S.A, 1997.

LEÃO, Martha Toribio. **Controle da extrafiscalidade**. Quartier Latin, 2015.

MAZZOCHI, Fernanda; PEREZ, Pablo Luiz Barros. O Abolicionismo animal e a participação do poder público através da tributação passiva. **Revista Brasileira de Direito Animal**, v. 5, n. 7, 2010.

McINERNEY, John. **Animal welfare, economics and policy**. Report on a study undertaken for the Farm & Animal Health Economics Division of Defra, v. 68, 2004..

MEDEIROS, Fernanda Luiza Fontoura de. **Direito dos animais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2013.

NABAIS, José Casalta. **Dever fundamental de pagar tributos?** Anais do VII Congresso Brasileiro de Direito Tributário Atual. São Paulo: IBDT, 2021.

NABAIS, José Casalta. **O dever fundamental de pagar impostos:** contributo para a compreensão do estado fiscal contemporâneo. Coimbra: Livraria Almedina, 2009.

NUNES, Bárbara Milena Diniz. **Direito animal e tributação:** as deduções do IRPF como instrumentos financeiros de estímulo à preservação da saúde de cães e gatos. 2022. Trabalho de Conclusão de Curso. Universidade Federal do Rio Grande do Norte, 2022.

ORWELL, George. **A Revolução dos Bichos:** um conto de fadas. Trad. Heitor Aquino Ferreira. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

RODRIGUES, Danielle Tetü. **O Direito & Os Animais:** uma abordagem ética, filosófica e normativa. 2. ed. Curitiba: Juruá Editora, 2010.

RYDER, Richard D. Especismo: o panfleto original traduzido (1970). **Revista Latino-Americana de Direitos da Natureza e dos Animais**, v. 3, n. 1, p. 6-8, 2021.

SALIBA, Ricardo Berzosa. **Fundamentos do direito tributário ambiental.** São Paulo: Quarter Latin, 2005.

SCHOUERI, Luis Eduardo. **Direito tributário.** São Paulo: Saraiva, 2012.

SEGUNDO, Hugo de Brito Machado. Ciência do direito tributário, economia comportamental e extrafiscalidade. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, v. 8, n. 2, p. 639-659, 2018. Disponível em: <https://www.publicacoes.uniceub.br/RBPP/article/view/5252>. Acesso em: 30 de dez. de 2022.

SOUZA, M. F. A. (Org.). Resumo da Primeira Reunião Latino-americana de especialistas em posse responsável de animais de companhia e controle de populações caninas. In: REUNIÃO LATINO-AMERICANA DE ESPECIALISTAS EM POSSE RESPONSÁVEL DE ANIMAIS DE COMPANHIA E CONTROLE DE POPULAÇÕES CANINAS, 1., 2003, Rio de Janeiro. **Anais da 1ª Reunião Latino-americana de**

**Especialistas em posse Responsável de Animais de Companhia e Controle de Populações Caninas.** 03 de setembro de 2003. Rio de Janeiro, 2003.

UNESCO, Declaração. **Declaração universal dos direitos dos animais.** 1978.

XAVIER, C. Direitos dos animais no século XXI: uma abordagem ambiental, filosófica e jurídica das questões que envolvem os direitos dos animais. **Revista do Instituto do Direito Brasileiro**, v. 2, p. 16001–16028, 2013.



## CAPÍTULO XII

---

### A CONVENÇÃO 189 DA OIT COMO MEDIDA PARA ASSEGURAR A PROTEÇÃO EFETIVA DAS TRABALHADORAS E TRABALHADORES DOMÉSTICOS: UM PARADOXO ENTRE O SISTEMA FISCALIZATÓRIO E A GARANTIA DO TRABALHO DECENTE

---

Aurileide Alexandre Farias<sup>79</sup>

#### RESUMO

O artigo aborda questões sobre a efetivação do trabalho decente às trabalhadoras e aos trabalhadores domésticos segundo os preceitos da Convenção nº 189 da OIT. Possui como objetivo analisar a (in) aplicabilidade do instrumento internacional em razão das fragilidades no âmbito fiscalizatório, insuficientes para intimidar empregadores que insistem explorar a mão de obra em condições degradantes. Igualmente, visa evidenciar a importância da real observância dos direitos humanos no trabalho doméstico, destacando-se a necessidade do Brasil em consolidar a eficácia social dos direitos fundamentais que impõe a Constituição Federal de 1988 através do trabalho decente e assegurar a existência digna em sua plenitude. Para a produção textual, será utilizado o método hipotético-dedutivo, confrontando-se as ações do Estado e disposições legais, especialmente no que diz respeito a proteção do trabalho decente. Conclui-se que a aplicabilidade dos instrumentos internacionais e da legislação em vigor, com o propósito de se erradicar a mão de obra em

---

<sup>79</sup> Mestranda em Ciências Jurídicas pela UFPB, na área de concentração de Direito Econômico e linha de pesquisa em Direitos Sociais, Biodireito e Sustentabilidade Socioambiental.

situação degradante, é essencial para a observância dos direitos humanos no trabalho doméstico, para a valorização da cidadania e para a garantia da dignidade humana.

**Palavras-chave:** trabalho doméstico; direitos humanos; valor social do trabalho; OIT.

## **1 INTRODUÇÃO: RELAÇÃO ENTRE TRABALHO DOMÉSTICO E A CONVENÇÃO Nº 189 DA OIT**

O trabalho doméstico é uma das ocupações mais antigas da humanidade. No Brasil, o trabalho doméstico teve início com a chegada das pessoas escravizadas trazidas pelos navios negreiros, exercendo essa profissão mulheres e crianças escravizadas.

Essa herança colonial trouxe consigo uma mácula na imagem dessa ocupação, distinguindo-a das demais profissões, propiciando, com isso, a exclusão e estigmatização deste labor, tendo como resultado, até os dias atuais, as menores remunerações do mundo, com médias de salário abaixo da metade do salário médio no mercado de trabalho.

Em 2018, o Brasil ratificou a Convenção nº 189 da OIT como instrumento internacional de proteção ao trabalho doméstico e promoção do trabalho decente para as/os trabalhadoras/es domésticas/os a fim de promover um trabalho decente a essa categoria profissional. No entanto, muito embora esta Convenção tenha entrado em vigor no Brasil desde 2019, não são raros os casos de resgate de trabalhadoras domésticas na condição análoga ao de pessoas escravizadas.

Pensando nisso, o presente artigo possui como problema central os desafios para a (in)efetividade dos instrumentos internacionais na promoção do trabalho decente e garantia dos direitos fundamentais do trabalho, em especial ao trabalho doméstico, questionando-se as políticas públicas implementadas para a aplicação da Convenção nº 189 da OIT e

sua efetividade para a valorização do trabalho reprodutivo e respeito aos direitos humanos e fundamentais do trabalho.

Para tanto, a metodologia de pesquisa utilizada ocorrerá por meio do método hipotético-dedutivo, através do confronto entre as ações dispensadas pelo Estado ao combate do trabalho doméstico análogo à escravidão e os Instrumentos Normativos ratificados pelo Brasil, que versam sobre a proteção dos direitos de garantias fundamentais no trabalho e promoção da dignidade da pessoa humana.

Como técnica de pesquisa será utilizada a revisão bibliográfica e documental para abordagem e análise da problemática, além de exame de dados históricos, estatísticos, normas brasileiras, fontes primárias e secundárias, instrumentos internacionais, como análise das disposições legais, especialmente nos que dizem respeito aos direitos sociais dispostos na Constituição Federal, Convenção nº 189 da OIT, Declaração Universal dos Direitos Humanos, Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, Declaração de Princípios e Direitos Fundamentais no Trabalho e demais documentos normativos concernentes à matéria.

## **2 DIREITOS FUNDAMENTAIS NO TRABALHO**

Os problemas gerados pelo modelo capitalista de produção com inúmeros acidentes de trabalho foram motivos de preocupação com a questão social, em razão disso, alguns países sentiram a necessidade de regulação do trabalho para promoção da convivência pacífica entre os povos.

Segundo Michel e Morlok (2016, p. 48) “Liberdade igual para todos os seres humanos é a essência do significado dos direitos fundamentais”. Por esse ângulo, entende-se que os direitos fundamentais representam valores universais de liberdade, igualdade e dignidade humana que compõem um núcleo a ser garantido pelo Estado. Esses direitos são positivados no

ordenamento jurídico de um Estado, o que diferencia da posituação dos direitos humanos que ocorrem nos instrumentos internacionais.

O Título II da Constituição Federal do Brasil, que estabelece os Direitos e Garantias Fundamentais, determina que os direitos sociais são direitos fundamentais, destacando-se, dentre outros, o trabalho como um direito social. No artigo 7º do mesmo título, a Carta Magna do Brasil estabelece um rol de direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, em busca de melhoria da condição social dos trabalhadores.

Para Cavalcanti (2013, p. 338) “a construção dos direitos fundamentais no trabalho vem contribuindo para a efetivação dos preceitos da dignidade da pessoa humana”. Nesse sentido, tem-se que a Constituição Federal do Brasil de 1988 é pautada na solidariedade social e se destaca sob o aspecto do valor social do trabalho e a proteção da dignidade humana, ambos positivados no seu primeiro artigo, incisos III e IV, ante sua importância.

Para o autor Júlio Ricardo de Paula Amaral (2007, p. 81):

os direitos fundamentais também compõem estruturas básicas do direito do trabalho, levando-se em conta as características especiais de uma relação jurídica, onde não só a pessoa do trabalhador se encontra comprometida, mas atentando-se ao fato de que o trabalhador está inserido numa organização alheia e submetido a uma autoridade que, mesmo situada no campo privado, não deixa de ser um poder social com relevância jurídica.

A posituação constitucional do trabalho como direito fundamental busca a efetivação de uma sociedade livre, justa e solidária, da promoção do desenvolvimento nacional, da redução das desigualdades regionais e sociais e para erradicação da pobreza, concretizando o valor social do trabalho que se complementam em duas acepções distintas, da proteção social e do acesso ao trabalho (ARAÚJO, 2019, p. 785).

Na perspectiva da proteção, o valor social do trabalho é capaz de promover a proteção social do cidadão-trabalhador, instrumentalizada por mecanismos normativos da legislação e da atividade judicial que reconheçam, principalmente no direito do trabalho os limites à atividade laboral.

Na perspectiva do acesso, o valor social do trabalho deve ser capaz de garantir, uma vez firmado o caráter dignificante do trabalho, a possibilidade de cada sujeito alcançar uma ocupação que lhe permita usufruir dos benefícios sociais e econômicos dele decorrentes, tais como o acesso à renda, à inclusão econômica, à inserção social e à dignidade pela autodeterminação enquanto sujeito produtivo.

Essa amplitude dos direitos sociais busca a concretização do direito à vida na sua concepção mais ampla e são indispensáveis para a efetivação da condição humana na sociedade, sobretudo como elemento basilar à proteção da pessoa humana.

Para Araújo (2017, pg. 117) o trabalho “está diretamente ligado ao bem maior que é a vida, uma vez que além de garantir subsistência, também é objeto de realização pessoal e de inclusão social” razão pela qual conclui que o trabalho é o meio pelo qual oferece condições de vida do homem.

No cenário internacional, os direitos fundamentais representam uma conquista da Humanidade e procuram garantir a todos um patamar digno de direitos. No trabalho, os direitos fundamentais são imprescindíveis para a concretização da dignidade da pessoa humana e são elementos essenciais de proteção à pessoa humana.

Para a garantia dos direitos fundamentais no trabalho, a Organização Internacional do Trabalho (OIT) elaborou a Declaração dos Princípios e Direitos Fundamentais no Trabalho de 1998, também conhecida como Declaração da OIT, que consagra a necessidade de observância de normas relacionadas diretamente à dignidade do trabalhador, sendo esse um dos instrumentos mais importantes para promoção do trabalho decente.

## 2.1 O Trabalho como um direito humano

Segundo Cruz (2005, pg. 22) a ideia de proteção nas relações de trabalho consolidou-se na primeira metade do século XIX, momento em que se propagou a tese de que o Estado deveria intervir na legislação social e trabalhista, garantindo, assim, um mínimo de direitos irrenunciáveis aos trabalhadores.

Enquanto Direito Humano, o trabalho possui um papel fundamental pois é responsável pela concretização da dignidade humana, uma vez que o trabalho representa fator de bem-estar econômico que preenche as necessidades materiais básicas de todo ser humano (CECATO, 2012, p.27). Nesse sentido, o trabalho não só é instrumento de crescimento e desenvolvimento econômico, mas também é um pressuposto da dignidade da pessoa humana.

Para Delgado (2006, pg. 207) a concretização da vida digna humana somente será possível com um trabalho igualmente digno:

Não há como se concretizar o direito à vida digna se o homem não for livre e tiver acesso ao direito fundamental ao trabalho também digno. Da mesma forma, não há possibilidade real do exercício do trabalho digno se não houver verdadeira preservação do direito fundamental à vida humana digna.

Nesse aspecto, a Constituição Federal do Brasil de 1988 destaca, como princípios fundamentais, o valor social do trabalho e a proteção da dignidade humana, além disso o Brasil é regido pelos instrumentos internacionais que versam sobre direitos humanos.

Para Cecato (2012, p. 27) o trabalho representa fator de bem-estar econômico que preenche as necessidades materiais básicas de todo ser humano. Nesse sentido, o trabalho não só é instrumento de crescimento e desenvolvimento econômico, mas também é um pressuposto da dignidade da pessoa humana.

Sendo assim, para a garantia da efetivação dos direitos sociais no campo do trabalho é indispensável a presença de relações decentes entre as partes envolvidas no campo laboral, segundo Araújo (2019, p. 788) as relações são responsáveis por deteriorar o campo dos direitos sociais em momentos de crise, por esta razão, é imprescindível que as condições laborais observem um padrão mínimo de decência entre o tomador e o prestador de serviços.

No cenário internacional, a Declaração Universal dos Direitos Humanos (ONU, 1948) é um dos mais importantes documentos que aborda sobre a necessidade de proteção da saúde e dignidade do trabalhador e garantia de um trabalho decente.

As Convenções da OIT também são instrumentos internacionais que externalizam os objetivos da OIT e institui os meios de concretização e universalização dos ideais da justiça social e proteção do trabalhador no mundo internacional do trabalho, podendo ser ratificados ou não pelos países membros.

Para Sussekind (2000, p. 180), a convenção da OIT ratificada constitui “fonte formal de direito, gerando direitos subjetivos individuais, sobretudo nos países onde vigora a teoria do monismo jurídico e desde que não se trate de diploma meramente promocional ou pragmático”.

Como promoção do trabalho decente às(aos) trabalhadoras(es) domésticos, a OIT elaborou, em 2011, um instrumento internacional intitulada Convenção sobre o Trabalho Decente para as Trabalhadoras e os Trabalhadores Domésticos – Convenção 189, com o intuito de valorizar o trabalho reprodutivo e promover o respeito aos direitos humanos e fundamentais do trabalho.

Na contramão da evolução dos direitos das trabalhadoras e trabalhadores domésticos, o Brasil demonstrou uma certa resistência ao não ratificar de imediato a Convenção 189 da OIT, efetuando sua ratificação apenas em janeiro de 2018 com entrada em vigor somente um

ano após sua ratificação. No entanto mesmo após sua ratificação, pouco se tem feito para a efetivação do modelo ideal de trabalho justo que promova a igualdade, inclusão social e assegure a dignidade do ser humano.

Ainda assim, observa-se que, muito embora exista inúmeros Regulamentos, Convenções, Leis, instrumentos que introduzam na economia global o modelo ideal de trabalho justo que promova a igualdade, inclusão social e assegure a dignidade do ser humano, a permanência do trabalho não digno vai na contramão dos objetivos dos instrumentos normativos que buscam a paz universal, demonstrando-se ineficácia em sua aplicabilidade.

## **2.2 Outros diplomas internacionais que regulam os direitos fundamentais do trabalho**

Os Instrumentos Internacionais são de fundamental importância para a efetivação dos direitos fundamentais e humanos, pois estabelecem princípios universais a serem seguidos por todas as Nações em busca de garantir a promoção e concretização dos direitos sociais conquistados pelos cidadãos.

O cenário internacional no âmbito trabalhista dispõe de diversos tratados, convenções, declarações internacionais que versam sobre direitos fundamentais no trabalho, dentre os mais importantes, destacam-se:

a) Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948): é um dos principais diplomas sobre direitos humanos, e dispõe sobre a proibição da escravidão, servidão ou tráfico de escravos (artigo 4º); sobre a disponibilidade de trabalho para todo ser humano e livre escolha de emprego, bem como condições justas e favoráveis de trabalho e proteção contra o desemprego (artigo 23, inciso I); remuneração igualitária, justa e satisfatória (artigo 23, inciso III); organização sindical e ingresso (artigo 23, inciso IV); jornada de trabalho razoável e férias periódicas (artigo 24).



b) Pacto de Direitos Civis e Políticos (1966): esse diploma dispõe sobre a proibição ampla de todas as formas de trabalho escravo e servidão (artigo 8º) e liberdade de associação (artigo 22).

c) Pacto de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966): estabelece como direitos fundamentais no trabalho a remuneração mínima; salário equitativo e remuneração igualitária; garantia de condições de trabalho não inferiores às dos homens e remuneração igualitária; condições de trabalho seguras e higiênicas; igualdade de promoção; garantia do descanso, lazer, jornada de trabalho razoável, férias periódicas e feriados remunerados.

d) A Convenção Interamericana de Direitos Humanos, também conhecida como Pacto de São José da Costa Rica: dispõe sobre a proibição da escravidão e servidão (artigo 6º; liberdade de associação (artigo 16).

Essas Convenções Internacionais são capazes de proporcionar direitos trabalhistas mínimos e contemplam todas as gerações de direitos humanos como valores universais, com o viés de proteção ao trabalho e garantia da dignidade do trabalhador. Entretanto o poder de sanção das Organizações Internacionais é nitidamente frágil, que limita sua capacidade de assegurar a aplicação do conteúdo dos instrumentos internacionais normativos (CECATO, 2009, p. 366).

### **3 A (IN)APLICABILIDADE DA CONVENÇÃO 189 DA OIT NO PROCESSO DE PROMOÇÃO DO TRABALHO DECENTE PARA AS TRABALHADORAS E TRABALHADORES DOMÉSTICOS NO BRASIL**

No período entre 1930 até a promulgação da Constituição Federal de 1988, muitas foram as evoluções ocorridas pautadas na democracia e bem-estar social. A promulgação da Constituição Federal de 1988, considerada a Constituição Cidadã, assentou o homem como objeto principal e destacou a valorização pelo coletivo e social, evidenciando-se a dignidade

da pessoa humana. Desde então, os direitos sociais têm se aprimorado continuamente.

Segundo Kerstenetzky (2012, p.181) a inovação institucional e difusão de direitos sociais no Brasil se deu em três fases: a do bem-estar corporativo, período de planejamento e esboço das regulamentações trabalhistas e previdenciárias e introdução de uma extensa pauta de direitos sociais; universalismo básico, momento de unificação e universalização da cobertura previdenciária para os trabalhadores antes excluídos; e universalismo estendido, período em que proporcionou a extensão da cobertura previdenciária não contributiva, valorização do salário-mínimo, dentre outras providências.

Essas três fases foram indispensáveis para a conquista de novos direitos trabalhistas e garantia do princípio da dignidade da pessoa humana em razão do direito social do trabalho. Entretanto, a efetividade desses valores nem sempre é possível e a realidade demonstra que, em muitas relações de trabalho, as violações à honra e à dignidade do trabalhador são constantes, resultando numa contínua vulneração dos direitos sociais (SCHWARZ, 2008, p.73).

No âmbito do trabalho doméstico no Brasil a realidade é diferente. Em decorrência da herança do passado escravista, patriarcal, misógino e segregatório, hodiernamente, o trabalho doméstico ainda é estigmatizado e desvalorizado perante a sociedade e corroborando para a manutenção deste rótulo, o Estado permanece inerte no papel de regulador e fiscalizador da aplicabilidade das leis que regulam a atividade doméstica.

Em 1943, a Consolidação das Leis Trabalhistas – CLT foi implementada pelo Decreto-lei nº 5.452, porém, muito embora a CLT tenha representado um avanço aos direitos trabalhistas, retrocedeu sob o viés da regulamentação do trabalho doméstico ao excluir essa categoria de seu dispositivo, abrindo mais uma lacuna de exclusão dessa classe laboral.

Essa desídia é evidenciada pelo atraso do reconhecimento de direitos assegurados as trabalhadoras e trabalhadores domésticos, eis que apenas em 2015, com a Lei Complementar 150/2015, tiveram ampliados o rol de direitos trabalhistas perante a Constituição Federal.

Cumprir destacar que o trabalho doméstico no Brasil somente foi regulamentado em 1923, pelo Decreto nº 16.107, em que foram constituídas as seguintes obrigações ao empregador: “tratar com moderação o locador, respeitando-lhe a honra e a personalidade” e “dar-lhe assistência ou indenizá-lo, na conformidade da legislação em vigor, nos casos de acidente em trabalho” (art. 24).

Todavia, esse mesmo diploma impôs deveres aos empregados domésticos, tais como: obedecer ao empregador ou a sua família; tratar com polidez as pessoas que precisarem de seus serviços; executar seus serviços com diligência e boa vontade; zelar pelos interesses do locatário e indenizar pelos danos causados por seu desleixo ou culpa exclusiva (art. 25).

Fato curioso é a disparidade de deveres de relacionamento entre empregado e empregador, além disso, merece destaque a obediência e servidão a qual o empregado doméstico era obrigado a dispensar a seu patrão e a sua família - mentalidade que fomentou a escravidão -, restando evidente a segregação patrão-empregado.

Mais à frente, em 1941, a primeira lei brasileira de âmbito nacional, Decreto-lei nº 3.078, regulamentou o trabalho doméstico e primou pelo respeito à dignidade dos empregados envolvidos na relação de trabalho, como: “tratar com urbanidade o empregado, respeitando-lhe à honra e a integridade física” e “assegurar ao empregado as condições higiênicas de alimentação e habitação quando tais utilidades lhe sejam devidas” (art. 6º).

Para Pereira (2011, p. 4) o trabalho doméstico contém, em si, a síntese da dominação, na medida em que articula a tríplice opressão secular de gênero, raça e classe. Com a transição do trabalho escravo para o trabalho

livre houve a necessidade de enquadramento desses novos trabalhadores. No entanto, a dificuldade de enquadrar o trabalho doméstico como trabalho decente decorre da herança escravocrata e é reforçado pelo Estado.

A inferiorização das pessoas escravizadas e o estigma de que as atividades domésticas eram desonrosas no período colonial fizeram com que o trabalho doméstico, mesmo sendo um ofício remunerado, não fosse considerado trabalho, mas sim um serviço subjugado, sem valor, visto que não havia uma produção e/ou lucro.

Essa vulgarização do trabalho doméstico, promove desvalorização da mão de obra, com baixos salários e informalidade, vulnerabilizando essa categoria laboral. Nesse sentido, a Organização Internacional do Trabalho – OIT sustenta que:

As(os) trabalhadoras(es) domésticas(os) representam uma parte significativa da força de trabalho global no emprego informal e estão entre os grupos de trabalhadoras(es) mais vulneráveis. Elas(es) trabalham para casas de família, muitas vezes sem termos claros de emprego, sem registro formal e excluídos(as) do âmbito da legislação trabalhista.

Nesse contexto, destaca-se que, apesar do trabalho doméstico colaborar com o crescimento social e econômico do país, ainda é marginalizado, inferiorizado e caracterizado pela invisibilidade, desvalorização e baixa regulamentação, apresentando um conjunto de aspectos que o distanciam do conceito de Trabalho Decente.

Essa redução do valor do trabalho doméstico colabora para a desigualdade de direitos trabalhistas e a exclusão dos direitos dessa classe laboral fere o princípio da isonomia constitucional e promove a desvalorização do trabalho reprodutivo.

Não obstante, o medo da fome, do desemprego e da desigualdade social são os principais fatores que tornam as pessoas vulneráveis ao trabalho indigno, em que se sujeitam a práticas degradantes a fim de

garantir sua própria sobrevivência ainda que tenham violados a dignidade da pessoa humana, sendo o trabalho doméstico uma das ocupações com níveis de remuneração mais baixos no mundo, com médias de salário abaixo da metade do salário médio no mercado de trabalho.

Dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (Pnad Contínua)<sup>80</sup> revelam que a média nacional do rendimento médio mensal das trabalhadoras domésticas caiu de R\$ 1.016 para R\$ 930, e as trabalhadoras domésticas que não possuem carteira assinada ganharam 40% a menos do que as com registro na Carteira de Trabalho. Além disso, em 2021, a informalidade subiu em 52% do número de trabalhadoras sem carteira assinada, retratando um retrocesso na garantia dos direitos sociais desta categoria.

Vale enfatizar que o trabalho doméstico se enquadra na categoria de trabalho reprodutivo, cujo termo é utilizado às atividades de cuidados que em geral são responsabilidade das mulheres e não possui característica lucrativa. Atualmente, 92% das pessoas ocupadas no trabalho doméstico são mulheres, das quais 65% delas, são negras<sup>81</sup>.

Visando a promoção de valorização desta categoria laboral, cujo a noção de trabalho decente tem especial importância, a OIT aprovou, em 2011, um instrumento internacional de proteção as trabalhadoras e trabalhadores domésticos.

A Convenção 189 da OIT é composta de 27 (vinte e sete) artigos e é acompanhada pela Recomendação nº 201, que possui 26 artigos complementares à Convenção. Ambos os documentos são valiosos instrumentos de combate ao trabalho não digno e que visa a promoção efetiva do trabalho decente e garantia da dignidade das trabalhadoras e

---

80 IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (Pnad Contínua) – dados do 4º trimestre de 2019 e de 2021. Elaboração: DIEESE. Disponível em: <https://www.dieese.org.br/infografico/2022/trabalhoDomestico.html>

81 Idem

trabalhadores domésticos e reconhece o valor econômico e social do trabalho doméstico e estabelece, sem ambiguidade, que esta atividade se trata de trabalho e que as trabalhadoras e trabalhadores domésticos também possuem o direito a um ambiente de trabalho seguro e saudável.

Segundo José Claudio Monteiro de Brito Filho (2010, p. 52), trabalho decente:

é um conjunto mínimo de direitos do trabalhador que corresponde: à existência de trabalho; à liberdade de trabalho; à igualdade no trabalho; ao trabalho com condições justas, incluindo a remuneração, e que preservem sua saúde e segurança; à proibição do trabalho infantil; à liberdade sindical; e à proteção contra os riscos sociais.

A Convenção além de definir e delimitar a abrangência do trabalho doméstico, estabelece ainda as diretrizes acerca da garantia dos direitos humanos e direitos fundamentais do trabalho; proteção contra abusos, assédio e violência no ambiente de trabalho doméstico; condições de emprego equitativas e garantia de trabalho decente; proteção às trabalhadoras e trabalhadores domésticos migrantes; liberdade de decisão acerca da moradia ou acompanhamento ou não de membros do domicílio em suas férias; sobre inspeção do trabalho, dentre outras diretrizes.

O artigo 1º da Convenção nº 189 da OIT conceitua trabalhador doméstico como aquele designado para executar o trabalho em ou para um domicílio ou domicílios, sendo destinado o termo “trabalhadores domésticos” a toda pessoa, do sexo feminino ou masculino que realiza um trabalho doméstico. Ainda nesse artigo, na letra (c) a convenção se preocupou em distinguir o trabalhador doméstico habitual do eventual, delimitando que aquela pessoa que executa o trabalho doméstico ocasionalmente ou esporadicamente não é considerada trabalhador doméstico.

Sendo o 25º país a formalizar a aceitação, em 2018 o Brasil ratificou a Convenção nº 189 da OIT, entrando em vigor em janeiro de 2019. Acontece que, desde então pode-se observar que não houve grandes mudanças a fim

de efetivar a aplicabilidade da norma internacional, ainda que verse sobre a promoção da proteção efetiva dos direitos humanos (artigo 3º), ainda são tímidos os casos de resgates de empregadas e empregados domésticos em condições degradantes.

Isso se deve ao fato de que as diretrizes relativas ao direito à privacidade e inspeção do trabalho fica ao encargo de cada país, o que no Brasil, os programas de fiscalização e combate ao trabalho doméstico degradante não se mostram suficientes para a erradicação desta conduta, restando o conteúdo da Convenção ratificada aquém do mínimo indispensável para a promoção da dignidade da trabalhadora e trabalhador doméstico.

Além disso, um rol de direitos extensos ratificados pelo Brasil ou mesmo disposto em legislação específica ou na Constituição Federal não constitui meios suficientes capazes de garantir a sua efetiva aplicação, eis que enfrentam obstáculos de ordens diversas para sua concretização, principalmente econômicas e políticas.

Para Cecato (2009, p. 367) o Estado brasileiro deve contribuir para a construção de novas formas de negociação que assegurem a dignidade do trabalhador, no nível internacional, visto que os direitos humanos é uma questão universal, não devendo ser limitada à esfera isolada de cada Estado. Portanto, a promoção da dignidade do trabalhador doméstico deverá contemplar os novos preceitos arrolados na Convenção nº 189 da OIT.

Nesse sentido, o artigo 17 da Convenção dispõe que cada país deverá estabelecer mecanismos de queixa e meios eficazes e acessíveis para assegurar o cumprimento da legislação nacional relativa à proteção dos trabalhadores domésticos, devendo ainda formular e colocar em prática medidas relativas a inspeção do trabalho, à aplicação de normas e sanções em conformidade com a legislação nacional.

Um dos maiores desafios para a aplicação efetiva desta Convenção se refere à forma de fiscalização dessas regras caso o morador da residência alegue o direito à privacidade (art. 5º, X, CF/88). Nesse caso, a

OIT transferiu para o Estado membro a responsabilidade de viabilizar a inspeção do local de trabalho em observância à privacidade, o que conflita com o ordenamento jurídico pátrio, pois a casa é asilo inviolável (art. 5º, XI, CF/88), e o auditor fiscal do trabalho só poderá ingressar no recinto com autorização do morador.

Esse mecanismo de inspeção do trabalho demonstra ser um obstáculo ao cumprimento da Convenção pois o direito a privacidade fatalmente entrará em colisão com a valorização do trabalho. Portanto, uma vez que não há dispositivo legal que regule a forma que se darão as inspeções e sanções, sua aplicabilidade resta prejudicada.

#### **4 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O direito ao trabalho é um dos instrumentos mais importantes para garantia da dignidade humana, todavia, as constantes alterações nas relações de trabalho, resultante de crescente capitalismo, têm fragilizado cada vez mais os direitos trabalhistas, tornando o empregado vulnerável a trabalhos indignos, que maculam sua dignidade e geram um grave dano social.

Nesse contexto, a Organização Internacional do Trabalho possui um relevante papel para a população mundial, seja pelo seu protagonismo na criação de direitos e princípios que assegurem os direitos fundamentais do trabalho no cenário internacional, seja pelos resultados obtidos na defesa dos direitos trabalhistas.

A concretização dos direitos humanos fundamentais no âmbito das relações de trabalho é crucial para a valorização da cidadania, erradicação da pobreza, redução das desigualdades, reconhecimento do valor social do trabalho e garantia da dignidade da pessoa humana.

Considerando a marginalização do trabalho doméstico decorrente do passado escravista, bem como a necessidade de se promover o trabalho digno que garantam o trabalho seguro e saudável as trabalhadoras e trabalhadores domésticos, a ratificação da Convenção nº 189 da OIT se



demonstra importante no combate a violação dos direitos humanos e dos direitos fundamentais no trabalho doméstico.

Contudo, a efetividade do cumprimento tanto dos instrumentos internacionais quanto da legislação em vigor requer maior severidade para com empregadores que insistem em não respeitá-las, devendo-lhes ser aplicadas sanções não só educativas de caráter moral, mas também pecuniárias para reparação do prejuízo causado. Assim, tem-se que a evidência da impunidade para aqueles que exploram a mão de obra em situações degradantes, faz com que a erradicação desse tipo de exploração seja quase inatingível.

Em razão disso, outras medidas, além das já existentes, devem ser analisadas e colocadas em práticas de forma urgente, a fim de que o Brasil efetive a aplicação da Convenção nº189 da OIT e concretize a eficácia social dos direitos fundamentais que impõe a Constituição Federal de 1988 e promova a todos os cidadãos o direito ao trabalho decente e lhes assegure a dignidade da pessoa humana em sua plenitude.

## REFERÊNCIAS

AMARAL, Júlio Ricardo de Paula. **Aplicação dos direitos fundamentais no âmbito das relações de direito do trabalho**. Ed. LTR, 2007.

ARAÚJO, Jailton Macena de. **Conteúdo jurídico do valor social do trabalho: pressupostos normativo-constitucionais da complementariedade entre o direito do trabalho e o direito ao trabalho**. Revista de Direito da Cidade, [S.l.], v. 11, n. 2, p. 783-807, fev. 2020. ISSN 2317-7721. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/37535>. Acesso em: 05 nov. 2022.

ARAÚJO, Jailton Macena de. **Valor social do trabalho na Constituição Federal de 1988: Instrumento de promoção de cidadania e de resistência à precarização**. Revista de Direito Brasileira: São Paulo. V. 16, n. 7, p. 115-134. Abr 2017.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988.

BRITO FILHO, José Claudio Monteiro de. **Trabalho decente: análise jurídica da exploração do trabalho – trabalho escravo e outras formas de trabalho indigno**. 2ª edição. São Paulo: LTr, 2010.

CABREIRA, P. P. **Trabalho doméstico e reprodutivo na esfera capitalista**. Revista Historiar, v. 12, n. 22, p. 25-42, 26 jun. 2020.

CECATO, M. A. B. **Interfaces do Trabalho com o Desenvolvimento: o Espaço do Trabalhador Segundo os Preceitos da Declaração de 1986 da ONU**. Prima Facie, [S. l.], v. 11, n. 20, p. 23–42, 2013.

Disponível em: <https://periodicos.ufpb.br/index.php/primafacie/article/view/13805>. Acesso em: 10 out. 2022.

CECATO, Maria Aurea Baroni. **Artigo: Direitos humanos do trabalhador: para além do paradigma da declaração de 1998 da OIT**. 2009.

CRUZ, Claudia Ferreira. **Os direitos fundamentais dos trabalhadores e a carta sociolaboral do Mercosul**. São Paulo: LTr, 2005.

DELGADO, Gabriela Neves. **Direito Fundamental ao Trabalho Digno**. Ed. LTr: São Paulo, 2006.

GONÇALVES ROSA, Mislene Aparecida; QUIRINO, Raquel. **Trabalho produtivo e trabalho reprodutivo na vida das mulheres: estudo de caso em uma indústria têxtil de Minas Gerais**. POLÊMICA, [S.l.], v. 17, n. 4, p. 066-080, maio 2018. ISSN 1676-0727. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/polemica/article/view/34304>.

Acesso em: 07 nov. 2022.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (Pnad Contínua)** – dados do 4º Trimestre de 2019 e de 2021. Elaboração: DIEESE. Disponível em: <https://www.dieese.org.br/infografico/2022/trabalhoDomestico.html>. Acesso em: 5 out. 2022.

KERSTENETZKY, Celia Lessa. **O estado do bem-estar social na idade da razão: A reinvenção do estado social no mundo contemporâneo**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

MARANHÃO, Ney ; GARCIA, Igor Cardoso. **Breves comentários à Convenção 189 da OIT: O trabalho doméstico em foco**. Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 19, n. 3963, 8 mai. 2014. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/28303>. Acesso em: 5 nov. 2022.

MELO, Hildete Pereira de e CASTILHO, Marta. **Trabalho reprodutivo no Brasil: quem faz?** Revista de Economia Contemporânea [online]. 2009, v. 13, n. 1 , pp. 135-158. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1415-98482009000100006>.

MICHAEL, Lothar; MORLOK, Martin. **Série IDP – Direitos fundamentais**. São Paulo: Editora Saraiva, 2016. E-book. ISBN 9788547212421. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788547212421/>. Acesso em: 21 out. 2022.

OIT - Organização Internacional do Trabalho. **A Informalidade do Trabalho Doméstico**. Disponível em: [https://www.ilo.org/brasilia/temas/trabalho-domestico/WCMS\\_565971/lang--pt/index.htm](https://www.ilo.org/brasilia/temas/trabalho-domestico/WCMS_565971/lang--pt/index.htm). Acesso em: 21 jan. 2022.

ONU. **Declaração Universal dos Direitos do Homem**. 1948. Disponível em: [https://www.ohchr.org/en/udhr/documents/udhr\\_translations/por.pdf](https://www.ohchr.org/en/udhr/documents/udhr_translations/por.pdf). Acesso em: 7 fev. 2022.

PAMPLONA, Rodolfo Filho; BRANCO, Maurício de Melo Teixeira. **A convenção nº 189 da OIT e a superação do elemento continuidade da prestação dos serviços**. Revista Direito UNIFACS, 2019, n. 234. Disponível em: <https://revistas.unifacs.br/index.php/redu/article/viewFile/6409/3907>. Acesso em: 19 set. 2022.

PEREIRA, Bergman de Paula. **De escravas a empregadas domésticas – A dimensão social e o “lugar” das mulheres negras no pós-abolição.** In: XXVI Simpósio Nacional de História ANPUH: 50 anos, São Paulo, 2011. Disponível em: [http://www.snh2011.anpuh.org/resources/anais/14/1308183602\\_ARQUIVO\\_ArtigoANPUH-Bergman.pdf](http://www.snh2011.anpuh.org/resources/anais/14/1308183602_ARQUIVO_ArtigoANPUH-Bergman.pdf). Acesso em: 05 out. 2022.

REIS, Daniela Muradas; MELLO, Roberta Dantas de; COURA, Solange Barbosa de Castro. **Trabalho e justiça social: um tributo a Mauricio Godinho Delgado.** São Paulo: LTr, 2013. 516 p.; 28 cm. ISBN 9788536126579.

SCHWARZ, Rodrigo Garcia. **Trabalho escravo: a abolição necessária.** São Paulo: LTr, 2008.

SOUSA, José Egberto Alves de. **A importância da convenção nº 189 e da recomendação nº 201 da OIT no processo de ampliação dos direitos sociais dos trabalhadores domésticos no ordenamento jurídico brasileiro.** Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) – Universidade Estadual da Paraíba, p. 80. 2012.

SUSSEKIND, Arnaldo. **Direito internacional do trabalho.** 3. ed. São Paulo: LTr, 2000.

## CAPÍTULO XIII

---

### (IN) SEGURANÇA NA GESTÃO PÚBLICA: A HESITAÇÃO GESTOR PÚBLICO EM TOMAR DECISÃO E A HIPERTROFIA DO CONTROLE EXTERNO

---

Natúcia Santos da Silva<sup>82</sup>

#### RESUMO

O trabalho teve como objetivo expor que a Administração Pública vive momentos de “apagão decisório” por parte dos seus gestores. As divergências de interpretação dos fundamentos e das legislações por parte dos órgãos de controle e dos gestores públicos têm gerado uma hesitação destes em emitir atos ou decisões administrativas, por receio de em uma posterior auditoria ou fiscalização esses atos serem considerados ilegais, resultando em punições e responsabilizações. O artigo teve como base o Trabalho de Conclusão de Curso de graduação da autora e para alcançar os resultados almejados utilizou-se como método o dedutivo e a metodologia descritiva com análises qualitativas. A pesquisa abordou uma revisão bibliográfica do assunto, com a observação da opinião dos juristas acerca do tema, bem como a utilização de pareceres e notas técnicas de órgãos de controle e de consultoria jurídica. A análise baseou-se em uma abordagem teórica, no entanto, foi exposto também um estudo de caso real, extraído pela autora em sua atuação profissional para demonstrar

---

82 Mestranda em Ciências Jurídicas, área de concentração em Direito Econômico, pela Universidade Federal da Paraíba - UFPB. Especialista em Direito Administrativo e Gestão Pública pela Faculdade UniBF.

uma situação em que pode ser visualizada a divergência de interpretação entre os órgãos e a hesitação dos gestores em decidir. A problemática que permeia o trabalho é acerca da atuação dos órgãos de controle nos atos dos gestores públicos, bem como nas responsabilizações por decisões emitidas com base em entendimentos e interpretações legais divergentes. Os resultados demonstraram que há insegurança por parte dos gestores, causada pela hipertrofia do controle externo e que os órgãos precisam estruturar uma forma de acompanhamento e auditoria dos processos de forma que mitigue a insegurança jurídica e o receio.

**Palavras-chave:** Gestor público. Órgão de controle. Divergência de interpretação. Insegurança. Decisão.

## 1 INTRODUÇÃO

A Administração Pública brasileira tem vivenciado constantemente momentos de “apagão decisório” por parte de seus gestores públicos. A atividade executada por Órgãos como o Tribunal de Contas, Controladorias, Ministério Público e outras instituições de controle externo, os quais possuem competência de auditoria, fiscalização e aplicação de penalidades aos responsáveis por ilegalidade e irregularidades de despesas, tem causado temor e insegurança jurídica.

Os órgãos de controle passaram por profunda transformação e fortalecimento nos últimos 30 anos, impulsionado pela configuração institucional da Constituição Federal de 1988 (SANTANA, 2014). Tal fato é de extrema importância para a manutenção da probidade no tratamento da coisa pública, por parte dos administradores e funcionários públicos.

O gestor público, por sua vez, ao assumir um cargo de direção, tem ciência de que necessitará prestar contas de seus atos e de sua gestão. Todavia, o que tem ocorrido é uma crescente rigorosidade da atuação dos órgãos controladores e da gravidade das sanções nas esferas administrativa, cível e penal (SIMÃO; WARDE, 2020). Assim, é provável que esses agentes que possuem competência decisória na gestão administrativa passem a

ter uma insegurança ao tomar suas decisões, se cercando de pareceres e fundamentos que justifiquem seus atos.

Ocorre que ao serem submetidos ao controle externo pelos órgãos competentes, é comum que esses possuam interpretações divergentes sobre os fundamentos adotados, findando por considerar o ato ilegal. Isso se dá pelo fato de as auditorias processuais e o julgamento das contas dos administradores públicos, seja ordinário ou extraordinário, em decorrência de uma auditoria ou tomada de contas especial, muitas vezes ser realizado tempos depois da finalização, podendo levar anos para concluir.

Essa demasiada demora no julgamento pode dificultar a compreensão do contexto em que os atos administrativos foram praticados e de quais informações dispunha o administrador para decidir. Fica muito mais difícil distinguir, entre si, o dolo, a culpa ou o erro grosseiro. Os gestores públicos também sabem e se preocupam com isso (SIMÃO; WARDE, 2020).

O avanço na produção legislativa também pode causar um retrocesso em termo de segurança jurídica para Administração Pública e para quem a dirige. O aumento de regras sobre processos e controle têm provocado uma possível incerteza e imprevisibilidade por parte dos gestores ao emitir suas decisões.

A pesquisa trouxe um estudo de caso que demonstra as divergências de interpretações acerca de regra legal, entre os órgãos de consultoria jurídica do órgão e o de controle, em um determinado processo de contratação pública, o que causou o temor por parte dos gestores no momento de tomar as decisões.

Nessa esteira, chama-se atenção para a necessidade de os órgãos de controle estruturar uma forma de acompanhamento das decisões tomadas pelo gestor, bem como de buscar compreender as interpretações, fundamentos e a real situação que era vivenciada à época do ato, a fim de não haver responsabilizações excessivas e injustas daqueles que buscavam atingir o interesse público baseados nos entendimentos dominantes.

## 2 ATOS DE GESTÃO E DE DECISÃO DOS GESTORES PÚBLICOS

Segundo Meirelles (2011, p. 86), a Administração Pública pode ser conceituada como “todo o aparelhamento do Estado preordenado à realização de serviços, visando à satisfação de necessidades coletivas”. É o processo estruturado de planejamento, organização, execução, avaliação e aprimoramento das atividades da instituição pública no direcionamento do atendimento às necessidades e expectativas dos cidadãos, tendo em vista o bem comum.

Para efetivação da sua atividade, ela necessita do elemento executor das suas competências, o agente público. Este, por sua vez, vem hodiernamente ocupando a posição de gestores públicos, haja vista a descentralização do poder decisório nos diversos órgãos do Estado.

Considera-se um gestor público o agente que atende às diretrizes de uma autoridade constituída, a qual sua escolha adveio de um sufrágio popular, de forma democrática. Este colheu os anseios e aspirações dos diversos segmentos da população e chegou ao cargo público compromissado com os diferentes setores, fazendo parte destes como agente ou representante (BARROS, 2018).

Esse tipo de gestor é a figura do agente político, eleito pelo povo e que, ao tomar posse, leva consigo a missão de estabelecer e cumprir as políticas públicas durante o seu mandato eletivo. Seriam os chefes do poder executivo Federal, Estadual e Municipal, bem como também podemos enquadrar os dirigentes/presidentes da Administração indireta (autarquias, fundações públicas, empresas públicas e sociedades de economia mista), sejam estes últimos investidos no cargo via eleição ou não (MEIRELLES, 2011).

Ocorre que os demais agentes públicos, profissionais que compõem a burocracia estatal, por sua vez, ora investidos em seus cargos, também podem assumir a função de gestor público, através da designação de cargos



de direção, chefia e assessoramento, visto ser comum nos depararmos com uma Administração que possui um modelo organizacional que descentraliza as funções administrativas de planejamento, execução e controle, bem como do poder decisório. Isso se dá pelo fato de ser quase humanamente impossível, em várias situações, que o gestor investido na administração superior de uma entidade administre todas as áreas.

Diante disso, esses agentes começam a ser tratadas como gestores públicos em várias organizações, ficando responsável por determinada área da Administração, dentre elas a de ordenar despesas, contratações e gestão de pessoas e patrimonial (GOMES FILHO, 2005).

Nesse sentido, Adhemar Bento Gomes Filho (2005. p. 04) ressalta:

Essa mudança, apesar de conceitual, reflete uma mudança de princípios e de concepções administrativas dentro da máquina pública. O serviço público passa a ser conduzido como atividade de gestores públicos, operando nos seus diversos níveis de funcionamento. A visão preconceituosa de que 'só o chefe é quem decide, eu só faço cumprir' é substituída pelo compartilhamento da gestão e das responsabilidades pela boa atuação da Administração pública.

Dessa forma, passamos a ter na Administração Pública uma descentralização do poder de decisão, exercido entre os gestores nos órgãos e setores desconcentrados de uma entidade pública. Esses gestores da coisa pública, investidos de competência decisória, passam a ser autoridades, com poderes e deveres específicos do cargo ou da função e, conseqüentemente, com responsabilidades próprias de suas atribuições.

Esses gestores são investidos de autoridade com atribuições definidas em ato próprio, dentre as quais as de aplicação de recursos públicos, movimentação dos créditos orçamentários, das finanças, celebração de contratos, realização de licitações, gestão de bens patrimoniais, dentre outras.

Para concretização dessa atuação faz-se necessário emitir decisões, que consistem em atos administrativos, pois suas manifestações compreendem a vontade da Administração, submetidos ao regime de Direito Público, com a finalidade de atingir o interesse coletivo.

Destarte, na busca de se ter mais segurança jurídica, os gestores fundamentam essas decisões utilizando-se de fontes jurídicas, administrativas, fáticas e técnicas, com vistas a terem seus atos considerados legais, legítimos e convenientes em uma futura auditoria ou fiscalização do controle externo da Administração.

## **2.1 Fundamentação dos atos e das decisões dos gestores públicos**

A doutrina ensina que para que o ato administrativo se aperfeiçoe, reunindo condições de eficácia para a produção de efeitos jurídicos válidos, a sua estrutura deverá ser composta por certos requisitos, dentre os quais destacamos o motivo ou causa. Conforme preleciona Meirelles (2011), motivo é a situação de fato ou de direito que autoriza ou determina a realização do ato administrativo. Esse requisito é elemento integrante da perfeição do ato, pode vir determinado pela lei ou deixado ao critério do agente. Ressalte-se que motivo e motivação do ato não se confundem.

A motivação está prevista expressamente como princípio na Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999 e é a indicação dos pressupostos fáticos e jurídicos que possibilitaram a prática do ato, assim como a correlação lógica entre os eventos e situações ocorridos e a sua edição. Ela integra o próprio ato e pode estar contida em parecer, laudo, relatório, que pode ser emitido pelo próprio órgão ou por outro, técnico ou jurídico.

Quanto à obrigatoriedade, para alguns autores ela será obrigatória quando se tratar de ato vinculado, pois, nesse caso, a Administração deve demonstrar que o ato está conforme os motivos da lei. Para outros, ela somente é obrigatória nos discricionários, pois sem ela não se teria

como conhecer e controlar a legitimidade dos motivos que levaram a Administração a praticar o ato.

Essa motivação é o que permite a verificação, a qualquer momento, da legalidade do ato, até mesmo pelos demais Poderes do Estado e pelos órgãos de controle da Administração Pública. Odete Medauar (2004. p. 162) traz a tendência da exigência de motivação de todos os atos administrativos:

Durante muito tempo, vigorou no direito administrativo a regra da não obrigatoriedade de enunciar os motivos do ato, salvo imposição explícita na norma. A partir de meados dos anos 70 essa tendência vem se invertendo, no sentido da predominância da exigência de motivação dos atos administrativos, principalmente daqueles que: restringem o exercício de direitos e atividades; apliquem sanção; imponham sujeições; anulem ou revoguem uma decisão; recusem vantagem ou benefício qualificado como direito; expressem resultado de concursos públicos.

Diante do exposto, entende-se que a motivação é necessária em todos os atos, sejam eles vinculados ou discricionários, como garantia da legalidade, que tanto importa à Administração como ao administrado. Essa motivação deve estar presente nos atos do gestor que gerencia a coisa pública e o interesse da sociedade e do órgão ao qual está lotado.

Ocorre que com a fiscalização do controle externo da Administração, o gestor a cada dia se preocupa mais em se cercar de fundamentos que lhe deem respaldo sobre aquilo que está decidindo ou o ato que está emitindo. Apesar do coerente ser a cobrança de uma atuação consciente, devidamente fundamentada e com o fim em atingir o interesse público, há, constantemente, casos de responsabilização do gestor por atos que tiveram seus fundamentos e motivações diversamente interpretados pelo órgão de controle e julgador.

A legislação normativa no âmbito da Administração Pública é bastante ampla e esparsa. Há normas, orientações e instruções de diversos

órgãos normativos e de controle, voltadas para todos os temas da atividade administrativa do Estado (contratação, orçamento, gestão de pessoal, gestão patrimonial etc.). Dessa forma, são muitos os instrumentos que podem servir de embasamento para os atos administrativos de decisão do gestor, sejam eles entendimentos pacificados ou não, tais como: legislação, instrução normativa, jurisprudência, doutrina e parecer técnico ou jurídico.

Assim, tendo em vista a vultosa demanda da atividade administrativa em que se encontram os gestores, quando estão diante de decisões que podem vir a ser questionadas futuramente pelos órgãos de controle, sobretudo quando envolve gestão de recursos públicos, é comum eles buscarem se resguardar, juntando todos os entendimentos dominantes que fundamentem o ato e solicitando pareceres acerca da legalidade aos seus órgãos de consultoria jurídica.

### **3 ATUAÇÃO DO CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

A Administração Pública deve atuar com legitimidade em todas as suas manifestações, ou seja, de acordo com as normas relativas a cada ato e conforme a finalidade e interesse coletivo na sua realização. Logo, no exercício das suas funções ela se sujeita ao controle por parte dos Poderes Legislativo e Judiciário, além de por ela mesma, sobre seus próprios atos, para verificação da sua atividade.

Desse controle, tanto interno como externo, podem ser identificadas irregularidades e ilegalidades por parte dos agentes e gestores públicos, passíveis de responsabilizações. Da mesma forma, todo agente que cause danos ou cometa infração é responsabilizado por seus atos.

O controle da Administração Pública pode ser compreendido como um conjunto de elementos direcionados a operar a vigilância, o direcionamento e a correção da atividade administrativa para que ela não se desvie dos princípios e normas estabelecidos no ordenamento jurídico e

dos interesses públicos pelos quais é obrigada a zelar (MARQUES NETO et al., 2013).

Segundo Meirelles (2011, p. 713), controle, em tema de administração pública, “é a faculdade de vigilância, orientação e correção que um Poder, órgão ou autoridade exerce sobre a conduta funcional de outro”. Ele é executado em todos e por todos os Poderes do Estado, estendendo-se a toda a Administração e compreendendo todas as suas atividades e agentes.

A fiscalização consiste na verificação sobre a atividade dos órgãos e agentes públicos, assim como em relação à finalidade pública que se traduz no objetivo da Administração Pública. A revisão é o poder de corrigir as condutas administrativas, ou por ofensa às normas legais, ou por haver necessidade de alteração de alguma linha das políticas administrativas para que melhor seja atendido o interesse coletivo.

O controle pode ser interno ou externo, consoante decorra de órgão integrante ou não da própria estrutura em que se insere o órgão controlado. Conforme assevera Di Pietro (2020), é interno quando os Poderes o exercem sobre seus próprios atos e agentes. É externo o controle exercido por um dos Poderes sobre o outro. Quanto ao momento em que se efetua, poderá ser prévio, concomitante ou posterior.

Nos ateremos aqui ao controle externo, considerado como um instrumento que dá a medida de harmonia entre os Poderes da União, imposta pelo art. 2º da Constituição Federal<sup>83</sup>, pois envolve aspectos que de certa forma diminuem a independência entre eles.

Importante lembrar que a separação das funções do Estado consiste em medida que visa limitar o poder pelo próprio poder. Desse modo, as competências são divididas entre os diversos órgãos do Estado, sendo lhes conferidas prerrogativas para atuarem de forma independente sem que um se sobreponha ao outro. É o que se chama de “checks and balance” ou

83 Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988, Art.

2. São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

“sistema de freios e contrapesos”, teoria da divisão dos poderes consagrada pelo pensador francês Montesquieu (MARQUES NETO et al., 2013).

Nesse sentido, Meirelles (2011) traz como exemplos a apreciação das contas do Executivo e do Judiciário pelo Legislativo; a auditoria do Tribunal de Contas sobre a efetivação de determinada despesa do Executivo; a anulação de um ato do Executivo por decisão do Judiciário; a instauração de inquérito civil pelo Ministério Público sobre determinado ato ou contrato administrativo, ou a recomendação por ele feita com vistas a melhoria dos serviços públicos, fixando prazos para adoção de providências cabíveis.

A partir da década de 1980, mais precisamente com a promulgação da Constituição Federal de 1988, o Brasil tem investido consideravelmente no desenvolvimento dos controles sobre as decisões públicas emitidas pelos agentes que gerem o patrimônio público. Os órgãos internos se fortaleceram, como a Controladoria Geral da União e as Corregedorias dos Estados e Municípios, assim como os controladores externos estão cada vez mais capacitados em intervir, como os Tribunais de Contas.

Naturalmente em um Estado de Direito há a atuação de órgãos de controle público para garantir que a atividade administrativa seja corretamente realizada, assegurando o interesse da sociedade e o adequado gerenciamento dos recursos públicos. Dentre esses órgãos de controle, o que merece destaque nesse trabalho é o Tribunal de Contas, que vem se mostrando cada vez mais atuante na fiscalização, controle e punição das irregularidades dos gestores sobre seus atos e decisões na gestão das finanças públicas.

Os Tribunais de Contas do Brasil são órgãos técnicos e independentes do poder legislativo, cuja competência, de modo geral, é fiscalizar tecnicamente as contas públicas em nome da sociedade. Compõem, junto com o Poder Legislativo, Ministério Público, Tribunal Superior Eleitoral, Controladoria Geral e Polícia Federal, a rede de controle externo sobre a Administração Pública.

A Constituição Federal de 1988 define os moldes do Tribunal De Contas da União – TCU, dispondo sobre as suas atribuições, composição, prerrogativas e garantias no rol dos seus arts. 70 a 74. Ele é o órgão de controle externo no âmbito federal e auxilia o Congresso Nacional na missão de acompanhar a execução orçamentária e financeira do país e contribuir com o aperfeiçoamento da Administração Pública em benefício da sociedade. Para isso, tem como meta ser referência na promoção de uma Administração Pública efetiva, ética, ágil e responsável.

Em suma, o Tribunal é responsável pela fiscalização contábil, financeira, orçamentária e patrimonial dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal direta e indireta quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas.

No que concerne aos âmbitos estadual e municipal, a Constituição prevê expressamente, em seu art. 75, que as normas estabelecidas para o TCU se aplicam, no que couber, à organização, composição e fiscalização das Cortes de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios. Destarte, exercerão suas atividades nos órgãos da esfera de sua competência.

Uma das competências da Corte de Contas disposta na Constituição é a inspeção ou auditoria por iniciativa própria ou do Congresso Nacional no âmbito da União. Segundo o próprio TCU, as auditorias obedecem a plano específico e possuem como objetivos: obter dados de natureza contábil, financeira, orçamentária e patrimonial; conhecer os órgãos e entidades e sua organização e funcionamento; avaliar operacionalmente suas atividades e sistemas; e aferir os resultados alcançados pelos programas e projetos governamentais.

As inspeções buscam suprir omissões e lacunas de informações, elucidar dúvidas ou apurar denúncias quanto à legalidade e à legitimidade de atos e fatos administrativos praticados por responsáveis sujeitos à jurisdição do Tribunal. No que concerne às fiscalizações voltadas para a

legalidade e a legitimidade o parâmetro utilizado é a lei e os regulamentos. Suas conclusões tornam-se elementos para julgar, para fazer determinações aos gestores e, inclusive, para aplicar-lhes sanções em caso de infringência do ordenamento jurídico.

As fiscalizações de natureza operacional, por sua vez, possuem como objetivo a definição de padrões de desempenho e avaliação dos resultados da gestão à luz de parâmetros de eficiência, eficácia e economicidade. Como as decisões do administrador legalmente situam-se no campo da discricionariedade, as conclusões atingidas por essa modalidade de fiscalização dão origem às recomendações, que são encaminhadas ao órgão ou entidade fiscalizada.

Entre as funções básicas do Tribunal, também está a função sancionadora, disposta na Constituição Federal, art. 71, incs. VIII a XI. Ela configura-se na aplicação de penalidades aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas. As sanções estão previstas na Lei nº 8.443/92 e envolvem desde a aplicação de multa e a obrigação de devolução do débito apurado, até o afastamento provisório do cargo, e a inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública.

Vale ressaltar que essas penalidades não excluem a aplicação de sanções civis, penais e administrativas pelas autoridades competentes, em razão das mesmas irregularidades constatadas pelo Tribunal de Contas. Destaca-se também que além das competências fixadas na Constituição várias outras têm sido conferidas ao Tribunal por meio de leis específicas, dentre as quais se destacam a Lei de Responsabilidade Fiscal, a Lei de Licitações e Contratos e, anualmente, a Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Considerando essa concepção de controle da Administração Pública na atualidade, tem-se que os órgãos de controle externo podem colaborar com a proteção dos direitos fundamentais dos cidadãos, haja vista que o estreitamento das relações deles com a sociedade tendem a incrementar



a fiscalização dos gastos públicos, ampliando a efetividade das políticas sociais, bem como dos próprios serviços que são prestados pelo Estado (SANTANA, 2014).

#### **4 A INSEGURANÇA JURÍDICA NAS DECISÕES PELO RISCO DE INTERPRETAÇÕES JURÍDICAS DIVERGENTES PELOS ÓRGÃOS DE CONTROLE**

Rotineiramente, os agentes públicos emitem decisões e atos administrativos no exercício de suas funções. Muitas dessas ações podem estar diretamente ligadas à execução financeira e orçamentária dos recursos públicos da Administração Pública, como contratações, celebrações de termos de contratos, de aditivos, de ajustes, entre outros.

Como já mencionado anteriormente, esses atos e contratos se submetem ao controle externo pelos órgãos competentes em aplicar sanções e determinar a correção de ilegalidades e irregularidades. No entanto, observa-se que os órgãos de controle têm se dedicado em realizar auditorias operacionais, identificando fragilidades, riscos e oportunidades de aperfeiçoamento na gestão pública, no intuito da busca pela eficiência.

A crítica da gestão é que tem sido comumente os auditores possuírem concepções e soluções diferentes e consideradas até mais eficazes para os problemas identificados, assim como interpretações jurídicas divergentes dos fundamentos adotadas nos atos administrativos, resultando em aplicação de sanções aos gestores.

Essa realidade gera uma insegurança jurídica para o gestor e, conseqüentemente, traz riscos para a Administração Pública como um todo, pois o agente público é o seu elemento humano, que executa suas atribuições e emite a sua vontade através dos atos e decisões administrativas que ele emite. Logo, quando o agente tem receio de tomar uma decisão e, por essa razão, ou se omite ou a toma de forma mais custosa por receio de ser responsabilizado, toda a Administração fica prejudicada.

#### 4.1 Estudo de caso: Divergência interpretativa entre Órgão Consultivo e Órgão de Controle

No intuito de ilustrar o que está sendo exposto no presente trabalho, apresentamos um exemplo fático extraído de um processo de contratação direta por Dispensa de Licitação, com fulcro no art. 24, inc. VIII, da Lei de licitações n. 8.666/93. Esse processo visa a contratação de serviços postais não exclusivos da Empresa Pública Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos – ECT – ou simplesmente Correios.<sup>84</sup>

São serviços não regidos pelo monopólio da União estabelecido no art. 21, inc. X, da Constituição Federal e Lei 6.538/78 – que dispõe sobre os serviços postais – e por sua vez podem ser fornecidos também por outras empresas, diferente dos de monopólio da União que só podem ser fornecidos pela Empresa Pública Federal Correios. Dispõe o art. 24, inc. VIII, da Lei 8.666/93:

Art. 24. É dispensável a licitação:

(...)

VIII - para a aquisição, por pessoa jurídica de direito público interno, de bens produzidos ou serviços prestados por órgão ou entidade que integre a Administração Pública e que tenha sido criado para esse fim específico em data anterior à vigência desta Lei, desde que o preço contratado seja compatível com o praticado no mercado;

Entende-se, observando o caso concreto e o dispositivo supracitado, que a contratação da Empresa Pública Correios, criada pela União com a finalidade de executar serviços postais, pode ser feita por entes

---

84 O presente estudo de caso também foi apresentado no Trabalho de Conclusão de Curso de graduação da autora, o qual serviu de base para elaboração do presente artigo. SILVA, Natúcia Santos da. **Segurança Jurídica nas decisões públicas: a responsabilidade do gestor público na interpretação administrativa**. 2018. Trabalho de conclusão de curso (Bacharelado em Direito) - Centro de Ciências Jurídicas, Universidade Federal da Paraíba (UFPB), João Pessoa, 2018.

da Administração Pública através de dispensa de licitação, desde que comprovado que o preço está compatível com o praticado no mercado.

Todavia, no processo de contratação<sup>85</sup>, nos moldes mencionados acima, pela Autarquia Federal Universidade Federal da Paraíba – UFPB, o parecer consultivo n. 00296/2018/NLC/ENALIC/PGF/AGU da Equipe Nacional de Licitações e Contratos – ENALIC – da Procuradoria-Geral Federal e aprovado pela Procuradoria-Geral que atua junto à UFPB trouxe a seguinte análise, *in verbis*:

15. Quanto à possibilidade de contratação direta de serviços não exclusivos, a AGU tem se posicionado de modo distinto do TCU. No parecer AGU/CGU/JCBM/19/2011, entendeu ser possível a contratação direta com amparo no art. 24, VIII, da Lei nº 8.666/93. O TCU, por sua vez, reputa que a contratação da ECT não pode ser celebrada por dispensa de licitação (Acórdãos nº 707/2017 – Plenário, nº 1800/2016 – Plenário e nº 213/2017 – Plenário), in verbis:

[...]

9. Acórdão: VISTOS, relatados e discutidos estes autos que tratam de consulta formulada pelo Senador Otto Alencar, na qualidade de Presidente da Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle, sobre a legalidade da contratação direta da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos para a prestação de serviços de logística, com dispensa de licitação baseada no art. 24, inciso VIII, da Lei 8.666/1993, ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, diante das razões expostas pelo Redator, em: 9.1. conhecer da presente consulta, com fulcro no art. 1º, inciso XVII, da Lei 8.443/1992, c/c art. 264, inciso IV, do Regimento Interno do TCU;

**9.2. responder ao consulente que a contratação direta da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos para prestação de serviços de logística, mediante dispensa de licitação com suposto esteio no art. 24, VIII, da Lei**

---

85 UFPB. Processo nº 23074.021210/2018-19. Paraíba: Pró-Reitoria de Administração da Universidade Federal da Paraíba, 2018. pgs. 135 a 136 v.

**8.666/1993, não encontra respaldo no ordenamento jurídico pátrio, tampouco na jurisprudência desta Corte, em especial o Acórdão 6.931/2009-TCU-1ª Câmara;**

**9.3. encaminhar cópia do inteiro teor desta deliberação ao consulente, à Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos e à Advocacia-Geral da União, em observância ao art. 169, § 1º, do Regimento Interno do TCU;**

9.4. arquivar o presente processo, nos termos do art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU.

[...]

16. Acontece que o parecer da AGU, por haver sido assinado, apenas, pelo Advogado-Geral da União, é vinculante para os membros desta carreira e para os consulentes (art. 40, §2º, da Lei Complementar nº 73/93 c/c Portaria PGF nº 256, de 26 de agosto de 2013), enquanto que o Acórdão do TCU, por haver sido proferido em sede de consulta, torna-se vinculante para toda a Administração, possui caráter normativo (art. 1º, §2º, da Lei 8.443/1992).

**17. Assim, esta Procuradoria não recomenda ao gestor a dispensa de licitação para atividades não exclusivas, a fim do gestor não descumprir o entendimento do TCU, de modo que, eventualmente, pode sujeitar a UFPB a problemas com o órgão de controle externo, com a recomendação de licitar. (grifo nosso)**

Esse parecer mostra claramente que é comum haver divergências nas interpretações dos órgãos. O órgão consultor entende que é possível e legal a contratação via dispensa de licitação, já o órgão controlador entende que a contratação “não encontra respaldo no ordenamento jurídico pátrio, tampouco na jurisprudência dessa Corte”, a lei, por sua vez, é clara.

Ao nosso entendimento, é cabível a contratação por dispensa, pois o objeto da contratação é a contratação de serviços prestados por entidade que integra a Administração Pública e que fora criada para esse fim específico, bem como tem o seu o preço contratado, não só compatível com o praticado no mercado, mas o menor.

Essa nossa interpretação também poderia ser o entendimento do gestor, adotando a solução mais eficiente e econômica para a Administração, pois além de ser um processo mais célere, o Correios é uma Empresa Pública confiável para transportar encomendas e documentos da Instituição, além de seus preços serem tabelados e regulamentados pelo Ministério da Fazenda.

No entanto, qual gestor escolheria ir de encontro ao exposto no parecer e arriscar ser responsabilizado por sua decisão em um posterior controle externo do órgão controlador que possui entendimento diverso? Ele normalmente decide por seguir a recomendação, correndo o risco de tornar o processo mais oneroso e prejudicial para a Administração, como, por exemplo, obter valores superiores aos praticados pelos Correios ou realizar uma licitação que resulte deserta (em que não houve demonstração de interesse de candidatos) ou fracassada (em que os candidatos foram desabilitados e/ou desclassificados por não cumprirem os requisitos da licitação), o que poderá ocasionar atrasos e desperdícios com repetições do procedimento.

Di Pietro (2015)<sup>86</sup> também ressalta a controvérsia acerca da responsabilização dos advogados públicos e pareceristas, por suas opiniões e pareceres que levaram o gestor a tomar a decisão. Essas manifestações, quando são acolhidas pelo gestor público, muitas vezes constituem a fundamentação do ato. Os pareceres consistem em uma análise legal de quem possui formação e conhecimento técnico sobre o que se está analisando, além de competência para proferi-lo. Já o gestor administrativo

---

86 A autora foi convidada a comentar o artigo 27 do então Projeto de Lei n 349/2015, que visava incluir, na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Decreto-Lei n 4.657, de 1942), disposições para elevar os níveis de segurança jurídica e de eficiência na criação e aplicação do direito público. O texto compõe o trabalho coordenado pelo Professor Doutor Flávio Henrique Unes Pereira e apresentado pelo Senador Antônio Augusto Anastasia, intitulado “Segurança Jurídica e qualidade das decisões públicas. Desafios de uma sociedade democrática.”

muitas vezes não possui o conhecimento e formação para tratar do assunto, o que o faz confiar e se embasar no entendimento do profissional para tomar sua decisão.

Todavia, o Tribunal de Contas da União possui entendimento firmado de que esses profissionais podem ser responsabilizados solidariamente com os gestores por irregularidades ou prejuízo ao erário. Existindo parecer que, por dolo ou culpa (aqui pode-se incluir o erro grosseiro), induza o gestor público à prática de irregularidade, ilegalidade ou quaisquer outros atos que firam princípios da Administração Pública, haverá responsabilidade solidária entre os gestores e pareceristas.

Quanto às irregularidades ou prejuízos causados por dolo ou culpa, não resta dúvida de que é necessária a responsabilização. Todavia, o que se pretende ressaltar aqui é que não deveria ser responsabilizado o gestor, nem muito menos o agente parecerista, por ter emitido sua decisão ou sua opinião com base em um entendimento dominante à época da prática do ato. Os órgãos de controle não deveriam punir por ter outra interpretação.

É importante ressaltar também que os pareceres jurídicos exigem muito trabalho de interpretação de leis e fontes do direito, muitas delas passíveis de divergências quanto a sua interpretação e sentido, exigindo aplicação de variados métodos de exegese. Por isso mesmo, destaca Di Pietro (2015) que é perfeitamente possível que uma interpretação adotada pelo advogado público não coincida com a do órgão controlador, até mesmo considerando que nem sempre os técnicos e membros das Cortes de Contas possuem formação jurídica que os habilite a exercer as funções jurídicas privativas da advocacia.

Mesmo quando se trata de membros do Ministério Público, não há em suas atribuições institucionais a permissão de censurar ou corrigir uma opinião emitida licitamente por qualquer advogado, seja ele público ou privado. Dessa forma, sua responsabilização deve estar subordinada à presença da má-fé, dolo, culpa grave ou erro grosseiro, como já fora

explicitado no tópico de responsabilização pessoal do gestor. De outro modo, faltaria a segurança jurídica para esses agentes executarem suas atividades.

É nesse sentido que torna ainda mais injusta a responsabilização do gestor que decide com base em entendimentos dominantes assim como nos pareceres dos consultores jurídicos públicos. É o que também defende Di Pietro (2015, p. 38):

O fato é que, se o parecer está devidamente fundamentado, se defende tese aceitável, se está alicerçado em lição de doutrina ou de jurisprudência (que constituem fontes do direito), não há como responsabilizar o advogado pela opinião manifestada em parecer jurídico nem a autoridade que, com base nele, proferiu a decisão.

O parecer possui, além da opinião do consultor, o embasamento dela. Esse embasamento é constituído por normas ou entendimentos dominantes a respeito do tema. Dessa forma, a opinião do parecerista quase nunca será vaga. O gestor poderá segui-lo, entendendo que aquele fundamento apresentado pelo parecerista é legal e, por sua vez, condiz com a melhor decisão a ser tomada, ou não o seguir, por entender que há outra norma ou entendimento que melhor se aplica ao caso, justificando-o. Em todos esses casos ele estará respaldado nas fontes do direito para embasar sua decisão, não sendo justa nem a responsabilização do consultor nem a do gestor.

Nesse diapasão, um dos princípios considerados vetoriais da ação do controle, segundo o professor Jorge Ulisses Jacoby Fernandes (2005), é o da aderência a diretrizes e normas. Conforme o autor, “esse preceito norteia a ação dos agentes de controle de modo a buscar o fiel cumprimento das diretrizes de políticas públicas e acatamento de leis e normas em geral” (FERNANDES, 2005, p. 106).

O controlador muitas vezes é tentado a substituir-se ao gestor, confundindo o desempenho de sua função. É bem provável que ele seja capaz de encontrar uma solução ou fundamentação melhor do que a que foi aplicada, pois ele possui a vantagem de chegar após o fato, aferindo as causas e consequências da decisão, o que lhe faz ter uma visão melhor do que seria mais viável aplicar (FERNANDES, 2005).

Quando o órgão de controle busca o fiel cumprimento das normas e diretrizes também deve tolerar, por lógica, um conjunto de interpretações consideradas, juridicamente, razoáveis e ações que não tiveram um bom rendimento, por terem sofrido os efeitos razoavelmente imprevistos (FERNANDES, 2005).

#### **4.2 Hesitação do gestor público nos atos de decisão**

Diante da iminência de serem responsabilizados pelos órgãos de controle, há uma crescente hesitação por parte dos gestores administrativos em tomar suas decisões, se cercando sempre de pareceres e fundamentos que justifiquem determinado ato.

Esse mencionado temor resulta no fato de os agentes preferirem não praticar o ato ou a decisão, por receio de serem responsabilizados por irregularidades baseadas em um fundamento que no momento da assinatura era desconhecido.

Além disso, há também as situações em que os agentes e gestores administrativos passam a preferir escolher os procedimentos mais burocráticos e custosos para a Administração, com vistas a seguir a regra mais exigente, a escolher o procedimento mais célere, tendo em vista que esse poderá dar margens a interpretações diversas e considerações de irregularidades pelos órgãos de controle.

Com o intuito de se resguardar ao máximo, o agente também procura fundamentar seus atos e decisões em entendimentos dominantes à época,



bem como pareceres técnicos ou jurídicos. Apesar de esses fundamentos estarem previstos legal ou doutrinariamente como fonte para embasamento de decisões, sabe-se que essas interpretações são mutáveis conforme os interpretadores e à medida que o tempo passa.

Essa mutação de interpretação também gera a insegurança para o agente público, que pode se deparar com uma interpretação diversa do fundamento da sua decisão pelos órgãos de controle. Esse receio do administrador advém, justamente, da falta no ordenamento jurídico de segurança jurídica no âmbito da realização dos atos e decisões públicas. O agente, ao emitir seus atos e decisões, precisa sentir que o princípio da segurança jurídica irá resguardá-lo de possíveis situações futuras que modifiquem o sentido dos seus atos.

Há atualmente na Administração Pública brasileira a realidade dos gestores públicos evitarem tomar decisões inovadoras por receio de terem seus atos questionados ou deixarem de decidir à espera do aval prévio dos órgãos de controle. Esse fato gera uma “infantilização da gestão pública”, como é chamada pelo Ministro do TCU Bruno Dantas (2018, p. 01).

Todavia, o Ministro ressalva que deve haver um equilíbrio entre a gestão e seu controle, sob pena de surgir no país um “apagão decisório”, gerando nos gestores “temor semelhante ao de crianças inseguras educadas por pais opressores” (DANTAS, 2018, p. 01).

Em meio a Pandemia de Coronavírus (COVID-19), a maioria dos gestores tiveram que tomar decisões e realizar atos urgentes, diante da emergência de saúde pública. Se em tempos normais já é desafiador manejar a máquina pública com um nível razoável de certeza, que permita tomar decisões com base em evidências e entendimentos dominantes, o que se dirá de uma crise tormentosa, como a que vivemos na pandemia (SIMÃO; WARDE, 2020).

Sob estresse, a probabilidade de errar aumenta exponencialmente. Essa incerteza eleva o grau de risco e, por óbvio, eleva também a exposição

do tomador de decisão a toda a sorte de responsabilidades (SIMÃO; WARDE, 2020).

Comumente os auditores, por serem especialistas, possuem concepções e fórmulas consideradas mais inteligentes para os problemas identificados, mas, ainda segundo Dantas (2018, p. 01), o controle de eficiência deve observar o processo de tomada de decisão e a razoabilidade dos critérios adotados, sem pretensões quixotescas ou salvacionistas. Assegura o autor:

A hipertrofia do controle gera a infantilização da gestão pública. Agências reguladoras e gestores públicos em geral têm evitado tomar decisões inovadoras por receio de terem atos questionados. Ou pior: deixam de decidir questões simples à espera de aval prévio do TCU. Para remediar isso, é preciso introduzir uma dose de consequencialismo.

Em correspondência recente, fui lembrado pelo Prof. Adilson Dallari (PUC-SP) daquilo que o jurista argentino Roberto Dromi apelidou de código do fracasso na administração pública: “Art. 1º: não pode; Art. 2º: em caso de dúvida, abstenha-se; Art. 3º: se é urgente, espere; Art. 4º: sempre é mais prudente não fazer nada”. O Brasil precisa revogar esse código urgentemente.

Esse apelidado “código do fracasso da administração pública” é o que estamos, de fato, nos deparando na administração pública do nosso país. Todo esse receio do administrador público que está decidindo o interesse público acaba paralisando a Administração. O controlador não pode substituir ao gestor, levando apenas em consideração o que ele acha que deveria ser certo para aquele caso concreto.

### **4.3 Controle externo da Administração sem dispensar a Segurança jurídica**

A busca pela eficiência não significa afrouxar o controle de legalidade, devendo seguir rigorosamente o combate à improbidade. No entanto, essa

transição de modelos tem sido temerosa tanto para o gestor quanto para o controlador, que nesse quadro pavoroso de corrupção precisa ter muita responsabilidade para resistir ao impulso da generalização indevida.

É preciso que haja o controle considerando a eficiência e as consequências da decisão. Se esta tomou o rumo certo, mesmo não havendo sido aplicado a interpretação ou entendimento que o órgão de controle possuía, não quer dizer que o gestor agiu ilegalmente por aplicar outro diverso. Dessa forma, entendemos que se a decisão atingiu a finalidade pública ao qual almejava e se não houve danos à Administração Pública, não é justo responsabilizar o gestor por ele ter decidido diferentemente da interpretação do órgão controlador.

Importante trazer à baila a opinião dos juristas Valdir Moysés Simão e Walfrido Jorge Warde (2020), no momento da Pandemia de Coronavírus, de que seria interessante se o sistema estatal de controle interno e externo, representado pelas controladorias, pelos tribunais de contas e pelo Ministério Público, estruturasse de forma excepcional o acompanhamento das decisões tomadas durante o estado de emergência de saúde pública, flexibilizando regras, aproximando-se do dia-a-dia dos órgãos sob sua jurisdição e ofertando a sua notória especialização para elevar o nível de segurança dos atos administrativos.

Estendemos esse entendimento para além do momento da Pandemia, visto que a insegurança na emissão de decisões pelos gestores públicos é anterior à Pandemia e perdurará enquanto os órgãos de controle manterem a postura de não buscar compreender as interpretações, fundamentos e a real situação que era vivenciada à época do ato, a fim de não haver responsabilizações excessivas e injustas daqueles que buscavam atingir o interesse público baseados nos entendimentos dominantes.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Observou-se que há uma descentralização do poder de decisão, exercido entre os gestores nos órgãos e setores desconcentrados de uma entidade pública. Esses gestores da coisa pública, investidos de competência decisória, passam a ser autoridades, com poderes e deveres específicos do cargo ou da função e, conseqüentemente, com responsabilidades próprias de suas atribuições.

No exercício de suas funções, emitem diariamente atos administrativos para gestão do interesse público, sendo muitos deles eivados de decisão sobre diversas matérias, inclusive gestão e execução de recursos públicos. Por ser a legislação normativa no âmbito da administração pública bastante ampla e esparsa, são muitos os instrumentos que podem servir de embasamento para as decisões e atos administrativos do gestor, dentro os quais destacamos a legislação, a instrução normativa, a jurisprudência, a doutrina e o parecer técnico ou jurídico, amparados nos entendimentos dominantes à época.

A Administração Pública está sujeita ao controle externo, por parte dos Poderes Legislativo e Judiciário, além do interno, por ela mesma sobre seus próprios atos, para verificação da sua atividade. Em um Estado de Direito é comum que haja a atuação de órgãos de controle público para garantir que a atividade administrativa seja corretamente realizada, assegurando o interesse da sociedade e o adequado gerenciamento dos recursos públicos.

Dentre os órgãos de controle, foi destacado o Tribunal de Contas, que vem se mostrando cada vez mais atuante na fiscalização, controle e punição das irregularidades dos gestores sobre seus atos e decisões na gestão e execução do orçamento e das finanças. Entre as funções básicas do Tribunal apontamos a função sancionadora, que se configura na aplicação de penalidades aos responsáveis em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas.

No entanto, observou-se que o TCU tem se dedicado em realizar auditorias operacionais, identificando fragilidades, riscos e oportunidades de aperfeiçoamento na gestão pública, no intuito da busca pela eficiência.

Essa hipertrofia do controle externo tem gerado insegurança jurídica aos gestores públicos, que diante da iminência de serem responsabilizados pelos órgãos de controle, passa a possuir temor em tomar suas decisões, se cercando sempre de pareceres e fundamentos que justifiquem determinado ato. Todavia, muitas vezes esses órgãos possuem entendimentos diversos sobre determinados fundamentos e decisões, acabando por considerar o ato ilegal e punindo o agente.

Além disso, depreende-se que há também situações em que os gestores administrativos passam a preferir escolher os procedimentos mais burocráticos e custosos para a Administração, com vistas a seguir a regra que não dará margens a interpretações diversas e considerações de irregularidades pelos órgãos de controle. Para demonstrar tal realidade, foi demonstrado um caso prático vivenciado pela autora do presente trabalho no órgão em que é servidora.

Constatou-se no presente trabalho que toda essa insegurança jurídica claramente traz riscos para a Administração Pública como um todo, pois, quando o agente tem receio de tomar uma decisão e, por essa razão, ou se omite ou a emite de forma mais custosa por receio de ser responsabilizado, toda a Administração está prejudicada. Este fato gera uma chamada “infantilização da gestão pública”, devendo haver um equilíbrio entre a gestão e o controle, sob pena de surgir no país um “apagão decisório”, como é chamada pelo Ministro do TCU Bruno Dantas.

Quando o órgão de controle busca o fiel cumprimento das normas e diretrizes também deve tolerar, por lógica, um conjunto de interpretações consideradas, juridicamente, razoáveis e ações que não tiveram um bom rendimento, por terem sofrido os efeitos razoavelmente imprevistos.

Não se trata de afrouxar o controle de legalidade, devendo seguir rigorosamente o combate à improbidade. Todavia, é preciso que haja o

controle considerando a eficiência e as consequências da decisão. Se esta tomou o rumo certo, mesmo não havendo sido aplicado a interpretação ou entendimento que o órgão de controle possuía, não quer dizer que o gestor agiu ilegalmente por aplicar outro diverso. Dessa forma, entende-se que se a decisão atingiu a finalidade pública ao qual almejava e se não houve danos à Administração Pública, não é justo responsabilizar o gestor por ele ter decidido diferentemente da interpretação do órgão controlador.

Nessa esteira, apontou-se para a necessidade de os órgãos de controle estruturar uma forma de acompanhamento das decisões tomadas pelo gestor, bem como de buscar compreender as interpretações, fundamentos e a real situação que era vivenciada à época do ato, a fim de não haver responsabilizações daqueles que buscavam atingir o interesse público baseados nos entendimentos dominantes.

## REFERÊNCIAS

AGU. **Parecer n. 00296/2018/NLC/ENALIC/PGF/AGU**. Brasília: Equipe Nacional de Licitações e Contratos – ENALIC, 2018.

BARROS. Caetano Magalhães. **Gestor Público: Uma análise das principais competências requeridas nos dias atuais**. Minas Gerais: Departamento de Edificações e Estradas de Rodagem de Minas Gerais. p. 6. Disponível em: <[http:// docplayer.com.br/16562948-Gestor-publico-uma-analise-das-principais-competencias-requeridas-nos-dias-atuais.html](http://docplayer.com.br/16562948-Gestor-publico-uma-analise-das-principais-competencias-requeridas-nos-dias-atuais.html)> Acesso em: 05 jan. 2023.

DANTAS, Bruno. O risco de ‘infantilizar’ a gestão pública. **Jornal O Globo**, 06 de janeiro de 2018. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/opiniaio/o-risco-de-infantilizar-gestao-publica-22258401>> Acesso em: 04 jan. 2023.

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

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. Controle das licitações pelo Tribunal de Contas. **Revista de Direito Administrativo**: Rio de Janeiro, 2005.

GOMES FILHO, Adhemar Bento. O desafio de implementar uma gestão pública transparente. **X Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública**. Santiago, Chile, 18 – 21 Oct. 2005.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de; NOHARA, Irene Patrícia; MARRARA, Thiago. **Direito e Administração Pública**. São Paulo: Atlas, 2013.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 8. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 37. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

PEREIRA, Henrique Unes Pereira; ANASTASIA, Antonio Augusto Junho. **Segurança Jurídica e qualidade das decisões públicas. Desafios de uma sociedade democrática**. Brasília: Senado Federal, 2015. p. 38 Disponível em: <[http://www.academia.edu/37013957/SEGURANCA\\_JURIDICA\\_E\\_QUALIDADE\\_DAS\\_DECISÕES\\_PÚBLICAS](http://www.academia.edu/37013957/SEGURANCA_JURIDICA_E_QUALIDADE_DAS_DECISÕES_PÚBLICAS)> Acesso em: 03 jan. 2023.

SANTANA, Herick Santos. O controle externo da administração pública no Brasil. **Revista Jus Navigandi**, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 19, n. 3894, 28 fev. 2014. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/26798>. Acesso em: 4 jan. 2023.

SILVA, Natúcia Santos da. **Segurança Jurídica nas decisões públicas: a responsabilidade do gestor público na interpretação administrativa**. 2018. Trabalho de conclusão de curso (Bacharelado em Direito) - Centro de Ciências Jurídicas, Universidade Federal da Paraíba (UFPB), João Pessoa, 2018.

SIMÃO, Valdir Moysés; WARDE, Walfrido Jorge. **O peso da responsabilidade.** O Poder360, 17 de abr de 2020. Disponível em: <<http://www.poder360.com.br/opiniao/o-peso-da-responsabilidade-por-valdir-simao-e-walfrido-warde/>> Acesso em: 04 jan. 2023.

TCU. **Competências.** Brasília: Portal do TCU. Disponível em: <<http://portal.tcu.gov.br/institucional/conheca-o-tcu/competencias/>> Acesso em: 04 jan. 2023.



## CAPÍTULO XIV

---

### OS LIMITES DA LIBERDADE DE EXPRESSÃO: UMA ANÁLISE A PARTIR DA FALÁCIA NATURALISTA DE HUME

---

Rayssa Ellen Dantas Baunilha<sup>87</sup>

#### RESUMO

Este artigo possui como proposta discutir a falácia naturalista de David Hume aplicada ao direito e, utilizando este referencial, trabalhar as balizas do direito a liberdade de expressão. A metodologia aplicada no presente artigo consiste em uma pesquisa qualitativa, com caráter bibliográfico, iniciada a partir do levantamento de textos e artigos concernentes a temática, bem como consulta as fontes legislativas pertinentes. Para fins metodológicos, as ideias foram divididas em três seções. A primeira seção consistiu em uma breve introdução aos temas a serem trabalhados, além de expor os textos bases para construção do artigo. Já a segunda seção trouxe o pensamento filosófico de Hume e Moore sobre a falácia naturalista. Ainda, iniciou a discussão sobre os direitos humanos e suas peculiaridades, buscando aborda-los sob o viés filosófico. Por sua vez, na terceira seção, houve uma delimitação ao estudo de um destes direitos: a liberdade de expressão. Diferentes concepções de liberdade de expressão foram expostas. De forma incidental, o conceito de discurso de ódio foi apresentado a fim de esclarecer o contexto em que este ocorre e como se caracteriza. Igualmente, trabalhou-se a liberdade de expressão em colisão

87 Mestranda em Direitos Humanos pelo PPGCJ da UFPB. Especialista em Prática Judicante pela Esmá/PB.

com a dignidade da pessoa humana, haja vista que a liberdade não deve ser um valor supremo do ordenamento jurídico, podendo ser limitada por outros direitos em situação de conflito. Por fim, o caso do podcaster Monark foi analisado a fim de abordar os limites a este direito. Conclui-se que a liberdade de expressão, no contexto brasileiro, não é um direito absoluto, podendo ser limitados por outros, a depender do caso concreto.

**Palavras-chave:** Falácia Naturalista. Discurso de Ódio. Liberdade de Expressão. Dignidade da Pessoa Humana.

## 1 INTRODUÇÃO

Este artigo tem como proposta discutir a falácia naturalista de David Hume aplicada ao direito e, ainda, utilizando este referencial, trabalhar as balizas do direito a liberdade de expressão. Como forma de exemplificar a posição adotada, será feito o exame da fala de Monark, em fevereiro 2022, em um podcast, na qual ele expressou uma opinião a favor da existência de partidos nazista no Brasil.

A metodologia aplicada neste trabalho consiste em uma pesquisa de caráter bibliográfico e para fins de composição e organização, o mesmo será dividido em três seções. O marco teórico empregado inclui o *Tratado da Natureza Humana*, de Hume (2000), *O fim dos direitos humanos*, de Douzinas (2009), *Two concepts of freedom of speech*, Kathleen M. Sullivan (2010), *Uma análise dos direitos humanos*, de Freitas (2012), *Liberdade de Expressão e Discurso de Ódio: o conflito discursivo nas redes sociais*, de Stroppa e Rothenburg (2015) e *Da intransponibilidade entre descrição e prescrição: um ensaio sobre pragmatismo e direito*, de Freitas e Feitosa (2017).

A segunda seção trabalha a ideia da impossibilidade de um dever-ser emanar de um ser desenvolvida por David Hume, no livro “Tratado da Natureza Humana”, especificamente no Livro 3, Parte I, Seção II, bem como, aborda de forma incidental a concepção de Moore sobre a falácia naturalista.

Em continuidade, traz um breve apanhado filosófico sobre os direitos humanos, com o objetivo de criar um panorama acerca destes e discutir a posição naturalista e positivista em sua natureza jurídica e concepção. Além disso, busca-se estabelecer uma relação com a falácia de Hume e os conceitos de descrição e prescrição do direito.

Por sua vez, a terceira seção marca o início de uma jornada com a liberdade de expressão e seus limites, tendo como principal ponto de análise a sua ampla utilização na defesa de posições controversas socialmente, haja vista que esta é suscitada, comumente, em argumentos a favor de ideologias facistas, na destilação de preconceitos e disseminação de notícias falsas. Saliente-se que o conceito de discurso de ódio tem relevância no desenvolvimento deste trabalho.

Por fim, parte-se para análise do caso real, do *influencer* e *podcaster* Bruno Monteiro Aiub, mais conhecido como Monark, a fim de ilustrar o abuso do direito à liberdade de expressão e discutir a importância de mecanismos sociais e judiciais no combate a invocação deste de forma leviana e irresponsável por pessoas em posição de destaque na sociedade, com o escopo de justificar ideias que não coadunam com os demais direitos humanos e reproduzem discurso de ódio no âmbito social.

## **2 O DIREITO E A FALÁCIA NATURALISTA DE DAVID HUME**

David Hume discutiu, em seu Tratado da Natureza Humana, a ideia de diferenciação entre “ser” e “dever-ser”, que ficou conhecida como “falácia naturalista”. O filósofo defende a impossibilidade de implicar que uma sentença contendo um “ser” gere um “dever-ser”. Trocando em miúdos, uma preposição puramente teórica não pode ser traduzida em uma consequência prática. Deste modo, o plano do ser encontra-se restrito a descrição, por sua vez, o deve-ser se identifica com a prescrição.

Ao tratar da temática, em um enxerto notório da obra citada, Hume afirma o seguinte:

(...) Em todo sistema de moral que até hoje encontrei, sempre notei que o autor segue durante algum tempo o modo comum de raciocinar, estabelecendo a existência de Deus, ou fazendo observações a respeito dos assuntos humanos, quando, de repente, surpreendo-me ao ver que, em vez das cópulas preposicionais usuais, como *é* e *não é*, não encontro uma só proposição que não esteja conectada a outra por um *deve* ou *não deve*. Essa mudança é imperceptível, porém da maior importância. Pois, como esse *deve* ou *não deve* expressa uma nova relação ou afirmação, esta precisaria ser notada e explicada; ao mesmo tempo, seria preciso que se desse uma razão para algo que parece inteiramente inconcebível, ou seja, como essa nova relação pode ser deduzida de outras inteiramente diferentes. Mas já que os autores não costumam usar essa precaução, tomarei a liberdade de recomendá-la aos leitores; estou persuadido de que essa pequena atenção seria suficiente para subverter todos os sistemas correntes de moralidade, e nos faria ver que a distinção entre vício e virtude não está fundada meramente nas relações dos objetos, nem é percebida pela razão. (HUME, 2000, p. 500)

Deste modo, o autor questiona a ideia de transformação de fatos em enunciados do tipo “deve-ser”, defendendo a posição as preposições devem ser restritas aos seus respectivos campos. Assim, os fatos ou o que é representa uma categoria e o que seja referente ao “deve-ser” pertence a uma categoria distinta, não atrelada ao plano fático. Essa ideia, dentro do campo científico, possui denominações distintas, entre elas, “Lei de Hume”, “Guilhotina de Hume” ou “falácia naturalista” (OLIVEIRA, CARDOSO, 2017, p.149).

Ainda, destaca-se que, nesse contexto, a diferenciação entre cognitivismo ético e não-cognitivismo ético se mostra relevante, haja vista que trata sobre avaliação de afirmações e se elas são passíveis de serem vistas como verdadeiras ou falsas. Para a vertente cognitivista, os juízos morais se relacionam com a crença de quem os profere. Salienta-se que, nesta visão,

crenças são passíveis de avaliação e podem ser consideradas verdadeiras ou falsas.

Assim, tem-se que a moral é objetiva, podendo ser uma verdade ou uma falsidade. Por sua vez, a posição não-cognitivista traz que algumas ideias não podem passar por este processo avaliativo, ou seja, não há como afirmar que certas posições são “verdadeiras” ou “falsas”. Ao contrário, estas demonstrariam, na realidade, sentimentos, estados de espírito, sendo assim, subjetivas (OLIVEIRA, CARDOSO, 2017, p.152).

Hume, em suas obras, parece se afiliar ao não-cognitivismo ético, contudo este debate não se encontra esgotado, haja vista que alguns autores discordam desta interpretação. No presente artigo, adota-se a interpretação, especificamente no que toca a “falácia naturalista”, de não-cognitivismo ético, considerando que o autor trabalha ideias que não podem ser reduzidas a uma simples afirmação de veracidade, por envolverem aspectos pertencentes a subjetividade (OLIVEIRA, CARDOSO, 2017, p.153).

A “falácia naturalista” ganhou esta denominação a partir dos estudos desenvolvidos por G.E. Moore, em sua obra “Principia Ethica”, de 1903. O objetivo deste autor, ao trabalhar tal conceito, diverge do Hume, seu foco não é o ser em contraponto com dever-ser, e sim, a definição do bem.

Não se trata de uma discussão meramente semântica, Moore se preocupa com o real significado por trás do que é ser “bom” e o faz procurando estabelecer um elemento objetivo (OLIVEIRA, CARDOSO, 2017, p.160).

Ao trabalhar a falácia naturalista, Moore afasta-a de ponderações éticas, defendendo que alguns termos são abertos e não se pode fechar uma definição sobre eles. Por exemplo, uma maçã é vermelha, contudo isso não implica nada sobre o que é “vermelho”. Assim, um objeto ser algo não acarreta que este algo pode ser definido pelo objeto. Não se deve cair no equívoco de afirmar que um elemento contido na coisa x é a própria coisa, maçã e vermelho são unidades distintas (OLIVEIRA, CARDOSO, 2017, p.161).

Nestes termos, tem-se que:

A falácia naturalista, portanto, não é uma negação da facticidade dos juízos valorativos. É possível que o próprio Moore acreditasse na facticidade dos juízos valorativos e até defendesse essa hipótese com alguma força. Moore, em outro texto, diz que o uso de meras afirmações de fato em: “p é uma mera afirmação de fato” não é idêntico à afirmação: “p não é normativo”. E que considera bem claro que afirmações sobre o dever de alguém de fazer X são normativas, mas que não considera claro que essas afirmações normativas não possam ser reduzidas a afirmações de fato. Portanto, pode-se interpretar que, para Moore, não há nenhum impedimento na derivação de valores de fatos. Conquanto que não confundamos atribuições de predicado com definições de alguma coisa, a falácia naturalista não será um risco (OLIVEIRA, CARDOSO, 2017, p.162).

Dessarte, em discussões morais, em que nem todos os aspectos são passíveis de determinação, é possível incorrer na falácia naturalista e denominar um objeto a partir de um elemento dado a anteriormente.

Nas palavras de Silva (2020), a falácia naturalista pode ser observada quando, dentro de uma estrutura discursiva ou argumento, tenta-se deduzir uma questão de valor de uma questão de fato. Desse modo, há um esforço em trazer uma consequência sobre um valor, tendo como ponto de partida um argumento empírico fundado em fatos observáveis.

O que deriva dessa lógica é que o indivíduo passa a crer que seria possível empregar o método dedutivo em seu raciocínio, a fim de prever e generalizar casos específicos e particulares, com pretensões de convertê-los em globais. Não se mostra plausível derivar de uma asserção valorativa uma norma, sem que haja um fundamento além do suporte fático.

Ainda, defende o autor que:

Cabe lembrar que a teoria de Hume sobre a natureza humana visa a compreender a maneira pela qual a percepção expressa a realidade. As pessoas raciocinam a partir de ques-

tões de fato e proposições descritivas se habilitam neste processo a descrever como é o raciocínio na mente humana raciocina. A observação nos mostra que esse raciocínio ocorre a partir de inferências lógico-causais. Inferir significa deduzir e derivar uma conclusão a partir de premissas; significa depreender e derivar efeitos a partir de causas; é antecipar os acontecimentos sobre o mundo fático, generalizando os fatos ao ponto de se concluir que, por já ter ocorrido diversas vezes, um tal fato tende a ocorrer de novo. No senso comum e nas concepções vulgares sobre a moralidade é muito comum observar a inferência causal falaciosa. Com efeito, também é possível encontrar a falácia naturalista no âmbito do pensamento filosófico-científico. De todo modo, ambos, no caso de incorrerem no argumento falacioso, não apresentariam nenhuma fundamentação racional (SILVA, 2020).

Uma possibilidade para escapar da falácia naturalista é que pelo menos uma das premissas da estrutura argumentativa seja valorativa, não somente formada por premissas de teor fático. Assim, seria possível gerar uma conclusão que também contém valor em sua formulação, não sendo puramente derivada de fatos (SILVA, 2020).

Com isso em mente, é importante ter em mente que a ciência não pode ser baseada em meras ideias, devendo, em realidade, voltar-se a conclusões científicas. A construção de conhecimento não pode se fundar em posições a priori, ou seja, sem que seja feita uma análise ou uma investigação mais aprofundada do objeto. Não cabe argumento de autoridade no fazer científico (FREITAS, FEITOSA, 2017, p.162).

Quanto ao direito, defendem Freitas e Feitosa (2017):

(...) nos termos postos, clara e diretamente, por Austin, a existência do direito é uma coisa, seu mérito ou demérito é outra, completamente diferente. E tais pontos de vista nada tem a ver e não implicam, nenhum deles, em tratar a neutralidade do direito não como aspecto formal-processual, mas como uma característica essencial. Ou seja, não reconhecer essa separação onto-gnosiológica e negar – ou se recusar a ver, o que dá no mesmo - que a forma jurídica é contextual-

mente estabelecida para definição e manutenção de certos interesses e que, assim sendo, é expressão de poder para manter o próprio poder, só contribui para ilusões quanto a supostas virtudes emancipatórias do direito (p.162/163).

Para o campo jurídico, interessa a diferenciação entre o universo da prescrição e o da descrição. O primeiro se relaciona com a função judiciária, com o dever-ser, sendo composto por proposições valorativas que se tornam normativas.

Cabe salientar que o magistrado, em sua função, prescreve o direito. Já o segundo, próprio da ciência jurídica, envolve análise e discussões das regras postas. O pesquisador jurídico constrói hipóteses, desenvolve prognoses e cria teorias sobre fatos, lançando mão de artifícios metodológicos baseados no mundo empírico (SILVA, 2020).

Dessa maneira, pensar o direito confundindo estas categorias é recair na falácia naturalista. O fazer científico não pode, sob o pretexto de descrever o direito, trabalha-lo no plano do dever-ser (FREITAS, FEITOSA, 2017, p.164).

## **2.1 Os Direitos Humanos: uma breve discussão filosófica**

Nesta seção, aborda-se, de forma breve, os direitos humanos e suas particularidades, visando correlacionar estes com a falácia naturalista de Hume.

Preliminarmente, para se discutir direitos humanos, é preciso compreender que não unanimidade, dentro da filosofia jurídica, no que toca a juridicidade destes. Por exemplo, o positivismo, no contexto do direito, entende pela impossibilidade de existir uma fonte de juridicidade que não seja proveniente da vontade humana. Contudo, quando se fala em direitos humanos, trata-se estes como “direitos inerentes”, “direitos fundamentais”, o que remete a algo anterior a própria lei positiva. Deste modo, seriam direitos relacionados ao próprio homem, não ao ordenamento jurídico e social em que se encontra (GOMES, 2019).



O choque com o positivismo se dá, tendo em vista que esses parecem ter conexão a ideia de direito natural grega. Como Sófocles traz, em sua tragédia *Antígona*, há algo que supera a legislação fundamentada na vontade do soberano. *Antígona*, ao se recusar cumprir as leis do Rei de Tebas, alega estar de acordo com as leis não escritas, de caráter divino, que garantem as famílias o direito de enterrar seus parentes falecidos (SOFOCLES, 2006).

Assim, *Antígona*, ao desafiar Creonte, rei de Tebas, esquiva-se das normas positivadas, em prol de algo que as supera, um princípio de justiça. O Direito Natural, seria, por sua vez, uma doutrina jurídica que estabelece que as normas positivas devem ser objeto de valoração tendo em conta um conjunto de normas/princípios que condicionam sua validade e que lhe são superiores (BEDIN, 2014).

Por seu status com antecedentes as normas positivadas, os direitos humanos deveriam ser declarados (GOMES, 2019).

Assim, percebe-se, claramente, que há um esforço em aproximar os direitos humanos do direito natural. Contudo, esta ideia de justiça e imutabilidade própria da fundamentação do direito natural, não encontra vazão na moderna filosofia, haja vista a influencia proeminente do positivismo nesta (MARDEN, CIDRÃO 2017).

Na teoria pura do direito, Kelsen defende que o pensamento jurídico deve estar livre de influencias externas. Ao fazê-lo, deixa muito clara a diferença entre ser e o dever-ser. Nesta concepção, o ser representa o que é, o fato, o jurídico propriamente dito, ao passo que o dever-se se interliga a cultura, sociologia, metafísica.

Não há uma lei natural para Kelsen, na realidade, uma norma jurídica em posição de superioridade hierárquica deve gerar outra norma jurídica. Ainda, afirma a existência de uma norma hipotética fundamental, que seria fundamento de validade de todas as outras normas. A discussão positivista se afasta da ideia de justiça e do que é bom (MARDEN, CIDRÃO 2017).

O ponto de convergência entre o direito positivo e a falácia naturalista reside na ideia de positivismo inclusivo, já que este, defendido por autores

como L.A. Hart e Will Waluchow, entende pela inclusão de elemento moral na explanação do fenômeno jurídico (MARDEN, CIDRÃO, 2017).

Como dito anteriormente, não se deve trabalhar o direito confundindo os campos da descrição e da prescrição, ao fazer isto, o cientista jurídico recai na falácia naturalista tal como Hume defende (FREITAS, FEITOSA, 2017).

Consoante o que afirmam Marden e Cidrão (2017):

De todo modo, o Direito Natural serviu para sinalizar a importância (se não a necessidade) de uma instância valorativa do Direito, ainda que confunda o Ser com o Dever- Ser, ou seja, achar que o conceito de justiça deva ser equivalente ao conceito de Direito (o que de fato não ocorre), a injustiça também é englobada pelo Direito.

Como pode-se perceber, há uma tentativa de transformar os direitos humanos em algo que se fundamenta fora da lógica do ordenamento jurídico. Entretanto, como Kelsen traz, as normas tem como pressuposto de validade outras normas que lhe sejam hierarquicamente superiores.

Nas palavras de Costas Douzinas (2009) “Direitos humanos é um termo composto. Eles se referem ao que é humano, à humanidade ou à natureza humana e estão indissolivelmente ligados ao movimento do humanismo e sua forma jurídica”.

Por sua vez, Hunt (2009), afirma que os direitos humanos necessitam de três elementos: serem naturais (ou seja, próprio dos seres humanos), iguais (não havendo diferença no aporte de direitos de uma pessoa para outra) e universais (observáveis em qualquer localidade).

Todavia, não se demonstra acertado pensar em direitos humanos como absolutos, autônomos, desconectados do contexto em que se inserem. Para além da segurança jurídica, o respeito a dignidade e a proteção dos sujeitos, a sua existência estimula a criação de novos valores, significados, universos sociais e jurídicos. Eles ultrapassam a esfera de subjetividade dos sujeitos (DOUZINAS, 2009).

Consoante Douzinas (2009), pode-se afirmar que os direitos humanos não são próprios apenas de cidadãos de Estado X ou Z, por estes serem reconhecidos em seus territórios. Eles têm sua existência prévia até mesmo a promulgação em determinado local.

É como se fossem uma constituição comum a todos os seres humanos, independente de aceitação ou não em uma comunidade. Independente, inclusive, da cultura vigente. Contudo, isso não denota a obrigatoriedade de sua observância. Em alguns países, esta constituição do ser não é garantida em alguns aspectos, como a exemplo do Catar, país sede da Copa do Mundo de 2022.

Deste modo, os direitos humanos devem ser interpretados, tendo em conta as particularidades do outro, sob pena de invisibiliza-lo em prol de seus valores e princípios. Contudo, isto não implica que certas posições não sejam dignas de censura social, como o caso que será analisado no presente trabalho que envolve o direito a liberdade expressão em colisão com a dignidade da pessoa humana.

Importa destacar que como defende Douzinas (2009):

Uma importante característica da intervenção tecnológica é que ela lida com partes e órgãos do corpo como se eles estivessem isolados e trata quaisquer consequências adversas em outros órgãos ou pessoas como efeitos colaterais a serem considerados mediante intervenção corretiva posterior. Com isso, o corpo é fragmentado e tratado como um amontoado de processos e não como uma totalidade orgânica. Os direitos seguem uma estratégia semelhante. Um novo direito voltado à intensificação da proteção à liberdade de expressão, reivindicado pela mídia, por exemplo, toma as vidas privadas vulneráveis a uma exposição desnecessária. Isto, desagradável até certo ponto, é definido como uma ameaça à privacidade e tratado por meio da criação de novos direitos para possíveis vítimas e de códigos reguladores adicionais para a mídia (...).

Assim, o direito, quando intervém no mundo social acaba por gerar novos conflitos. Sob a pretensão de resolução, desse modo, criando novas perguntas. A liberdade de expressão, direito escolhido para maior discussão na seção subsequente, vem sendo utilizada para justificar posicionamentos evitados de preconceitos e violência. Esta representa um direito humano de primeira geração, um não fazer por parte do Estado.

Todavia, tendo em vista o exposto anteriormente, esse direito não deve ser utilizado como justificativa para ofensas ao outro, ao seu direito de existir. Ainda, importa salientar que não se deve suscitar um direito humano buscando apenas ter uma proteção para agir de forma ilícita.

### **3 A LIBERDADE DE EXPRESSÃO: UM PASSEIO POR DIFERENTES CONCEPÇÕES**

A liberdade de expressão se encontra no âmbito social há muitos séculos, entretanto, a roupagem pela qual se conhece este direito é mais atual. No início do século XX, a questão da liberdade de expressar opiniões e posições começou a ser discutida de forma mais energética e se evoluiu nas linhas atuais (LAURENTIIS, THOMAZINI, 2020).

Anteriormente, o mais comum era justamente a censura e a regulação em caso de interesse do Estado. Por exemplo, os Estados Unidos, após ingressar na Primeira Guerra Mundial, em 1917, promulgou uma lei de espionagem. Já em 1918, aprovou uma modificação a essa legislação chamada de Ato de Sedição. A principal preocupação do dispositivo legislativo referido foi proibir críticas ao governo e seu papel nos desenvolvimentos da guerra (LAURENTIIS, THOMAZINI, 2020).

Com a Lei de Espionagem, os Estados Unidos, vedou a possibilidade de protestos sobre a guerra ou a campanha de recrutamento que ocorria à época. Não se demonstrava relevante se havia um sujeito atingido pelas críticas, seja governante ou terceiro. A partir desta ideia, não era feita dis-

tinção entre o dolo a fim de causar dano a outrem e a fala em si, existindo, então, uma proibição da própria linguagem. Com este caso de arbítrio estatal, percebeu-se a importância de limitar a sua atuação na esfera de subjetividade dos sujeitos (LAURENTIIS, THOMAZINI, 2020).

Aponta-se dois casos paradigmáticos nessa temática, no contexto norte-americano, *Abrams v. United States* e *Shenck v. United States*, em que alguns elementos da liberdade de expressão, como se conhece atualmente, foram determinados.

Em *Schenk v. United States*, caso sobre a distribuição de milhares de panfletos contra a convocação para lutar na Primeira Guerra Mundial, nos quais foi citada a décima terceira emenda que proíbe a “servidão involuntária”. *Schenck*, o autor dos panfletos, foi condenado por violar a lei de espionagem de 1917 e recorreu a Suprema Corte. Em seu julgamento, a condenação criminal foi mantida sob a justificativa de que em tempos de guerra, maiores limitações a este direito seriam possíveis.

Cabe salientar que *Olive Holmes Jr.*, membro da Suprema Corte, entendeu que a primeira emenda não poderia ser invocada quando as ações criam um perigo claro e eminente (DE LIMA CATÃO, DE AMORIM, 2017).

Já em *Abrams v. United States*, a decisão foi em outro sentido. Os acusados, *Jacob Abrams* e outros quatro imigrantes russos, jogaram da janela de um prédio em Nova York, panfletos denunciando o envio de tropas para Rússia, bem como os esforços americanos em impedir a Revolução Russa. Eles clamavam por uma greve dos trabalhadores da indústria de munição. Em sua apelação a Suprema Corte, os réus utilizaram como argumento de defesa a primeira emenda<sup>88</sup>, alegando desrespeito ao direito de liberdade de expressão e afirmando que seus atos estariam em conformidade com este direito (LAURENTIIS, THOMAZINI, 2017).

---

88 Primeira Emenda da Constituição norte-americana “O congresso não deverá fazer qualquer lei a respeito de um estabelecimento de religião, ou proibir o seu livre exercício; ou restringindo a liberdade de expressão, ou da imprensa; ou o direito das pessoas de se reunirem pacificamente, e de fazerem pedidos ao governo para que sejam feitas reparações de queixas.”

Olive Holmes Jr., ao contrário do caso de *Schenck v. United States*, entendeu que na ausência de um perigo de mal imediato ou a intenção de fazê-lo, estaria sendo limitado o direito a expressão de uma opinião (DE LIMA CATÃO, DE AMORIM, 2017).

Quanto as teorias que embasam o direito a liberdade de expressão, pode-se citar duas: a teoria da verdade e teoria da autonomia ou constitutiva. A primeira defende que a liberdade de expressão seria uma ferramenta para potencializar o acesso à verdade, já a segunda, defendida por Ronald Dworkin, vislumbra a liberdade de expressão como algo necessário e com valor por si só, não como um fim (LAURENTIIS, THOMAZINI, 2020).

Pela teoria constitutiva, a liberdade de expressão é relevante para assegurar a igualdade civil em uma sociedade democrática. Para Dworkin, a liberdade de expressão possui um valor em si, que é de extrema relevância para a atuação moral necessária à democracia. Nesse entendimento, não seria possível elaborar a igualdade ou a democracia desvinculada da participação de todos na constituição da conduta moral (LAURENTIIS, THOMAZINI, 2020).

Deste modo, diz Laurentiis e Thomazini (2020):

Uma sociedade permanecerá, portanto, democrática mesmo que alguns não exerçam sua liberdade. Mesmo que alguns sejam contrários a essa liberdade. Isso não ocorre quando o governo interfere na liberdade de expressão, já que só é possível a independência moral quando a autonomia é uma opção. Faria, afinal, pouco sentido falar em independência moral sem que houvesse escolhas a serem feitas

Ainda, sobre a autonomia, esta possui três faces distintas: a dos falantes, a dos ouvintes e a dos espectadores involuntários, cada um desses tem seus próprios desígnios. Primeiramente, quanto aos falantes, a proteção implica em um não fazer por parte das autoridades estatais. Ou seja, o Estado não deve ter gerência no exercício desse direito (LAURENTIIS, THOMAZINI, 2020).

No aspecto da autonomia do ouvinte, tem-se o direito a informação livre, o de ter acesso a diversas posições distintas, mesmo que estas sejam ofensivas ou perigosas. Deve caber aos indivíduos acatar ou acreditar em determinado discurso, não ao Estado em decidir que uma opinião seja considerada boa ou ruim (LAURENTIIS, THOMAZINI, 2020).

Já a ideia de espectadores involuntários, relaciona-se com o impacto de um discurso no ambiente social. É realizada uma ponderação acerca de como um discurso pode sensibilizar diferentes públicos e como seria seu efeito (LAURENTIIS, THOMAZINI, 2020).

De forma complementar, nas palavras de Sullivan (2017), coexistem duas visões sobre a liberdade de expressão. A primeira abrange um interesse em igualdade política. Nesta, há uma priorização a igualdade, antes do discurso propriamente dito. Já a segunda, encara que a liberdade de expressão serve ao interesse da liberdade política.

Assim, condena os esforços estatais em limitar essa liberdade, abrindo espaço, inclusive para proteção de discursos de ódio, haja vista que se escolhe preservar o direito a expressar opinião independente de seu conteúdo ofender o outro.

Nesse sentido, Freitas e Castro (2013):

(...) observa-se que a liberdade, quanto ao seu conteúdo, caracteriza-se por não haver submissão a outrem, no fato de não estar sob o controle de terceiros, e de não sofrer restrições impositivas, venham elas do Estado ou de outro indivíduo. Verifica-se, portanto, uma inequívoca conotação de restrição dirigida a todos em sociedade, assegurando ao indivíduo o exercício da sua autodeterminação (FREITAS, CASTRO, 2013)

No território nacional, a Constituição da República, ao tratar do direito a liberdade de expressão, traz este no capítulo dos direitos e deveres individuais e coletivos, art. 5, incisos IV, V e IX. Igualmente trata da temática no artigo 220.

Conforme o artigo quinto, inciso IV, “é livre a manifestação do pensamento, sendo vedado o anonimato;”. Já o inciso V, traz o seguinte: “é assegurado o direito de resposta, proporcional ao agravo, além de indenização por dano material, moral ou à imagem”. Por fim, o inciso IX estabelece “é livre a expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação, independentemente de censura ou licença”.

No artigo 220 da Constituição, tem-se:

Art. 220. A manifestação do pensamento, a criação, a expressão e a informação, sob qualquer forma, processo ou veículo não sofrerão qualquer restrição, observado o disposto nesta Constituição.

§ 1º - Nenhuma lei conterá dispositivo que possa constituir embaraço à plena liberdade de informação jornalística em qualquer veículo de comunicação social, observado o disposto no art. 5º, IV, V, X, XIII e XIV.

§ 2º - É vedada toda e qualquer censura de natureza política, ideológica e artística.

§ 3º - Compete à lei federal:

I - regular as diversões e espetáculos públicos, cabendo ao Poder Público informar sobre a natureza deles, as faixas etárias a que não se recomendem, locais e horários em que sua apresentação se mostre inadequada;

II - estabelecer os meios legais que garantam à pessoa e à família a possibilidade de se defenderem de programas ou programações de rádio e televisão que contrariem o disposto no art. 221, bem como da propaganda de produtos, práticas e serviços que possam ser nocivos à saúde e ao meio ambiente (BRASIL, 1988).

Deste modo, percebe-se que a Constituição Brasileira abarca proteções para diferentes vertentes da liberdade de expressão, entre elas a de crença, convicções, ideologias, opiniões e sentimentos. Este amparo não se restringe a esfera do pensamento, como também engloba a divulgação do mesmo, considerando os mais variados conteúdos de mensagem.

Todavia, vale destacar que a liberdade proposta pela Constituição Federal não deve ser interpretada de forma absoluta e ilimitada. Nos termos do mesmo artigo quinto, inciso II, ninguém poderá ser obrigado a fazer ou



a deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei. Como limitadores dessa liberdade, há os crimes contra a honra (calúnia, injúria e difamação) e legislações específicas. Acrescenta-se, igualmente, os valores e princípios constitucionais como reguladores, principalmente quando há um conflito entre a liberdade de expressão e outros direitos fundamentais (FREITAS, CASTRO, 2013).

### **3.1 O Discurso de Ódio: Conceitos**

O discurso de ódio pode ser identificado por seu conteúdo segregacionista, baseado na ideia de superioridade do emissor e inferioridade do receptor da mensagem. Também é preciso que ele seja externalizado para ser assim considerado. Não se pune a esfera íntima do indivíduo, somente a expressão, a manifestação deste (STROPPA, ROTHENGURG, 2015).

Cabe destacar que o discurso de ódio envolve mensagens de cunho discriminatório, que defendem e propagam ideias como ódio racial, xenofobia, homofobia, intolerância religiosa, transfobia, antissemitismo, dentre outras. A finalidade destas é ilhar, excluir, até mesmo eliminar os alvos da discriminação (STROPPA, ROTHENGURG, 2015).

Winfried Brugger (2007) afirma que o discurso de ódio se relaciona:

“a palavras que tendem a insultar, intimidar ou assediar pessoas em virtude da raça, cor, etnicidade, nacionalidade, sexo ou religião, ou que têm a capacidade de instigar violência ódio ou discriminação contra tais pessoas”.

Desta maneira, pode-se compreender que o discurso de ódio visa atingir um sujeito ou grupo por sua mera existência. Não há justificativa plausível, o fim da ação parece apenas destilar preconceitos, sentir-se superior e desvalorizar o grupo ou pessoa ofendida.

Outrossim, é preciso ter em mente, que mesmo que uma pessoa seja singularizada no ataque, este também atinge o grupo no qual ela se insere,

configurando, assim, um dano com efeitos difusos e não divisível (FREITAS, CASTRO, 2013).

### **3.2 A Liberdade de Expressão em colisão com a Dignidade da Pessoa Humana**

Até o presente momento, este artigo trouxe a confusão entre descrever e prescrever o direito, além de uma discussão sobre direitos humanos, a liberdade de expressão e discurso de ódio. Nesta seção, a discussão terá como foco o conflito entre liberdade e dignidade da pessoa humana.

O discurso deve ser livre, mesmo que uma pessoa não goste do que está sendo dito, aquele indivíduo tem o direito de dizê-lo. Não se deve restringir a opinião alheia por representar um discurso questionável ou pouco usual. Igualmente, a crítica a um posicionamento governamental ou institucional é válida, desde que não recaia em ataque a outro.

Em decisão sobre a liberdade de expressão em conflito com o direito à informação, no que toca a produção de bibliografias não autorizadas, o Ministro Luís Roberto Barroso, entendeu pela prescindibilidade de autorização prévia para publicação de uma bibliografia. Nas suas razões, afirmou que a liberdade de expressão deve ser compreendida como preferencial, haja vista o histórico de censura, no Brasil, a jornais, revistas e obras artísticas, por simbolizar um pressuposto ao exercício de outros direitos humanos e também por ser necessária ao desenvolvimento, ao progresso da sociedade e aprendizado de futuras gerações (STROPPIA, ROTHENBURG, 2015).

A modernidade consagrou a liberdade como valor fundamental ao ser humano. A ideia é que as pessoas possam se desenvolver sem que lhes seja imposto algo por outrem. Entretanto, esta liberdade não pode ser valor último, supremo e absoluto. Nas palavras de Freitas e Castro (2013):

(...) a liberdade não poderá ser exercida de forma ilimitada. É fundamental o entendimento de que a escolha, por definição, apresenta limites quanto ao seu exercício. Qualquer conduta que ultrapasse os limites dessa esfera de autodeterminação poderá ser objeto de repressão. Assim, por exemplo: a liberdade de Manifestação do Pensamento, estabelecida pelo ordenamento jurídico, não autoriza a calúnia ou a injúria, condutas estas situadas para além da possibilidade de escolha garantida pela liberdade de expressão. Nesse sentido, poderia-se observar ainda outro exemplo: a liberdade de Culto Religioso. Essa liberdade não é compatível com o sacrifício de crianças, ainda que isso esteja previsto em algum ritual religioso. São, pois, condutas inadmissíveis, reprovadas pela sociedade, que teriam ultrapassado os limites da liberdade de culto religioso, passível, portanto, de ação repressiva estatal.

Cabe, ainda, rememorar que a liberdade de expressão não é absoluta, na realidade, existe limitações ao conteúdo do discurso. Como foi exposto anteriormente, o discurso de ódio, por estimular a inferiorização, aniquilação e desvalorização do outro, pode ser vislumbrado como uma destas fronteiras que não podem ser ultrapassadas, nem em nome da liberdade.

Portanto, a preferência dada a liberdade de expressão não é incondicionada, podendo ser alvo de restrição quando o conteúdo do discurso tem caráter discriminatório e envolve outros direitos fundamentais, como a dignidade da pessoa humana.

Quanto a dignidade da pessoa humana, esta diz respeito a não somente uma ideia de justiça, como também ao desenvolvimento das potencialidades da vida humana de forma plena. Constitui um valor social que suporta flexibilização para adequar-se as necessidades e transformações sociais (FREITAS, CASTRO, 2013).

Dentro do contexto brasileiro, a Constituição consagra a dignidade da pessoa humana como fundamento da República, além de trazer como objetivo fundamental a promoção do bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (BRASIL, 1988).

Além dessa proteção de cunho constitucional, também se aplica legislação infraconstitucional, especialmente a Lei n. 7.716/89, que define os crimes resultantes de preconceito de raça ou cor. Também estão nesse rol atos de discriminação por etnia, religião e procedência nacional.

No conflito entre a dignidade da pessoa humana e a liberdade de expressão, deve-se fazer uma ponderação entre os dois direitos, a fim de entender qual dos dois deve prevalecer no caso concreto. Na próxima seção, será feita a análise da fala do podcaster Monark, em um dos episódios do Flow podcast, na qual ele defendeu a existência de partidos nazistas e de se posicionar contra judeus.

### **3.3 O Caso de Monark**

Em fevereiro de 2022, durante uma entrevista aos congressistas Kim Kataguri (União Brasil – SP) e Tabata Amaral (PSB-SP), no Flow Podcast, Monark afirmou que “deveria existir um partido nazista legalizado no Brasil”. Segundo ele, haveria amparo pela constituição dos Estados Unidos considerando que “A ideia da primeira emenda da Constituição americana, é dar voz para todas as pessoas, incluindo as que falam atrocidades” (PODER 360, 2022).

Ainda, no mesmo programa, disse que “a esquerda radical tem muito mais espaço que a direita radical; as duas tinham que ter espaço” e que “Se o cara quiser ser um antijudeu, eu acho que ele tinha direito de ser” (FRANCE-PRESS, 2022).

As declarações do podcaster foram rechaçadas por uma das convidadas, Tabata de Amaral, já Kim Kataguri, concordou com o apresentador e disse que por mais absurdo que seja algo defendido por alguém, não deveria ser considerado crime (FRANCE-PRESS, 2022).

Este é um exemplo clássico de abuso do direito a liberdade de expressão. Diferente da abordagem norte-americana, que prima pela liberdade política

em detrimento de outros direitos fundamentais, o ordenamento jurídico brasileiro, realiza a ponderação dos direitos no caso concreto.

Sabe-se que, ao defender a existência de partidos nazistas, o podcaster Monark, parte do princípio de que o discurso de ódio deve ser legalizado dentro do ordenamento brasileiro, independentemente de seu conteúdo consistir no ataque a minorias.

Saliente-se, inclusive, que em uma de suas falas, Monark também afirmou que deveria ser possível ter um posicionamento antijudeu, como se fosse aceitável negar o direito a existência ao outro por sua etnia e religião.

O direito, em si, não deve prescrever comportamentos, mas descrevê-los. Contudo, na colisão de direitos fundamentais, como a liberdade de expressão e a dignidade da pessoa humana, o valor que deve prevalecer é aquele que considera as particularidades dos seres humanos e que respeita as suas diferenças. O discurso de ódio não tem espaço em uma sociedade democrática, afinal não se constitui apenas como uma opinião dissidente, mas um posicionamento em prol da aniquilação, da desvalorização e da discriminação do outro.

No que toca o Holocausto, Freitas e Castro (2013) afirmam:

Por outro lado, é importante mencionar também que a negação do holocausto não é considerada manifestação do pensamento possível. Para a Alemanha trata-se de negação de fato ocorrido e não de mera expressão do pensamento. Esse entendimento advém do julgado da Corte Constitucional alemã de 1994, que se posicionou sobre a tese revisionista do historiador David Irving sobre a não existência do holocausto, como um dado histórico (FREITAS, CASTRO, 2013).

Deste modo, não há espaço para revisionismo histórico ou o florescimento de discurso discriminatório em sociedades que enxergam a liberdade sob o prisma da igualdade política. Além disso, a dignidade da pessoa humana, tem primazia no caso em questão, haja vista que o nazismo, posi-

cionamento político defendido na fala de Monark, foi um regime totalitário e voltado para superioridade do povo ariano, em detrimento de judeus e outras minorias, já a dignidade é um fundamento da própria República Brasileira.

Ainda, ao defender que deveria ser possível se posicionar contra judeus, o podcaster extrapola mais uma vez a ideia de liberdade de expressão e a interpreta sob uma lente libertária que não cabe no ordenamento jurídico brasileiro.

O discurso que invisibiliza e inferioriza uma parte da população por existir não pode prevalecer em uma sociedade dita democrática. Não cabe argumento de liberdade acima de dignidade quando se fala de vida humana, do direito a viver em sociedade sem sofrer retaliação por sua etnia, religião, cor ou nacionalidade.

Com as declarações do podcaster, houve uma comoção nacional, que acarretou em seu desligamento do programa mencionado. Destaca-se que o MP-SP abriu um inquérito para apurar suposta apologia ao nazismo. A polícia civil de São Paulo e a Procuradoria Geral da República também estão investigando o caso.

No Brasil, o discurso de ódio pode ser punido nos termos da Lei n. 7.716/89, artigo 20, que tipifica como conduta criminosa praticar, induzir ou incitar a discriminação ou preconceito de raça, cor, etnia, religião ou procedência nacional. Igualmente o artigo 5, inciso XLII, da Constituição Federal, determina que constitui crime inafiançável e imprescritível a prática de racismo.

#### **4 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Descrever o direito e prescreve-lo são instâncias diferentes, uma ontológica e a outra axiológica. A ciência do direito deve se preocupar em descreve-lo, sem recair na falácia naturalista. Os direitos humanos, em sua

aplicação, por envolverem entendimentos de cunho filosófico e sociais, acabam, por vezes, emaranhados em concepções axiológicas, o que pode causar confusão no direito, propriamente dito, e sua aplicação.

Inclusive, no que toca os direitos humanos, estes foram abordados a fim de se examinar como se fundamentam filosoficamente e socialmente. Além disso, a discussão centrou-se em pensar a sua natureza jurídica, principalmente no embate entre a visão positivista e jusnaturalista, com o objetivo de entender em qual destas filosofias se enquadra os direitos humanos.

Na questão entre positivismo e jusnaturalismo, entende-se que os direitos humanos, antes de representarem um projeto político e social, são direito e por isso, estão ligados ao campo do ser.

A liberdade de expressão, como direito humano, foi escolhida para ser exposta, considerando a sua utilização para justificar a propagação de discurso de ódio. Como contraponto, elegeu-se a dignidade da pessoa humana, a fim de verificar qual destes direitos fundamentais deve prevalecer no caso em análise.

No caso concreto, utilizou-se como base de estudo a fala de um influenciador digital chamado Monark, que, em seu podcast, defendeu a criação de partidos nazistas no Brasil e também o direito de ser antijudeu.

O ordenamento jurídico brasileiro adota a liberdade de expressão enquanto igualdade política, em que devem ser sopesadas as opiniões com o escopo de minimizar os impactos negativos do discurso. Em contrário sentido, a liberdade de expressão como liberdade política, adotada em países como os Estados Unidos, permite a existência de discursos sem controle de conteúdo, considerando que se privilegia a plenitude de exercício desse direito. Nesse contexto, discursos discriminatórios como o de Monark são aceites.

Todavia, defender a legalização de partidos que se baseiam no ódio pelo outro e tem com fundamento uma filosofia cruel e excludente, em que uma etnia é eleita como a escolhida e as demais são vistas como inferiores, não está abarcado pelo direito a liberdade de expressão no solo brasileiro.

A dignidade da pessoa humana, enquanto valor político e social, deve prevalecer quando em confronto com opiniões de cunho violento e pertencentes a uma ideologia baseada em preconceito e ódio ao diferente. Ter um partido nazista no Brasil representaria um retrocesso social e político imenso, por isso combater discursos como o de Monark se mostra tão importante. Esta não é uma ideia que deve ser normalizada no meio social.

## REFERÊNCIAS

BEDIN, Gilmar Antonio. **A doutrina jurisnaturalista ou do direito natural: uma introdução**. Revista do Departamento de Ciências Jurídicas e Sociais da Unijuí, ano XXIII, n. 42, jul-dez, p. 245-251, 2014.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

BRUGGER, Winfried. **Proibição ou Proteção do Discurso do Ódio? Algumas Observações sobre o Direito Alemão e o Americano**. Direito Público, n.15, Jan-Fev-Mar, Doutrina Estrangeira, 2007.

DE LIMA CATÃO, Adualdo; DE AMORIM, Fernando Sérgio Tenório. **O Pragmatismo Legal de Holmes e sua Interpretação da Liberdade de Expressão: o Uso da Burca como um Problema da Liberdade de Expressão Religiosa**. Revista Thesis Juris, v. 6, n. 1, p. 223-237, 2017.

DOUZINAS, Costas. **O fim dos direitos humanos**. Trad. Luzia Araújo. São Leopoldo: Unisinos, 2009.

FRANCE-PRESSE, Agência. **Entenda o caso de apologia ao nazismo iniciado pelo youtuber Monark**. Correio Braziliense, 2022.

FREITAS, Riva Sobrado de; CASTRO, Matheus Felipe de. **Liberdade de Expressão e Discurso de Ódio: um exame sobre as possíveis limitações à liberdade de expressão**. Sequencia (Florianópolis), n.66, p.327-355, 2013.



FREITAS, Lorena; FEITOSA, Enoque. **“DA INSTRANSPONIBILIDADE ENTRE DESCRIÇÃO E PRESCRIÇÃO: UM ENSAIO SOBRE PRAGMATISMO E DIREITO”**. *Problemata: R. Intern. Fil.* v. 8. n. 3 (2017), p. 160-171.

GOMES, Renata Silva. **REALISMO JURÍDICO CLÁSSICO, DIREITO NATURAL E DIREITOS HUMANOS**. Tese (Doutorado em Direito) – Programa de Pós-Graduação, Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Minas Gerais, 2019.

HUME, DAVID. **Tratado da natureza humana: Uma tentativa de introduzir o método experimental de raciocínio nos assuntos morais**. São Paulo: Unesp, 2001.

HUNT, Lynn. **A invenção dos direitos humanos**. Companhia das Letras, 2009.

LAURENTIIS, Lucas Catib de; THOMAZINI, Fernanda Alonso. **Liberdade de expressão: teorias, fundamentos e análise de casos**. *Revista Direito e Práxis*, v. 11, p. 2260-2301, 2020.

MARDEN, Carlos; Cidrão, Taís Vasconcelos. **Direitos Humanos como reconstrução do Direito Natural sobre o Positivismo? Velhos problemas e Velhas Soluções**. *Revista de Teoria e Filosofia do Estado*. Maranhão, v.3, n, 2, p. 41-57, jul-dez, 2017.

OLIVEIRA, Renato César; OLIVEIRA, André Matos de Almeida. **“Quem tem medo da guilhotina?”**. *Analytica*, volume 21, número 2, p.147-182, 2017.

PODER 360. **Monark: MP abre investigação por apologia ao nazismo**. Poder 360, 2022.

STROPPIA, Tatiana; ROTHENGURG, Walter Claudius. **Liberdade de Expressão e Discurso de Ódio: o conflito discursivo nas redes sociais**. *Revista Eletrônica do Curso de Direito da UFSM*, v. 10, n. 2, p. 450-468, 2015.

SOFOCLES. **Antígona**. Porto Alegre: L&PM, 2006.

SULLIVAN, Kathleen M. **Two Concepts of Freedom of Speech**. Harvard Law Review, v. 124:143, p.143- 177, 2010.

## CAPÍTULO XV

---

### LIBERDADE RELIGIOSA E DIREITOS HUMANOS – A ANAJURE E A PANDEMIA DA COVID-19

---

Paulo Augusto Almeida de Oliveira<sup>89</sup>

#### RESUMO

O presente trabalho tem por objetivo analisar a atuação da Associação Nacional dos Juristas Evangélicos, ANAJURE, frente ao Poder Judiciário Brasileiro. O método utilizado foi o estudo de caso, em que analisamos a participação da entidade na Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental – ADPF 811, enquanto *amicus curiae*, e a sua defesa da liberdade religiosa enquanto um direito humano fundamental, comparando com textos sobre os mesmos temas disponíveis no site da associação. Concluímos que através das fontes consultadas não há um conceito uniforme sobre o que vem a ser a liberdade religiosa para a ANAJURE.

**Palavras-chave:** liberdade religiosa; ANAJURE; covid-19.

---

89 Mestrando em Direito pela Universidade Federal da Paraíba – UFPB. Especialista em Gestão de Projetos Culturais e Organização de Eventos pela Universidade de São Paulo - USP. Bacharel e Licenciado em Filosofia pela Universidade Estadual de Campinas - UNICAMP. Bacharelado em Direito pela Universidade Federal da Paraíba – UFPB. Membro do grupo de pesquisa Filosofia do Direito e Pensamento Político da UFPB.

## 1 INTRODUÇÃO

Há nos tempos atuais a substituição, desde o advento da Modernidade ao menos, das instâncias divinas por instâncias seculares na vida humana, assim, o direito natural passa a ser substituído pelo direito humano e a Igreja passa a ser substituída pelo Estado (FEITOSA, 2014).

Segundo SANTOS (2014, p. 21), “Hoje, nem podemos saber com certeza se os direitos humanos do presente são uma herança das revoluções modernas ou das ruínas dessas revoluções. Se tem por detrás de si uma energia revolucionária de emancipação ou uma energia contrarrevolucionária.”

Embora desde a Modernidade tenha havido esse movimento de separação entre o Estado e a religião, parece haver um movimento contrário nessas décadas iniciais do século XXI em que, no Brasil, há um movimento organizado que busca influenciar o Estado para que esse defenda e incorpore às suas instâncias jurídicas “direitos” que sejam baseados em determinada religião e/ou prática religiosa. Segundo SANTOS (2014, p. 31), esse é um movimento que tem acontecido no mundo todo, existem movimentos que reivindicam a religião como elemento constitutivo da vida pública.

O presente trabalho tem por objetivo analisar a influência que entidades religiosas buscam ter nas instâncias de poder do Estado brasileiro, particularmente, nesse caso, na busca da Associação Nacional de Juristas Evangélicos, doravante referenciada pela sigla ANAJURE, por influenciar o Poder Judiciário brasileiro e se estabelecer como uma Associação que defende o interesse dos evangélicos na esfera Judiciária.

Na realidade, não é nova a influência religiosa nas instâncias de poder do Estado brasileiro, embora o Estado seja laico, sendo vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios o estabelecimento de cultos religiosos ou igrejas, a sua subvenção, embarçar-lhes o funcionamento ou manter com eles ou seus representantes relações de dependência ou aliança, ressalvada, na forma da lei, a colaboração de interesse público, nos termos do Art. 19, I da CF/1988. Sabe-se que a presença do cristianismo, em

particular o da Igreja Católica Apostólica Romana como religião de Estado durante os períodos de Colônia e Império, e posteriormente como religião da maior parte da população brasileira, tem raízes culturais profundas e foi muito influente, tanto culturalmente quanto politicamente, durante toda a história do país.

O que se pode perceber no atual momento é o aumento da influência das religiões cristãs protestantes, também denominadas evangélicas, que buscam influenciar as instâncias de poder defendendo a sua visão de mundo. Essa influência de outras igrejas que não a Católica é que é a novidade, é ela que traz novas questões para a arena política brasileira.

Escolhemos analisar a influência da ANAJURE junto ao Poder Judiciário brasileiro dados o rápido crescimento dessa instituição no país, sua capilaridade por quase todos os estados brasileiros e grau de influência que a Associação conquistou nos seus aproximadamente dez anos de existência.

Nesse sentido, iremos inicialmente descrever a ANAJURE, algumas das suas principais lideranças e as principais pautas e missões nas quais a Associação está envolvida. Em seguida, iremos analisar sua atuação enquanto *amicus curiae* junto ao Supremo Tribunal Federal na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental - ADPF 811, sobre a questão da liberdade religiosa e sobre a abertura dos templos, tentando encontrar a definição de liberdade religiosa defendida pela Associação.

## 2 A ANAJURE

Segundo o RELATÓRIO GERAL DE ATIVIDADES DA ANAJURE DE 2012 A 2015<sup>90</sup>, a fundação da Associação se deu pelo encontro de três advogados do Nordeste que se preocupavam com ideologias anticristãs e antirreligiosas que aparentemente estavam em ascensão no Brasil naquele

---

90 ANAJURE. “RELATÓRIO GERAL DE ATIVIDADES DA ANAJURE - AÇÕES DESENVOLVIDAS DE 2012 A 2015”. Site Oficial ANAJURE, 2015. Disponível em: <https://www.anajure.org.br/wp-content/uploads/2015/12/Relat%20rio-de-a%87%E4es-da-ANAJURE.pdf>. Consultado em 11/10/2022.

momento, Uziel Santana, em Sergipe, Enio Araújo e Valter Vandilson, na Paraíba, por volta do ano 2007.

O Projeto de Lei 122/2006, também chamado de lei anti-homofobia, é citado no relatório como um exemplo desse tipo de ideologia anticristã e antirreligiosa. Tal projeto foi arquivado na Câmara dos Deputados em 26/12/2014 e, segundo a explicação de sua ementa:

“Altera a Lei nº 7.716, de 5 de janeiro de 1989, o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal) e o Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943 (Consolidação das Leis do Trabalho – CLT) para definir os crimes resultantes de discriminação ou preconceito de gênero, sexo, orientação sexual e identidade de gênero. Estabelece as tipificações e delimita as responsabilidades do ato e dos agentes.”<sup>91</sup>

É de um encontro entre os três advogados acima citados, na cidade de Campina Grande, na Paraíba, que irá nascer o germe da ANAJURE. Posteriormente, através das atividades de divulgação de suas ideias, particularmente de Uziel Santana, serão associadas outras pessoas também com a ideia de combater ideias anticristãs e antirreligiosas.

Fundada em 2012 em cerimônia oficial no Congresso Nacional, em Brasília, a ANAJURE afirma ter como principal missão institucional a defesa das liberdades civis fundamentais, especialmente a liberdade de religião e expressão, e promover os direitos humanos fundamentais, especialmente o princípio da dignidade humana. Segundo informações próprias, a associação tinha em 2021 mais de 800 membros e já estava presente em 23 unidades da federação brasileira, tendo também atuação internacional sendo parte de associações internacionais de juristas cristãos, como a Federación Interamericana de Juristas Cristianos (FIAJC), o

---

91 BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei da Câmara nº 122, de 2006. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/79604>. Consultada em 11/10/2022.

International Panel of Parliamentarians for Freedom of Religion or Belief (IPPFoRB) e a Religious Liberty Partnership (RLP).<sup>92</sup> O crescimento da Associação, segundo seus dados foi de 20 membros em 2012 para mais de 800 em 2021, demonstrando, dessa forma, forte organização e capilaridade, com influência regional, nacional e internacional.

Em 2022 a presidente da ANAJURE é Edna Vasconcelos Zilli, advogada, Secretária da Comissão de Direito e Liberdade Religiosa da OAB/PR, membro da Comissão de Direito do terceiro setor da OAB/PR, pós-graduada em Estado Constitucional e Liberdade Religiosa, Direito do Terceiro Setor e Direito Ambiental, membro da Comissão Especial de Liberdade Religiosa/OAB, que havia sido vice-presidente da ANAJURE. Antes dela, o presidente foi, entre 2012 e 2021, Uziel Santana, fundador e um dos principais líderes e mentores da ANAJURE, atuando várias vezes como representante da ANAJURE em sustentações orais no STF, por exemplo.

A ANAJURE possui os seguintes órgãos: Conselho Diretivo Nacional (CDN): órgão administrativo diretivo máximo da entidade, cujas eleições são definidas para ocorrerem a cada cinco anos; Conselho Consultivo Referencial (CCR): órgão administrativo, de natureza consultiva, constituído por conselheiros na qualidade de membros honorários ou líderes eclesiais de reputação ilibada e de nobres serviços prestados à Igreja Evangélica e à sociedade, que tem como finalidade precípua opinar e aconselhar a entidade nos assuntos a ele submetidos; Conselho de Representação Estadual (CRE): órgão administrativo de natureza representativo-consultiva, constituído pelos coordenadores das seções estaduais da ANAJURE entre os membros fundadores, honorários ou efetivos, que são nomeados anualmente pelo CDN, e tem a finalidade específica de executar regional e localmente as disposições estatutárias,

---

92 ANAJURE. Quem somos. Disponível em: <https://anajure.org.br/quem-somos/> . Consultado em 20/11/2022.

regimentais e resolutivas determinadas pelo relatório geral de atividades da ANAJURE.

Segundo a ANAJURE, sua missão é:

“A ANAJURE tem como missão institucional primordial a defesa das liberdades civis fundamentais – em especial a liberdade religiosa e de expressão – e a promoção dos deveres e direitos humanos fundamentais – em especial o princípio da dignidade da pessoa humana, tudo isso sob a égide e as bases principiológicas do Cristianismo e do seu consectário histórico, o Estado Democrático de Direito.”<sup>93</sup>

Seus principais objetivos são:

“a) constituir-se como uma entidade de promoção e defesa das liberdades civis fundamentais, dos ideais do Estado Democrático de Direito e dos valores do Cristianismo, em especial, a defesa da dignidade da pessoa humana; b) constituir-se como uma entidade de auxílio e defesa administrativa e jurisdicional das igrejas e denominações evangélicas, em especial, nos casos de violação dos direitos fundamentais de liberdade religiosa e de expressão; c) constituir-se como um fórum nacional de discussão sobre o ordenamento jurídico brasileiro, sobre os projetos de lei em tramitação, sobre as propostas de políticas públicas governamentais, especialmente no que diz respeito aos deveres e direitos humanos fundamentais; d) constituir-se como uma entidade fomentadora e promotora de métodos alternativos de resolução de conflitos; e) constituir-se como uma entidade promotora de programas, projetos, atividades e ações que visem ao amparo dos chamados grupos vulneráveis, seja no Brasil, seja no mundo, como é o caso do programa de apoio aos refugiados por perseguição de qualquer natureza; f) constituir-se como uma entidade que busca a consecução de parcerias nacionais e internacionais com instituições de mesmo caráter e finalidades, como é o caso, *verbi gratia*, da Religious Liberty Partnership

---

93 ANAJURE. Missão. Declaração e Princípios. <https://anajure.org.br/missao-objetivos-e-declaracao-de-principios/>. Consultado em 05/10/2022.



(RLP), Alliance Defending Freedom (ADF), da Advocates International (AI) e da Federación Inter Americana de Juristas Cristianos (FIJC); g) constituir-se como uma entidade fomentadora e promotora de intercâmbios, missões, cursos, congressos, encontros, com o fulcro de capacitação dos seus associados, assim como também com o fulcro de promoção e disseminação dos seus valores institucionais, em especial, a defesa das liberdades civis fundamentais; h) constituir-se como uma entidade promotora de networking e netweaving entre os seus associados e cooperadores.”<sup>94</sup>

### Declaração de princípios:

A ANAJURE e seus associados subscrevem e afirmam, peremptoriamente, a seguinte declaração de princípios cristãos fundamentais: “Reconhecemos que o Senhor Jesus Cristo é a revelação de Deus, testificada em nossos corações pelo Espírito Santo de Deus. Reconhecemos que a Bíblia é a Palavra de Deus, divinamente inspirada, inerrante, infalível, verdadeira, sendo ela nossa única regra de fé e conduta. Por assim ser, como juristas evangélicos nos comprometemos a viver em santidade, buscando a irrepreensibilidade diante dos homens e das autoridades – eclesíásticas e seculares – que o Senhor estabeleceu sobre nós, estando, necessariamente, vinculados a uma igreja local e, por conseguinte, submisso a autoridade pastoral. Da mesma forma, como juristas evangélicos nos comprometemos a batalhar diligentemente pela fé que uma vez por todas foi dada aos santos, a fé cristã. Comprometemo-nos também a defender as liberdades civis fundamentais, em especial, a liberdade religiosa e de expressão e a amparar os vulneráveis e perseguidos da sociedade. Por fim, comprometemo-nos a desempenhar nosso serviço, como juristas evangélicos, de modo a glorificar ao Senhor Jesus, a edificar e auxiliar a Igreja e a proclamar os valores ínsitos à fé cristã no Brasil e no mundo.”<sup>95</sup>

---

94 Idem.

95 Idem.

Nesse sentido, qual o objetivo real de “operadores do direito, integrantes do Poder Judiciário, do Ministério Público, da Defensoria Pública, da OAB, das Procuradorias Federais e Estaduais, assim como Professores e estudantes de direito de todo o país”<sup>96</sup> se reunirem em Associação, tendo como princípio que “a Bíblia é a Palavra de Deus, divinamente inspirada, inerrante, infalível, verdadeira, sendo ela nossa única regra de fé e conduta”<sup>97</sup> com o objetivo de “defender as liberdades civis fundamentais, em especial, a liberdade religiosa e de expressão e a amparar os vulneráveis e perseguidos da sociedade”<sup>98</sup>?

Acreditamos que tal instituição tem por objetivo formar um *Think Tank* que busca produzir conteúdo baseado nos valores cristãos evangélicos, na sua defesa e divulgação, fornecer serviços de suporte jurídico para entidades religiosas e igrejas que não tenham a capacidade de ter suas próprias assessorias jurídicas, e influenciar lideranças políticas, jurídicas e religiosas.

É nesse sentido que a ANAJURE busca formar lideranças jurídicas através de congressos e cursos de formação, como na Academia ANAJURE, onde a pessoa que deseja se inscrever precisa de, além de ser da área jurídica, ter uma indicação da liderança de sua igreja que ateste a sua participação e/ou formação religiosa evangélica, entre outros requisitos, para poder participar do evento. A Associação mantém também publicações, como a Revista Brasileira de Direito e Religião, cursos livres, palestras e pós-graduação *lato sensu*.

É interessante notar que para fazer parte da Associação, assim como de alguns de seus cursos, há a necessidade de comprovação de que o interessado professa religião evangélica, através de carta do seu

---

96 ANAJURE. Declaração de Princípios. Disponível em: <https://anajure.org.br/missao-objetivos-e-declaracao-de-principios/>. Consultado em 01/11/2022

97 Idem.

98 Idem.

representante religioso, ou ficha de membro de igreja evangélica, além de comprovação de que exerce função ou profissão ligada à carreira jurídica. O foco parece mesmo o de ser uma assessoria jurídica em defesa da fé cristã evangélica.

### **3 A ANAJURE E A PANDEMIA DE COVID-19**

Entre os anos de 2020 e 2022, durante a pandemia de Covid-19, a ANAJURE criou em seu sítio na internet o *Observatório ANAJURE das Liberdades Cíveis Fundamentais* para acompanhar casos que atentassem contra a liberdade religiosa.

Nesse sentido, a Associação acompanhou a promulgação de legislações municipais, estaduais e federais relativas às práticas religiosas, principalmente relacionadas à proibição da aglomeração de pessoas e sobre o fechamento dos templos, declarando que, assim, atuava para “resguardar a população brasileira de sofrer limitações desproporcionais e tendentes a esvaziar históricos direitos cíveis fundamentais.”<sup>99</sup> Ainda, o objetivo do observatório seria de “reunir denúncias de violações às liberdades cíveis fundamentais, especialmente liberdade religiosa, de expressão e de movimento, para monitoramento, documentação de incidentes e adoção das medidas cabíveis em âmbito administrativo ou judicial perante os Poderes da República Federativa do Brasil e os Tribunais e Organismos Internacionais, seja do sistema ONU, seja do sistema OEA.”<sup>100</sup>

Em sustentação oral como representante da ANAJURE na ADPF 811, Uziel Santana dos Santos diz que:

---

99 ANAJURE. Observatório ANAJURE das Liberdades Cíveis Fundamentais. Disponível em: <https://anajure.org.br/observatorio/#pronunciamento>. Consultado em 20/11/2022.

100 Idem.

“A o Constituição Federal é Clara quanto à inviolabilidade da liberdade de consciência e de crença, a qual compreende o livre exercício dos cultos religiosos e a proteção aos locais de culto e suas liturgias. Além disso, nos termos do artigo 19 inciso I da Constituição, veda-se aos entes federativos estabelecer cultos religiosos ou igrejas, subvencioná-los, embaraçar-lhes o funcionamento ou manter com eles ou seus representantes relações de dependência ou aliança, ressalvada a colaboração na forma da lei. Essa ADPF 811, em que uma norma do Estado de São Paulo está em discussão, é importante nesse contexto do nosso país. Essa Suprema Corte tem em vários momentos se pronunciado sobre a liberdade religiosa e estabelecido a importância da reafirmação não apenas como um discurso, mas através de manifestos atos, liturgias, do exercício da liberdade religiosa. É interessante notar que o estado de São Paulo durante todo o ano 2020 emitiu três decretos específicos sobre atividades religiosas e em nenhum momento ali, onde a pandemia era desconhecida, estabeleceu-se a proibição completa, não só restrição, mas a proibição completa da atividade religiosa, ao contrário, recomendou-se as igrejas em todo o país e em todo o estado. E nesse sentido, as igrejas cooperaram com o estado de São Paulo. Muda-se de cenário, o estado de São Paulo teve a oportunidade de aumentar os seus leitos de UTI, como fez, criar novas medidas, mas somente em 2021, em março, não só restrições, mas uma verdadeira vedação completa. Os colegas já mencionaram aqui que a Suprema Corte Americana, que a Suprema Corte da Escócia, da França, do Chile se pronunciaram recentemente sobre o direito de liberdade religiosa, e eu queria mencionar especificamente um ponto da decisão da Suprema Corte Escocesa onde o juiz diz que não cabe a ele ou os demandados ditar aos requerentes ou a parte adicional que doravante ou mesmo durante a pandemia a adoração seja conduzida online. Esta pode ser uma alternativa à adoração, mas não é adoração. No máximo, para os requerentes na linguagem moderna é uma adoração light. No mesmo modo, o Conselho de Estado Francês diz claramente que a liberdade de culto tem o caráter de uma liberdade fundamental, e diz que *(trecho em francês não compreendido)* as pessoas têm direito em participar coletivamente porque a adoração ela

é comunitária. A ANAJURE, desde o ano passado, criou um Observatório para a receber de todo o país denúncias sobre flagrantes violações às liberdades fundamentais, em especial a liberdade religiosa, isso consta nos autos. Recebemos mais de 60 denúncias de decretos estaduais e municipais sem nenhum limite, que se previa inclusive que administração da comunhão pudesse ser na forma como o decreto estabeleceu. Nunca vimos isso na história do nosso país, o Estado tentar determinar como a Santa Ceia deve ser realizada. Nós esperamos, Supremo Tribunal Federal, nesse, excelentíssimos senhores ministros, que a resposta do Supremo Tribunal para essas denúncias, para esses casos seja uma resposta que contemple sim o direito à saúde e as questões sanitárias, mas também a liberdade religiosa como bem disse, certa feita, neste plenário, a nossa querida ministra Cármen Lúcia, “o Estado se separa da religião mas o ser humano não se separa da sua fé”. A liberdade religiosa é o primeiro direito humano fundamental e nesse tempo de pandemia as igrejas são absolutamente essenciais. Como disse o ms em regilli (*ininteligível*) mas a proibição total viola flagrantemente a Constituição e os tratados internacionais dos quais o nosso país é signatário muito obrigado.”<sup>101</sup>

Trazemos aqui o voto na íntegra pois nos parece interessante notar que não há, de fato, nenhuma definição do que seja a liberdade religiosa, quer dizer, a não ser que se queira argumentar, como parece querer fazer o sr. Uziel, que a liberdade religiosa, enquanto “primeiro direito humano fundamental”, seja um direito humano absoluto. Embora, aparentemente, tenha sido isso o que o advogado sustentou, isto é, que a liberdade religiosa e de crença é um direito humano absoluto, não podendo ser restrito pelo Estado, mesmo diante de um caso grave em que uma pandemia mortífera ceifa milhares de vidas diariamente.

---

101 Canal da ANAJURE no Youtube. Sustentação Oral no STF acerca da ADPF 811.

Transcrição nossa com grifos nossos. Disponível em: <https://youtu.be/tijykbaX9w>.

Consultado em 16/11/2022.

Pode-se notar também que as igrejas são descritas como essenciais sem que se defina ou defenda qual a sua essencialidade. Temos a impressão de que os argumentos são ditos como coisas que seriam evidentes por si só, o que, na realidade, não são.

Dizer que a liberdade de crença e a liberdade religiosa são direitos garantidos pela Constituição Brasileira e que não podem ser restringidos pelo Estado não é argumentar, é, ao nosso ver, apenas afirmar algo sem sustentar ou defender com argumentos essa ideia. Da mesma forma, ocorre com a ideia de que as igrejas são essenciais, que forneçam serviços essenciais para o espírito e para a alma, e que por isso seria necessário que pudessem manter seus serviços presenciais, qual é o argumento aqui defendido? As igrejas são essenciais pois são essenciais? O argumento parece tautológico.

Há outras entidades que se pronunciam acerca do fechamento dos templos na ADPF 811, porém nosso foco não está nessas entidades. Pode ser interessante que em um trabalho futuro seja investigado os outros discursos relativos a essa defesa da liberdade religiosa e do fechamento dos templos também pela visão de outras entidades.

A ADPF 811 foi movida pelo Partido Social Democrático - PSD, ação proposta ao Supremo Tribunal Federal com o objetivo de evitar ou reparar lesão a preceito fundamental resultante de ato do poder público e que pode ser proposta pelos mesmos legitimados a ajuizar a Ação Direta de Inconstitucionalidade, que buscava com isso anular, revogar, limitar o Art. 2º, II, “A” do Decreto nº 65.563, de 11 de março de 2021, do Estado de São Paulo que previa: “Artigo 2º - As medidas emergenciais instituídas por este decreto consistem na vedação de: (...) II - realização de: a) cultos, missas e demais atividades religiosas de caráter coletivo.”

No decreto acima referido, o governador do estado de São Paulo João Dória proibia ou restringia algumas atividades no estado por quinze dias baseado no Art. 6º do Decreto nº 64.994, de 28 de maio de 2020,

dada a gravidade momentânea do aumento dos casos de contaminação de Covid-19. A ideia no momento era restringir a circulação de pessoas evitando que elas se contaminassem com o vírus. No momento da promulgação do decreto, aquele era o pior mês da pandemia até então, em casos e mortes de pessoas no Estado de São Paulo.

Além da ANAJURE outras instituições religiosas se pronunciaram, assim como o Ministério Público do Estado de São Paulo, o Procurador do Estado de São Paulo, entre outros legitimados. Por fim, ao julgar a Ação, o STF julgou que dado o contexto e os termos da Constituição Federal, as medidas tomadas pelo Governo do Estado de São Paulo eram proporcionais e razoáveis.

EMENTA: ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL (ADPF). ART. 2º, II, “A”, DO DECRETO N. 65.563, DE 12.3.2021, DO ESTADO DE SÃO PAULO. MEDIDAS EMERGENCIAIS DE COMBATE À PANDEMIA DA COVID-19. VEDAÇÃO TEMPORÁRIA DE REALIZAÇÃO PRESENCIAL DE CULTOS, MISSAS E DEMAIS ATIVIDADES RELIGIOSAS DE CARÁTER COLETIVO NO ESTADO DE SÃO PAULO. MEDIDA CAUTELAR DEFERIDA. REFERENDUM DA MEDIDA CAUTELAR CONVERTIDO EM JULGAMENTO DE MÉRITO. PRELIMINAR DE PREVENÇÃO DO RELATOR DA ADPF 701 AFASTADA. RESTRIÇÃO AO EXERCÍCIO DO DIREITO FUNDAMENTAL À LIBERDADE RELIGIOSA E DE CULTO (ART. 5º, VI, CF). VIOLAÇÃO AO DEVER DE LAICIDADE DO ESTADO (ART. 19, I, CF). PROPORCIONALIDADE E RAZOABILIDADE DAS MEDIDAS ADOPTAS.

É interessante notar que o Ministro Relator Gilmar Mendes faz uma distinção com relação à questão da liberdade religiosa em discussão nesse caso, dizendo haver um foro interno e um foro externo da prática religiosa, que no foro interno, da liberdade de crença, não há nenhuma

violação por parte do Decreto e que, do ponto de vista externo, há cláusula constitucional que prevê tal restrição ao exercício de cultos religiosos.

É nesse sentido que:

“Sob a dimensão interna, a liberdade de consciência não se esgota no aspecto religioso, mas nele encontra expressão concreta de marcado relevo. Por outro lado, na dimensão externa, o texto constitucional brasileiro alberga a liberdade de crença, de aderir a alguma religião e a liberdade do exercício do culto respectivo. A CF, no entanto, autoriza a restrição relativa dessa liberdade ao prever cláusula de reserva legal para o exercício dos cultos religiosos (art. 5º, VI, da CF).”

Essa distinção entre o foro interno da liberdade religiosa e o foro externo da prática religiosa, conforme o art. 5º, VI, da Constituição, nos parecem um ótimo argumento com relação à questão das restrições que podem ou não ser impostas às igrejas. É claro que há a possibilidade de restrições, nem tudo seria permitido nas práticas religiosas, mas quais os limites entre o que o Estado pode ou não limitar às igrejas e suas práticas religiosas?

### **3 CONSIDERAÇÃO FINAIS**

Na ADPF 811 parece não haver por parte da ANAJURE uma definição clara de qual o seu conceito de liberdade religiosa, como afirmou-se acima. Porém, há outros materiais da entidade onde essa definição é mais clara, embora não haja a afirmação de que aquele é o conceito adotado pela instituição de modo dogmático ou algo assim, que aquela seria a posição oficial da ANAJURE. Ainda assim, pensamos ter aí um material para poder melhor analisar o conceito de liberdade religiosa.

Em um texto intitulado “O que é a liberdade religiosa?” de autoria do acadêmico e professor estadunidense Robert P. George e traduzido por Jorge Alberto e que está no sítio eletrônico da ANAJURE:



“a Comissão Americana de Liberdade Religiosa Internacional tem se posicionado a favor da liberdade religiosa em seu mais robusto sentido. Ela tem reconhecido que o direito à liberdade religiosa é muito mais que mero “direito de culto”. É o direito que permeia não só aquilo que o fiel pratica em qualquer sinagoga, igreja ou mesquita, ou em casa durante as refeições, ou antes de dormir; é o direito de expressar sua fé em público, bem como na esfera privada, e agir de acordo com suas convicções religiosas sobre justiça e o bem comum na realização dos deveres de cidadania. Além disso, o direito à liberdade religiosa por natureza inclui o direito de deixar a comunidade religiosa cujas convicções não se compartilha mais e o direito de se filiar a uma diferente comunidade de fé, se assim alguém é levado por sua consciência. E respeito pelo direito exclui o uso da autoridade civil para punir ou impor limitações cívicas àqueles que deixam sua crença ou a mudam.”<sup>102</sup>

A concepção de liberdade religiosa aqui parece ser diferente daquela defendida pelo Sr. Uziel perante o STF na ADPF 811, já que aqui se defende que a liberdade religiosa é “agir de acordo com suas convicções religiosas sobre justiça e o bem comum na realização dos deveres de cidadania” e que a as limitações cívicas, ou poderíamos dizer as limitações do Estado, seriam aquelas de não impor limites à mudança de crença ou àqueles que deixassem sua crença.

Em outro trecho o autor afirma:

“Mas isto não significa que uma fé carregada de superstições é propriamente desprovida de valor, ou que não há direito a liberdade religiosa para quem pratica tal fé. Nem significa que ateístas não tem direito a liberdade religiosa. Respeito pelo bem da religião requer respeito da autoridade civil e condições de sustento nas quais as pessoas possam se engajar na questão religiosa de forma sincera e vivam suas vidas de autenticidade refletindo seus melhores julgamentos como a verdade de questões espirituais. Compelir ateístas a

---

102 GEORGE. R. O que é a liberdade Religiosa. Trad. Jorge Alberto. Disponível em: <https://anajure.org.br/o-que-e-liberdade-religiosa/>. Consultado em: 16/11/2022.

tomar atitudes que são permeadas de crenças teístas que ele não pode, em sã consciência, compartilhar, é negar a ele a parte fundamental do bem da religião que é seu viver com honestidade e integridade, de acordo com seus melhores julgamentos a respeito da realidade. Coagi-lo a ter atitudes religiosas não o faz bem, uma vez que a fé realmente deve ser livre, e a coerção desonra sua dignidade como pessoa livre e racional.”<sup>103</sup>

Notamos que aqui há uma defesa da liberdade religiosa de religiões que, segundo as crenças cristãs, estariam erradas, isto é, seriam fés carregadas de superstições, há até mesmo a defesa de uma liberdade religiosa para o ateu. Acreditamos que o sentido aqui empregado é aquele da liberdade de crença, ou da não crença, no seu foro íntimo, isto é, na liberdade individual de crer ou não crer em qualquer coisa, a liberdade de consciência pois, à liberdade de prática religiosa há sim limites, como vemos no trecho a seguir:

“Obviamente, não há limites a liberdade que deve ser respeitada pela garantia do bem da religião e da dignidade da pessoa como um ser cujo preenchimento integral inclui a busca espiritual e o alinhamento da vida com o melhor julgamento que a verdade espiritual requer. Uma grave injustiça pode ser cometida por pessoas sinceras pela causa da religião. O pressuposto de respeitar a liberdade deve ser forte e amplo. Mas não é ilimitado.

Mesmo o grande fim de ser correto com Deus não pode justificar os meios moralmente maus, mesmo para o fiel mais sincero. Eu não duvido da sinceridade dos Astecas em praticar sacrifício humano, ou a sinceridade daqueles na história das várias tradições de fé que usaram a coerção e mesmo a tortura em prol daquilo que acreditavam ser religiosamente requerido. Mas estas coisas estão profundamente erradas, e não devem ser toleradas em nome da liberdade religiosa. Supor o contrário é voltar-se à posição embaraçosa de supor que violações da liberdade religiosa (e outras injustiças de igual gravidade) devem ser respeitadas pela causa da liberdade religiosa.”<sup>104</sup>

---

103 Idem.

104 Idem.

Por fim, embora existam para nós algumas dúvidas em relação à tradução do texto acima citado, isto é, se no texto original a tradução melhor seria de fato esse ou aquele outro termo, esse ou aquele outro sentido, podemos perceber que na obra desse teórico sobre a questão da liberdade religiosa enquanto direito humano, tal liberdade não é entendida como absoluta. Que ela será confrontada com outros direitos e que nem sempre deverá prevalecer. Existem momentos em que ao violarmos o direito à liberdade religiosa absoluta poderemos estar a defender outros valores mais importantes.

Nesse sentido, gostaríamos de encerrar o presente artigo salientando que não conseguimos encontrar uma definição clara do que é o conceito de liberdade religiosa defendido pela ANAJURE. Talvez tal trabalho necessite de um estudo maior que possa comparar outros textos da Associação, outras participações em ações do STF de modo a comparar as concepções presentes em tais textos.

Ainda assim, percebemos que mesmo nos textos compartilhados pela ANAJURE a ideia de uma liberdade religiosa absoluta parece não fazer tanto eco, mas isso só poderia ser realmente afirmado em um estudo mais amplo.

#### **4 BIBLIOGRAFIA**

ANAJURE. “RELATÓRIO GERAL DE ATIVIDADES DA ANAJURE - AÇÕES DESENVOLVIDAS DE 2012 A 2015”. Site Oficial ANAJURE, 2015. Disponível em: <https://www.anajure.org.br/wp-content/uploads/2015/12/Relat%20rio-de-a%87%E4es-da--ANAJURE.pdf>. Consultado em 11/10/2022.

ANAJURE. Quem somos. Disponível em: <https://anajure.org.br/quem-somos/>. Consultado em 20/11/2022.

ANAJURE. Missão. Declaração e Princípios. <https://anajure.org.br/missao-objetivos-e-declaracao-de-principios/>. Consultado em 05/10/2022.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei da Câmara nº 122, de 2006. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/79604>. Consulta em 11/10/2022.

BRASIL. Superior Tribunal Federal. ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 811/SP. ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. ART. 2º, II, “A”, DO DECRETO 65.563/2021 DO ESTADO DE SÃO PAULO. MEDIDAS DE ENFRENTAMENTO DA EPIDEMIA DE COVID19. PROIBIÇÃO DA REALIZAÇÃO DE CULTOS, MISSAS E OUTRAS ATIVIDADES RELIGIOSAS DE CARÁTER COLETIVO. POSSIBILIDADE DE ADOÇÃO DE MEIOS MENOS GRAVOSOS QUE ASSEGUREM A REALIZAÇÃO DO DIREITO COLETIVO À SAÚDE PÚBLICA BEM COMO O DIREITO À LIBERDADE DE RELIGIÃO E DE CULTO NA MAIOR MEDIDA POSSÍVEL. MEDIDA RESTRITIVA QUE NÃO PASSA NO TESTE DA PROPORCIONALIDADE PORQUE ATINGE O NÚCLEO ESSENCIAL DO DIREITO FUNDAMENTAL CONSAGRADO NO ART. 5º, VI A VIII, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=756267154> Consultado em 27/01/2022.

FEITOSA, E. Forma jurídica e método dialético: a crítica marxista ao direito. In: Prim@ Facie, v. 13, n. 24, 2014. Disponível em: <https://periodicos.ufpb.br/index.php/primafacie/article/view/26362/14692>. Consultado em 01/11/2022.

GEORGE. R. O que é a liberdade Religiosa. Trad. Jorge Alberto. Disponível em: <https://anajure.org.br/o-que-e-liberdade-religiosa/>. Consultado em: 16/11/2022.

SANTOS, B. S. Se Deus fosse um ativista dos direitos humanos. São Paulo, E. Cortez, 2014, 2ª ed.

SÃO PAULO. DECRETO Nº 65.563, DE 11 DE MARÇO DE 2021. Institui medidas emergenciais, de caráter temporário e excepcional, destinadas ao enfrentamento da pandemia de COVID-19, e dá providências correlatas. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2021/decreto-65563-11.03.2021.html>. Consultado em: 16/11/2022.

SILVA, C. G. da. ANAJURE: A DEFESA DO ENSINO CONFSSIONAL NO ESTADO LAICO: UM ESTUDO SOBRE O POSICIONAMENTO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE JURISTAS EVANGÉLICOS / Camila Gonçalves da Silva ; Christina Vital da Cunha, orientadora. Niterói, 2021. Disponível em: <https://app.uff.br/riuff/bitstream/handle/1/24209/Disserta%0c3%0a7%0c3%0a3o%20FINAL%20-%20Camila%20G.pdf?sequence=1&isAllowed=y> Consultado em: 16/11/2022.

## CAPÍTULO XVI

---

### RESCISÃO DO CONTRATO DE TRABALHO POR MOTIVOS DE FORÇA MAIOR: INTERPRETAÇÃO E APLICAÇÃO PELO TRT-13 NO CENÁRIO DA PANDEMIA PELA COVID-19

---

Yasmim Moura Silva<sup>105</sup>

#### RESUMO

O presente trabalho teve como objetivo a contextualização do cenário pandêmico causado pela disseminação da doença Covid-19 e a autorização legislativa, através da Medida Provisória de nº 927, em tratá-la como hipótese de força maior para fins trabalhistas, sobretudo quando da rescisão do contrato de trabalho. A princípio, o trabalho conceituou o instituto da força maior e justificou sua aplicação nas relações juslaborais. Para isso, foram apresentadas as considerações dos mais variados e renomados doutrinadores das esferas civil e trabalhista. Adiante, foi traçada a controvérsia legislativa existente na CLT para a configuração do instituto da força maior, demonstrando de que forma ela se apresenta dicotômica e, por vezes, antagônica. Para os fins da pesquisa, foram analisadas 341 decisões emanadas pelo Tribunal Regional do Trabalho da 13ª Região quanto à rescisão do contrato de trabalho com fulcro na força maior no período da pandemia apresentado, de forma qualitativa, seu conteúdo e os pontos mais relevantes de divergência e convergência para com a tese defendida pelo trabalho. Trata-se de uma pesquisa bibliográfica, documental e de

---

105 Mestranda em Direito pela Universidade Federal da Paraíba - UFPB. Pós-graduanda em advocacia trabalhista (direito material e processual do trabalho) pela Escola Brasileira de Direito - EBRADI.

análise de dados empíricos, que propõe a reflexão acerca do desequilíbrio vertente entre a situação do empregado e do empregador quando das condicionantes impostas às empresas para qualificação no motivo de força maior graças à contradição legislativa e à interpretação majoritariamente pragmática da jurisprudência, concluindo que o equilíbrio para as partes reside na desnecessidade de extinção da empresa para configurar a força maior.

**Palavras-chave:** Força Maior. Pandemia. Coronavírus. Contrato de Trabalho.

## 1 INTRODUÇÃO

O ano de 2020 foi marcado pela chegada abrupta da calamidade da saúde pública em decorrência do assolamento internacional pelo vírus SARS-Cov-2, popularmente conhecido como “coronavírus”, causador da doença Covid-19. A velocidade e gravidade com as quais o vírus se disseminou pela sociedade fizeram com que as autoridades da saúde determinassem a situação enquanto um cenário de pandemia.

Com o advento da pandemia causada pelo novo coronavírus se expandiram inúmeras questões nos âmbitos econômicos, sociais e jurídicos. A impossibilidade da abertura e funcionamento regulares do comércio fez protagonizar a incerteza da sustentabilidade da vida em sociedade como sempre se conheceu. Em meio ao ápice da imprecisão, surgiu no plano jurídico a Medida Provisória nº 927 de 2020, que deu configuração de hipótese de força maior ao estado de calamidade assolado no Brasil para tratamentos das relações jurídicas na seara trabalhista, nos termos do art. 501 da Consolidação das Leis do Trabalho.

O presente artigo visou conceituar o instituto da força maior, explanando o seu significado de acordo com a Consolidação das Leis do Trabalho, permeando pelas diversas interpretações doutrinárias dadas à legislação quanto à caracterização e aplicação dessa hipótese nas relações

trabalhistas, mormente enquanto uma forma autônoma de extinção do contrato de trabalho.

Posto ser o instituto da força maior um evento caracterizado por sua inevitabilidade e, de acordo com algumas teses, imprevisibilidade - para o qual não concorre o empregador - discutimos a responsabilidade da empresa no evento de força maior, especialmente no tocante à intercorrência do evento pandêmico causado pela Covid-19. Ainda, debatemos como a legislação se mostra dicotômica quando da imposição de critérios diversos para enquadramento da hipótese de força maior.

Uma vez que a força maior exprime o conceito de imprevisibilidade e ausência de concorrência do agente no resultado da força maior, a imposição legal de fatores que oneram ainda mais o empregador e não o eximem de uma responsabilidade que o afeta drasticamente e pela qual não concorreu, vai de encontro direto com o real intento do instituto, que é a possibilidade de continuidade ou não do contrato de trabalho de forma equilibrada a ambas as partes. Logo se percebe que a lei deixa espaço para uma interpretação dicotômica acerca da aplicação da teoria da força maior nas relações trabalhistas.

Sendo a pandemia pelo novo coronavírus considerada uma hipótese de força maior, paira o questionamento acerca da aplicabilidade desse conceito na esfera trabalhista, bem como as consequências e ressalvas supervenientes em favor do empregador, uma vez que a legislação trabalhista introduz uma série de condicionantes para que o empregador efetivamente possa se encaixar na hipótese postulada, como a comprovada extinção da empresa ou do estabelecimento bem como o inequívoco quadro de afetação financeira do empreendimento.

Diante da resolução dada pelo art. 1º, parágrafo único da Medida Provisória nº 927 de 2020, muitas empresas, já sofrendo o impacto econômico avassalador causado pela pandemia e frente à incerteza do cenário acabaram realizando demissões de trabalhadores com fulcro



no motivo de força maior, com consequente pagamento dos haveres rescisórios com indenização pela metade, conforme prevê a legislação.

O trabalho, portanto, explanou de que modo a MP/927 influenciou nas extinções dos contratos de trabalho com fundamento no motivo de força maior e por que essa Medida Provisória pôde ser usada como justificativa para os términos dos contratos de trabalho em meio à pandemia pelo coronavírus, muito embora alguns de seus dispositivos apresentem medidas alternativas para a continuidade da relação empregatícia. De igual modo, para contextualização fática e concentração local da pesquisa, foram avaliadas 341 jurisprudências do TRT-13 sobre o assunto, sendo possível concluir qual o entendimento majoritário do Tribunal Regional do Trabalho da 13ª Região quanto à configuração da hipótese de força maior e sua aplicação como motivo de extinção do contrato de trabalho no período da pandemia pela Covid-19.

Quanto à metodologia, foi utilizada a pesquisa bibliográfica, por meio do estudo disseminado por diversos autores através de livros e artigos científicos, no intuito de explorar as divergências conceituais e ideológicas dos mesmos acerca do tema. Ainda, foi realizada a pesquisa documental através da análise da legislação e de jurisprudências, porquanto reveladoras de um método empírico através do qual foram processados os dados qualitativos das decisões jurisprudenciais já existentes para análise da aplicação legal do tema no plano fático.

## **2 A RESCISÃO POR FORÇA MAIOR COM BASE NA CLT**

O instituto da força maior é previsto pelo Código Civil Brasileiro, em seu art. 393, parágrafo único. No *caput* do aludido artigo, dispõe que dos prejuízos decorrentes da força maior, o devedor fica isento de responsabilidade; por sua vez o parágrafo único a descreve como sendo o “fato necessário, cujos efeitos não era possível evitar ou impedir”. (grifo

nosso). Da letra da lei não se extrai nenhuma distinção linear entre a força maior e o caso fortuito. Entretanto, a doutrina tem nos ensinado a distinguir tais institutos através da análise da sua inevitabilidade enquanto liame de caracterização do fato extraordinário, nas palavras de Carlos Roberto Gonçalves (2019, p.505):

O caso fortuito geralmente decorre de fato ou ato alheio à vontade das partes: greve motim, guerra. Força maior é a derivada de acontecimentos naturais: raio, inundação, terremoto. Ambos, equiparados no dispositivo legal supratranscrito, constituem excludentes da responsabilidade porque afetam a relação de causalidade, rompendo-a, entre o ato do agente e o dano sofrido pela vítima.

Flávio Tartuce (2019, p.371), por sua vez, define o caso fortuito como evento totalmente imprevisível, enquanto força maior como um evento previsível, porém, inevitável.

Em sentido contrário, Alexandre Cortez Fernandes (2013, p.183), alega que:

Tanto a força-maior como o caso fortuito são acontecimentos inevitáveis. Há fundamentos que indicam que a força-maior é a inevitabilidade absoluta, ainda que o fato em si possa ser previsível (imprevisibilidade relativa); e que o caso fortuito é fato que poderia ser evitado, se houvesse sido previsto.

Alexandre Cortez Fernandes (2013, p.184), acrescenta, ainda, especificamente sobre a força maior, que tal instituto “seria um evento inevitável, às vezes imprevisível, que prejudica interesses patrimoniais ou morais da vítima. Aplica-se a ato natural que ocorreria sem qualquer intervenção humana direta”.

Para além de transportar da legislação civil a essência conceitual do instituto em questão, a norma celetista deixa evidente a inevitabilidade do acontecimento estranho por parte do empregador, sendo tal elemento

essencial para a caracterização da força maior sob o viés ótico do contrato firmado com os empregados.

A CLT vai mais a fundo e convalida hipóteses de exclusão da força maior, como em caso de comprovada imprevidência pelo empregador, sendo isso o que determina o seu art. 501, §1º. Isso quer dizer que a força maior não se aplica em caso de o empregador não ter agido em precaução para evitar o fato (GARCIA, 2019, p.673). Contudo, reside neste ponto uma controvérsia, já que a eventual ausência de previdência anularia o viés de imprevisibilidade e inevitabilidade do fato, por uma lógica antagônica, pois são essas as características que constituem a força maior.

Vólia Bomfim Cassar (2014, p.1.042), por seu turno, defende a força maior enquanto hipótese de extinção do contrato de trabalho, quando há impossibilidade de execução do contrato por encerramento das atividades da empresa de forma parcial ou total, em detrimento do evento de força maior. A autora não especifica a necessidade de extinção da empresa, mas tão somente do encerramento das atividades, ainda que de forma parcial. Acrescido a isso, converge seu pensamento ao que aduz Sergio Pinto Martins (2001, p.349), no sentido de que a força maior se configura mediante a afetação substancial da situação econômica e financeira da empresa.

Não obstante, a legislação trabalhista inequivocamente se vale do instituto da força maior enquanto excludente de responsabilidade, sobretudo nas tratativas contratuais quando do vínculo trabalhista. Tal entendimento, contudo, é colocado sob uma ótica exigente de caracterização do fenômeno, mas nunca a ponto de desobrigar o empregador de suas responsabilidades, apenas as atenuando. Neste sentido, afirmam Francisco Ferreira Jorge Neto e Jouberto de Quadros Pessoa Cavalcante que “No Direito do Trabalho: (a) aplica-se a teoria da esfera da responsabilidade; afirma-se que todo acontecimento que atinge a empresa entra na esfera jurídica da responsabilidade do empregador.” (JORGE NETO; CAVALCANTE, 2019, p.966)

O entendimento adotado no presente artigo é o de que a força maior é um evento imprevisível e inevitável para o qual não concorre o empregador. Sob essa ótica, o instituto da força maior é visto enquanto excludente de responsabilidade que afeta o contrato de trabalho.

A forma de afetação ao contrato de trabalho, entretanto, é atenuada em virtude da proteção dada ao trabalhador hipossuficiente e, portanto, a força maior na seara trabalhista é aqui defendida enquanto hipótese de extinção do contrato de trabalho por si só, mas que não exclui integralmente a responsabilidade rescisória e indenizatória do empregador.

Esse posicionamento é deliberado frente ao caráter imprevisível e inevitável do evento que gera a força maior. Defende-se a ideia de que aquilo que é inevitável não pode ser tomado de providências e, portanto, não cabe responsabilização integral ao lado supostamente hipersuficiente.

Dessarte, no presente trabalho, ao tratar sobre a pandemia causada pelo coronavírus (Covid-19) enquanto hipótese de força maior, adotamos a vertente de que se trata de um evento imprevisível e inevitável, para o qual não concorre o empregador e que lhe faculta, como medida para fins trabalhistas, a rescisão do contrato de trabalho sem a necessidade de comprovação da extinção da empresa ou um de seus estabelecimentos. Significa dizer, inclusive, que se descarta a hipótese de imprevidência do empregador, na forma apresentada pelo §1º do art. 501 da CLT, pois entende-se que a culminação da pandemia a nível mundial, bem como a chegada do vírus e instauração do evento que veio a decretar no país o estado de calamidade, não foi causado pelos empregadores brasileiros e, portanto, a eles não deve ser creditada a responsabilidade de imprevidência apta a impedir o evento da chegada do vírus e sua rápida transmissibilidade, mormente nos primeiros momentos da pandemia.

### **3 O FENÔMENO DA FORÇA MAIOR, A RESCISÃO DO CONTRATO DE TRABALHO E SUA CONTROVÉRSIA LEGISLATIVA**

Dentre as mais variadas e definidas hipóteses de extinção do contrato de trabalho, está a rescisão contratual por motivo de força maior.

Mauricio Godinho Delgado defende uma classificação da extinção do contrato de trabalho segundo suas causas jurídicas, sendo elas por ato lícito ou ilícito de alguma das partes, ou por “fatores extravolitivos” ao contrato de trabalho (DELGADO, 2019, p.1340). Ainda, direciona a compreensão doutrinária quanto aos termos comumente usados em referência à extinção do pacto laboral, sendo eles “resilição”, “resolução” e “rescisão”. Explica que o primeiro decorreria da extinção do contrato por vontade natural de alguma das partes num manejo lícito. A segunda, por sua vez, determinaria hipóteses de “ruptura do contrato de trabalho por descumprimento faltoso do pacto por qualquer das partes” (DELGADO, 2019, p.1343) e a terceira, por fim, para se referir ao rompimento contratual decorrente de nulidade contratual.

É salientado pelo autor supramencionado, enfim, que seja em qual for a classificação adotada, há a previsão da força maior enquanto hipótese de extinção do contrato de trabalho, até porque se trata de uma modalidade rescisória alheia à vontade de qualquer das partes ou de terceiros, decorrente de fatos ininteligentes à vontade humana e pelo homem, portanto, impassíveis de controle ou previsão.

Para Luciano Martínez, por exemplo, a força maior é uma espécie de resolução involuntária. Esse autor segue a classificação da força maior enquanto uma hipótese resolutória, conforme leciona Mauricio Godinho Delgado, subdividindo-a em voluntária e involuntária, e explica que “A resolução é um modo de dissolução dos contratos que se produz pelo advento de uma condição resolutiva voluntária (inexecução faltosa de uma das partes ou culpa recíproca delas) ou involuntária (morte, força maior ou fato do príncipe)”. (MARTINEZ, 2020, p. 744)

O referido autor, no capítulo de sua obra intitulado “Cessaçãõ do contrato de trabalho”, descreve a força maior como “todo acontecimento inevitável, em relação à vontade do empregador, e para a realização do qual este não concorreu, direta ou indiretamente” (MARTINEZ, 2020, p. 776), salientando, ainda, a natureza obrigacional e de responsabilidade civil herdadas do Código Civil Brasileiro, que dão vazão à aplicação da força maior na extinção do contrato de trabalho tanto quanto hipóteses de resolução contratual (natureza obrigacional), quanto de excludente de responsabilidade (natureza de responsabilidade civil).

Gustavo Filipe Barbosa Garcia introduz o tema de forma célere e direta afirmando que “O contrato de trabalho também pode ter o seu fim decorrente da força maior” (GARCIA, 2019, p.673), e não deixa dúvidas de que o instituto é entendido, por sua natureza, como motivo de extinção do contrato de trabalho.

Elencando a classificação dada pela doutrina trabalhista majoritária quanto às formas de extinção do contrato de trabalho, Adriana Calvo (2020, p.362) colabora com o entendimento da força maior enquanto uma das hipóteses referentes afirmando que “A doutrina trabalhista adota também esta forma de classificar a extinção do contrato de trabalho: (...) 6. Por força maior.” (CALVO, 2020, p.362)

Muito embora a norma celetista determine que o motivo de força maior não exclui o dever de quitação dos direitos obreiros em detrimento do rompimento do vínculo empregatício, o legislador acaba por obstar o próprio conceito de inevitabilidade e imprevisibilidade do fato de força maior, imputando ao empregador que sua imprevisibilidade e falta de precaução diante do possível fato estranho ocasionaria a perda do direito de adequação ao motivo da força maior.

Assim, pode-se dizer que a força maior, caracterizada por ser um fato inevitável e cuja ocorrência não está ao alcance do empregador, não se institui sob a hipótese de esse empregador não tomar providências para evitá-la. Ou seja, mesmo tendo em sua essência o adjetivo de inevitabilidade,

o empregador que da força maior se vitimar sem ter agido para evitar sua ocorrência inevitável, não pode se valer do referido instituto.

De certo é que não há como se evitar o inevitável, e não há na lei uma margem que dimensione os limites do que seria agir para evitar o inevitável, o que coloca o empregador numa situação desfavorável ao que se trata em obedecer ao referido quesito para se enquadrar na hipótese de força maior.

Adiante, a CLT dispõe no art. 501, § 2º, mais uma condicionante à configuração da força maior: “À ocorrência do motivo de força maior que não afetar substancialmente nem for suscetível de afetar, em tais condições, a situação econômica e financeira da empresa, não se aplicam as restrições desta lei referentes ao disposto neste Capítulo”.

Com isso, entabula-se que a aplicação da força maior se destina à empresa que for afetada economicamente de forma substancial, mas também possibilita que a mera suscetibilidade dessa empresa à afetação econômica substancial a enquadre na hipótese da força maior. Neste sentido, pondera Gustavo Filipe Barbosa Garcia (2019, p. 674):

Em razão desse dispositivo, pode-se interpretar que há, na realidade, para fins trabalhistas, duas modalidades de força maior:

- a) a força maior que não afeta substancialmente, nem for suscetível de afetar, em tais condições, a situação econômica e financeira da empresa;
- b) a força maior que afeta substancialmente, ou for suscetível de afetar, em tais condições, a situação econômica e financeira da empresa.

Segundo o autor, a primeira hipótese é irrelevante para fins trabalhistas. Porém, no que tange à segunda hipótese, porquanto sob a ótica da teoria do risco da atividade empresarial, deve-se ter cautela ao adotar um conceito “largo” de força maior, de modo a priorizar o princípio da continuidade do contrato de trabalho e evitar o prejuízo ao empregado. (GARCIA, 2019, p.674)

A conceituação de força maior dada por Ricardo Resende (2020, p.1222), dá enfoque justamente na caracterização do instituto enquanto evento que afeta substancialmente a situação econômica e financeira da empresa. Isto é, há a compreensão da desnecessidade da extinção da empresa ou de um de seus estabelecimentos para que se configure a hipótese da força maior, em divergência ao que se pode interpretar do art. 502 da CLT.

A problemática do art. 501, §2º está no que se entende por “ser suscetível de afetar substancialmente a condição econômica e financeira da empresa”, e de que forma isso se aplica à prática do cenário laborativo. Ao que parece, a legislação limita a carga interpretativa deste sentido ao fato de que hipóteses como falência e problemas financeiros causados por políticas econômicas previsíveis dentro do mercado (GARCIA, 2019, p.674), não se amoldam à afetação ou suscetibilidade de afetação econômica da empresa em detrimento de um evento de força maior.

Em convergência com esse ponto de vista, pondera Carla Teresa Martins Romar (2018, p.579), que “a falência não pode ser considerada hipótese de força maior, pois decorre do insucesso do empregador nos negócios, sendo, por isso mesmo, fato previsível, inserido nos riscos da atividade econômica”.

Se é este mesmo o sentido interpretativo da legislação, havemos de concordar com ele. É que não faria sentido pautar a falta de saúde financeira prévia de uma empresa num evento de força maior posterior. Tal atitude violaria o caráter de configuração da hipótese de força maior enquanto um evento que ocasiona, a partir de sua ocorrência, a afetação ou potencialidade de afetação financeira à empresa. Aliás, defendemos a hipótese de que a mera concepção do evento, quando reconhecidamente uma hipótese de força maior, seja suficiente para qualificar a empresa sob as premissas legais de tal instituto, pois a própria lei admite a interpretação de que a suscetibilidade de afetação em decorrência da força maior enseje sua caracterização para fins trabalhistas.



O art. 502 da CLT, não bastante, possui uma redação contraposta aos dispositivos que lhe antecedem, e impõe um vínculo limítrofe para com a aplicação da força maior nas hipóteses de extinção do contrato de trabalho.

Não se intenta discutir a responsabilidade residual do empregador na ocasião em arcar, ainda que diminutamente, com as verbas trabalhistas devidas quando da rescisão, mas tão somente expor a controvérsia legislativa presente no texto do art. 502, que diz: “Ocorrendo motivo de força maior que determine a extinção da empresa, ou de um dos estabelecimentos em que trabalhe o empregado, é assegurada a este, quando despedido, uma indenização na forma seguinte” (BRASIL, 1943).

Notavelmente, o artigo transcreve que a condição para que o empregador goze do benefício do enquadramento no motivo de força maior seria a extinção da empresa ou de um de seus estabelecimentos. Assim, ainda que o instituto da força maior lhe seja reconhecido, e tenha sido mitigada sua responsabilidade dentro da obrigação contratual de indenização ao empregado com quem rompe o vínculo empregatício - eis que não concorreu para o fato estranho que veio a impedir a continuidade do contrato de trabalho – não poderia reduzir a carga indenizatória a ser quitada ao empregado quando do rompimento contratual, pois para tais fins, é exigível a extinção do empreendimento ou de um de seus estabelecimentos.

É controverso o condicionamento adotado pelo art. 502, já que o art. 501 e seus parágrafos trataram de consolidar a força maior enquanto hipótese de motivação para a cessação do contrato de trabalho. Aliás, o § 2º do art. 501 da CLT sobrepuja a aplicabilidade da força maior no trato contratual trabalhista à mera suscetibilidade de afetação econômica substancial da empresa. Logo, o irrompimento de uma condição categoricamente mais exigente aniquila o direito precedido.

Parece haver uma contradição entre o texto do art. 502 e o que consta no art. 501 e seus parágrafos, pois o art. 502 limita a aplicação da

hipótese de força maior à ocorrência de extinção da empresa ou de um dos estabelecimentos, sendo que no dispositivo anterior assegurou que a força maior era aquela que afetasse ou fosse suscetível de afetar substancialmente a capacidade econômica da empresa. Ao colocar na letra da lei, como requisito para caracterização do instituto, a mera suscetibilidade danosa do evento, seria automático de se interpretar que não necessariamente devesse haver o encerramento das atividades empresariais para configuração da força maior. Entretanto, os dispositivos em cheque se controvertem.

Luciano Martinez (2020, p.1261), sobre o motivo de força maior, colaciona que “Se um fato irresistível e inevitável afetar substancialmente a situação econômica e financeira da empresa, o empregador estará inserido numa situação tipificada como força maior, causa geradora da dissolução do contrato pela impossibilidade de sua execução”.

Ou seja, na conceituação do motivo de força maior, esse autor já deixa claro que essa situação tipificada é uma causa geradora de dissolução do contrato pela impossibilidade de sua execução, e no começo esclarece que a impossibilidade de sua execução reside na afetação da situação econômica da empresa causada por um acontecimento inevitável, e não necessariamente na extinção da empresa.

Alexandre Agra Belmonte (2020, p.33) também se manifesta no sentido de que a legislação trabalhista possibilita a resolução contratual por motivo de força maior:

A legislação trabalhista identifica como um dos pressupostos autorizadores da alteração contratual (leia-se revisão do pactuado) a onerosidade excessiva decorrente de fatores imprevistos, que resultem em dificuldade econômica geral e/ou financeira empresarial. Também admite essa onerosidade por motivo de força maior, mas possibilitando, nesse caso, de forma alternativa, a revisão ou a resolução do contrato (respectivamente arts. 503 e 502 da CLT).

O mesmo autor complementa, ainda, que “Para a caracterização da força maior, os §§ 1º e 2º do art. 501, da CLT, exigem que não tenha o empregador concorrido para o fato com imprevidência e que o acontecimento afete substancialmente a situação econômica e financeira da empresa.” (BELMONTE, 2020, p. 43). Registra ainda que, na hipótese específica da pandemia pela Covid-19, os atropelos econômicos e financeiros que atingem as empresas dos mais diversos setores econômicos, têm presunção conclusiva (*iure et de iure*) através da simples paralisação ou redução das atividades de forma abrupta e compulsória.

A interpretação natural da letra da lei é que a mera tipificação do motivo de força maior é inerente ao contexto de rescisão do contrato de trabalho. Assim, condicionar a rescisão do contrato de trabalho com base na força maior à extinção da empresa ou de um de seus estabelecimentos diverge totalmente com a tipificação e aplicabilidade primária do instituto que é dado exatamente pelo dispositivo anterior.

Em brevíssima síntese, o legislador apresentou um modo peculiar de classificar e dispor a hipótese de aplicação da força maior no cenário prático, de forma que os dispositivos que dão tela à matéria em questão acabam em discrepância, evidenciando a dificuldade do deferimento do instituto da força maior às empresas vitimadas pelos eventos que lhe dão azo.

O instituto da força maior insurge como um caminho de equilíbrio quando do término da relação contratual trabalhista por razões alheias às partes, sendo essas razões de natureza involuntária e inalcançáveis de controle pelo ser humano. É justo buscar tal equilíbrio quando nenhuma das partes dá causa ao evento que impede a continuidade do contrato de trabalho. Portanto, a força maior é importante, na seara trabalhista, tanto para assegurar o amparo indenizatório ao empregado quanto para possibilitar a sustentação da empresa em suas atividades comerciais.

Num cenário de força maior, a interpretação legislativa deve ser com parcimônia entre as partes que compõem a relação de trabalho, pois

presume-se a ocorrência de um fato que desestabiliza ou tem a força suficiente a desestabilizar a estrutura empresarial, mormente nas questões financeiras. A solução trazida pela Consolidação da Leis do Trabalho (CLT), ao prever a possibilidade do rompimento do contrato de trabalho com base na força maior mediante pagamento das parcelas rescisórias e indenizatórias pela metade, nos parece ser a alternativa mais equilibrada para ambos os lados. Contudo, são justamente os antagonismos dos demais dispositivos do mesmo compilado de leis que dificultam e, por demais inviabilizam a efetivação do que se almeja alcançar com a aplicação do instituto da força maior.

#### **4 O ENTENDIMENTO DO TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 13ª REGIÃO NA APLICAÇÃO DA TEORIA DA FORÇA MAIOR NAS RESCISÕES DO CONTRATO DE TRABALHO NO PERÍODO DA CALAMIDADE.**

A chegada ulterior da MP/936 que instituiu medidas emergenciais para preservação das empresas e dos empregos, não teve o condão de afastar a faculdade trazida pela MP/927 em adotar a força maior enquanto hipótese natural de rompimento do vínculo empregatício.

Ainda, a Nota Informativa SEI nº 13448/2020/ME afirma, conclusivamente, que não se admite alegação de força maior como motivo para rescindir contratos de trabalho sem que haja extinção da empresa ou do estabelecimento em que trabalhe o empregado. Essa nota só foi difundida no mês de junho de 2020, ou seja, três meses após a declaração do estado de calamidade e da edição da MP/927 que, repita-se, considerou, para efeitos trabalhistas, o cenário pandêmico enquanto motivo de força maior.

Reside, portanto, na aplicação da MP/927 em âmbito nacional, a controvérsia doutrinária de aplicabilidade que gira em torno do

instituto da força maior enquanto hipótese de extinção do contrato de trabalho. Defendemos a ideia de que o referido instituto, por si só, se configura enquanto motivo de rompimento do vínculo empregatício, em concatenação com o que defendem, majoritariamente, os doutrinadores da seara trabalhista.

Concomitantemente, defendemos a interpretação da MP/927 num sentido de permissividade interpretativa ampla quanto ao instituto da força maior, pois a referida Medida Provisória tão somente assevera a configuração da pandemia pelo coronavírus enquanto hipótese de força maior para fins trabalhistas, mas não condiciona ou especifica que sua aplicação para fins de extinção do contrato de trabalho deva obedecer a critérios como extinção da empresa.

Vemos que a Nota Informativa que veio a limitar a interpretação do instituto da força maior só surgiu muito tempo após a consideração legal do evento de calamidade enquanto hipótese de força maior. Ademais, a caracterização da força maior como hipótese de rescisão do contrato de trabalho não exime completamente o empregador de suas responsabilidades resilitórias. Nesse caso, a norma celetista prevê que caberá ao empregador, quando da resolução do contrato de trabalho com fulcro no motivo de força maior, o pagamento das verbas rescisórias pela metade, conforme leciona Vólia Bomfim Cassar (2017, p.218): “quando a extinção antecipada dos contratos a termo ocorre por força maior, a indenização prevista no art. 479 da CLT é devida pela metade”.

Tal debate não somente discute o instituto da força maior enquanto hipótese de extinção do contrato de trabalho, num sentido mais doutrinário, quanto também inaugura o viés interpretativo em torno do dispositivo da Medida Provisória 927 que configura o estado de calamidade que assolou o país enquanto motivo de força maior para fins trabalhistas, levando os juristas a se posicionarem, tal como os doutrinadores aqui mencionados, acerca de suas convicções quanto aos requisitos de configuração da força maior.

Nesse contexto, é possível afirmar que, em nível nacional, houve um aumento exponencial de rescisões contratuais com fulcro no instituto da força maior. Hodiernamente, na seara trabalhista abarcada pelo Tribunal Regional do Trabalho da 13ª Região, cresceram as demandas jurídicas em desfavor dos empregadores, de modo a desconhecer as extinções de contrato de trabalho entre empregados e empresas que não foram extintas. Com isso, firmou-se um entendimento precedente majoritário do referido tribunal quanto à caracterização da força maior tão somente mediante a extinção da empresa ou de um de seus estabelecimentos, bem como a difusão de interpretações variadas quanto à configuração do referido instituto no cenário pandêmico causado pela Covid-19.

Frente a tal entendimento normativo aplicado ao tempo em convergência com os conceitos e doutrinas sobre o tema, quando analisadas as 341 decisões prolatadas pelas turmas do Tribunal Regional do Trabalho da 13ª Região (este composto por duas turmas, em que pese das decisões não ter sido analisada nenhuma exarada pelo Pleno), dentre as quais comportam divergências e convergências com as teses doutrinárias previamente demonstradas, é possível concluir que o entendimento majoritário aplicado pelo TRT-13 em suas manifestações quanto à extinção do contrato de trabalho em decorrência do motivo de força maior se pauta no conceito de força maior enquanto evento que atinge empresas a ponto de extingui-las ou a um de seus estabelecimentos, desconsiderando, em grande parte das vezes, a menção do art. 501, § 2º da CLT quanto à suscetibilidade empresarial à afetação econômica em decorrência da hipótese de força maior.

A princípio, é relevante ilustrar a referência dada pelos julgadores quanto à tese majoritária adotada pelas turmas do referido Tribunal Regional do Trabalho. O acórdão firmado pela 2ª Turma do Tribunal Regional do Trabalho da 13ª Região no julgamento do Recurso Ordinário do processo de nº 0000250-75.2020.5.13.0024 aduz o seguinte:

TÉRMINO DO CONTRATO DE TRABALHO. FORÇA MAIOR. PANDEMIA (COVID-19). NÃO RECONHECIMENTO. Com ressalva de entendimento, considerando que ambas as Turmas deste Regional caminham no sentido de que, apesar da pandemia da Covid-19 acarretar a redução das atividades e das receitas das empresas, tal circunstância por si só não exime o empregador de cumprir as obrigações rescisórias decorrentes dos contratos de trabalho que celebrou, inserindo-se no risco da atividade econômica a eventual crise financeira (art. 2º da CLT), aplicando-se o art. 502, II, da CLT somente quando o motivo de força maior determinar a extinção da empresa ou do estabelecimento em que trabalhe o empregado, o que não restou comprovado nos autos. Mantida a sentença que reconheceu a dispensa sem justa causa e determinou o pagamento das verbas rescisórias. (TRT-13 - RO: 00002507520205130024 0000250-75.2020.5.13.0024, Data de Julgamento: 13/04/2021, 2ª Turma, Data de Publicação: 16/04/2021) (grifo nosso)

A mesma Turma costuma ser uníssona em suas decisões desse teor, ao que afirma no acórdão de relatoria do desembargador Francisco de Assis Carvalho e Silva, referente ao julgamento do Recurso Ordinário do processo de nº 0000714-56.2020.5.13.0006 (TRT-13, 2021, on-line):

Segundo os precedentes deste Colegiado, a calamidade pública constitui motivo de força maior, em face das normas que regem a matéria. Contudo, a redução de direitos trabalhistas, prevista no art. 502 da CLT, somente é possível quando há a extinção da empresa ou do estabelecimento em que trabalhador presta serviços, o que não é o caso, pois a reclamada continua em operação no aeroporto Castro Pinto. (grifo nosso)

É possível extrair da fundamentação da decisão acima colacionada que, muito embora haja o reconhecimento da calamidade pública enfrentada enquanto motivo de força maior, as turmas do TRT-13 optam pelo

reconhecimento da força maior enquanto hipótese de extinção do contrato de trabalho tão somente mediante comprovada extinção da empresa ou um de seus estabelecimentos.

Importante ressaltar, contudo, que tal entendimento não é unânime entre os membros das turmas. A decisão se faz por maioria dos votos e, neste sentido, é relevante ponderar que o mesmo relator que colaciona tal fundamentação, tem, para si, entendimento diverso. É que o desembargador Francisco de Assis Carvalho e Silva se manifesta em demais oportunidades, tratando do mesmo assunto, no sentido de que não considera a extinção da empresa um requisito fundamental para a consideração da hipótese de força maior. Eis o pronunciamento do referido desembargador (TRT-13, 2021, on-line):

Em meu sentir, para a caracterização da força maior, não há necessidade de que haja a extinção do estabelecimento ou da empresa. No curso do distanciamento social ditado pela pandemia, em que, para muitos, não há possibilidade de obtenção de lucros, é compreensível que a empresa permaneça em estado latente ou com o mínimo de atividade operacional, enxugando custos e minorando o seu quadro de pessoal.

Todavia, em homenagem à estabilidade da jurisdição, adoto, como razão de decidir, o entendimento reiterado e preponderante desta Corte, no sentido de que, para a caracterização da força maior, faz-se necessário que a motivação afete de tal forma a situação econômica e financeira da empresa que inviabilize, por completo, a sua atividade, nos termos do § 2º do art. 501 da CLT, cabendo a quem alega o ônus da prova. (grifo nosso)

É ainda salutar enfatizar que, em sua relatoria, o desembargador Francisco de Assis Carvalho e Silva, destaca a necessidade de afetação da saúde financeira da empresa a ponto de inviabilizar o exercício de suas atividades, deixando aberta a interpretação para a possibilidade



de essa inviabilização ser meramente temporária e não necessariamente configuradora da extinção cabal da empresa.

Esse entendimento prevalecente demonstra o sentido majoritário dado pelas decisões emanadas pelo Tribunal Regional do Trabalho da 13ª Região, que não deixam quaisquer margens de dúvidas acerca da imperativa necessidade de extinção da empresa ou um de seus estabelecimentos para que se enquadre na hipótese de força maior.

Não obstante, o desembargador Ubiratan Moreira Delgado, destaca sua percepção de enquadramento da força maior na rescisão do contrato de trabalho quando da relatoria do Recurso Ordinário de nº 0000252-11.2020.5.13.0003, afirmando que “para haver relação direta entre a extinção do contrato do autor e a força maior, deveria estar demonstrada a insuficiência financeira e a extinção do estabelecimento ou da empresa de modo concomitante (...)” (TRT-13, 2021, on-line).

Desse modo, há o entendimento de que a insuficiência financeira também pode ser justificativa para o enquadramento na hipótese da força maior, mas não tão somente, devendo ser seguida da extinção da empresa. Enquanto isso, outras decisões defendem a mera afetação à saúde financeira da empresa enquanto elemento qualificador da hipótese de extinção do contrato de trabalho com fulcro no motivo de força maior.

No mesmo norte, inclusive, o desembargador relator Edvaldo de Andrade, adota em suas fundamentações atinentes ao tema, que “Inexistindo provas concretas do motivo de força maior capaz de afetar substancialmente a situação econômica patronal e tornar objetivamente inexecúvel o contrato individual de trabalho, impõe-se a manutenção da condenação ao pagamento integral das verbas rescisórias devidas ao trabalhador (...)” (TRT-13, 2021, on-line)

O relator defende, ainda, que o dispositivo da Medida Provisória 927/2020 que confere a hipótese de força maior à situação de calamidade causada pela pandemia do coronavírus (Covid-19) deve ser interpretado

teleologicamente e não literalmente. Para ele, o entendimento no sentido literal configuraria autorização da extinção de contrato de trabalhos entre empregados e empresas que, por conta do cenário pandêmico, alavancaram em suas atividades, como é o exemplo das plataformas de trabalho remoto como Zoom e Skype e das empresas de comércio varejista, como a Amazon.

Contudo, havemos de discordar da lógica seguida pelo julgador nestes termos, pois a referida Medida Provisória alberga, para fins trabalhistas, o período de calamidade enquanto hipótese de força maior. Como já dito, a letra da lei, bem como boa parte da doutrina, permite a interpretação da força maior na seara trabalhista enquanto, naturalmente, hipótese de rescisão do contrato de trabalho. Logo, ao tratar o cenário de calamidade enquanto hipótese de força maior para fins trabalhistas, a MP 927/2020 dá o arcabouço necessário ao empregador para fundamentar a rescisão do contrato de trabalho em decorrência do evento de força maior.

Aliás, com fulcro na doutrina, o empregador pode, ainda, dispensar a necessidade de extinção da empresa ou um de seus estabelecimentos para garantir o enquadramento na hipótese de força maior, tal como interpreta o desembargador Francisco de Assis Carvalho e Silva, em consonância com o entendimento doutrinário de Ricardo Resende (2020, p.1222) e Alexandre Agra Belmonte (2020, p. 43).

Ainda, há de se registrar o entendimento de algumas decisões quanto à descaracterização do motivo de força maior por conta da imprevidência do empregador, encontrados em minoria dentre os acórdãos analisados. O posicionamento preponderante exarado pela 1ª Turma do TRT-13, comunga da compreensão que a não adoção de medidas alternativas para manutenção do contrato de trabalho durante o período da pandemia do coronavírus faz cair por terra a caracterização da força maior na extinção do contrato de trabalho, por configurar imprevidência do empregador (TRT, 2021, on-line).

A fundamentação dos julgadores, nesses casos, descansa no que roga o §1º do art. 501 da CLT, que determina que a imprevidência do empregador exclui a razão de força maior (BRASIL, 1943).

Contudo, defendemos a tese de que a imprevidência de que trata a legislação trabalhista é referente ao evento que inviabiliza a continuidade do contrato de trabalho, e não à manutenção do contrato de trabalho em si. Isso quer dizer que só se poderia imputar a imprevidência do empregador em caso de ser comprovada sua ausência de providências para a ocorrência da pandemia pelo coronavírus.

Neste sentido, portanto, não há razoabilidade alguma em cogitar qualquer imprevidência dos empregadores, pois o evento pandêmico se trata de um evento de força maior, e a força maior é entendida como um ato de ininteligência humana, para o qual o homem não concorre (VIVEIROS,2018, p.273), de natureza inevitável.

Se a norma celetista define a força maior enquanto evento inevitável para o qual o empregador não concorre e, em seguida, alega que a imprevidência do empregador exclui a razão de força maior, fica implícito que a imprevidência a que se refere a norma é em relação à ocorrência do evento de força maior, pois tal imprevidência atribui a possível concorrência do empregador para com o fato.

Portanto, entendemos pela inaplicabilidade da justificativa pautada na imprevidência do empregador nas decisões que denegam reconhecimento da extinção do contrato de trabalho em virtude da força maior.

Por outro lado, algumas decisões reconheceram a força maior enquanto motivo para extinção do contrato de trabalho. A desembargadora Ana Maria Ferreira Madruga, por exemplo, compartilha do mesmo entendimento do desembargador Francisco de Assis Carvalho e Silva, no sentido de que não seja necessária a extinção da empresa ou um de seus estabelecimentos para que se configure a hipótese de força maior. Ao se posicionar neste sentido, a desembargadora deixa claro não comungar da determinação exarada pela Nota Informativa SEI nº 13448/2020/ME (TRT-13, 2021, on-line).

A magistrada ressalta que se deve reconhecer as dificuldades de cumprimento das obrigações pelas empresas frente ao cenário pandêmico, e enverga seu entendimento em convergência para com o que defende Luciano Viveiros (2018, p.273) acerca da ocorrência do ato de força maior em relação ao empregador:

A ocorrência de tais eventos pode gerar prejuízo financeiros a uma atividade econômica que, conseqüentemente, poderá contar com a proteção do “princípio da conservação da empresa” em seu favor (...)

A discussão acerca da relativização da aplicação da força maior, no caso específico da pandemia pelo coronavírus (Covid-19), sob o enfoque de atividades específicas que alavancaram justamente em decorrência do cenário pandêmico, está presente em algumas fundamentações das turmas julgadoras do TRT-13. Em suma, os julgadores que seguem esse raciocínio, se pautam na lógica de que determinados segmentos de empresas, como os serviços de streaming digital e lojas varejistas online, tal qual o Magazine Luiza, por terem suas atividades em crescimento durante o período da pandemia, não poderiam utilizar como justificativa para a rescisão do contrato de trabalho o motivo de força maior.

Nesse ponto em particular, concordamos com a possibilidade de análise do caso concreto para averiguar se a empresa em questão teve avanço ou declínio em suas atividades em razão do cenário pandêmico. Isso não quer dizer, contudo, que se uma empresa de determinado segmento alavancou em seus negócios em decorrência da pandemia necessariamente todas as empresas que atuem no mesmo ramo de atividade possam ter tido um bom desempenho. Assim, apenas o caso concreto para julgar se efetivamente aquela empresa sucedeu ou se mostrou suscetível à afetação financeira.

Ainda, não concordamos com os parâmetros mencionados pelos acórdãos analisados quando do julgamento de casos sob a justificativa de

que determinados segmentos empresariais não podem se valer do motivo de força maior para as rescisões dos contratos de trabalho. A exemplo, não se pode dizer que pelo fato de que algumas lanchonetes aumentaram seus lucros devido ao sucesso de adequação da prestação de serviços em formato delivery, todas deslancharam na tentativa de implantar tal sistema em suas atividades.

Por fim, pode-se concluir que o Tribunal Regional do Trabalho da 13ª Região, em sua grande maioria, adota uma criteriosidade rigorosa para considerar a força maior enquanto hipótese de cessação do contrato de trabalho. Sobre esse tema, inclusive, Francisco Ferreira Jorge Neto e Jouberto de Quadros Pessoa Cavalcante mencionam que “a jurisprudência é muito exigente e com frequência rejeita a configuração de força maior” (JORGE NETO; CAVALCANTE, 2019, p.966)

Ainda, é possível diferenciar as vertentes de entendimento difundidas entre os desembargadores de ambas as turmas. Alguns deles, como visto, exigem a caracterização e comprovação inequívoca de afetação substancial na situação econômica da empresa para que se configure a força maior. Outros, para além de exigirem a afetação financeira, demandam e conseqüente extinção da empresa ou do estabelecimento para, assim, caracterizar a hipótese da força maior. De outro lado, alguns ainda desvalidam o instituto no plano fático ao considerar que a não adoção de medidas alternativas para manutenção do contrato de trabalho seja equivalente a imprevidência do empregador, e, assim, enquadram a empresa no que prevê o §1º do art. 501 da CLT, que determina a exclusão da força maior nessa hipótese.

Dentre os acórdãos analisados, tão somente o desembargador Francisco de Assis Carvalho e Silva e a desembargadora Ana Maria Ferreira Madruga mantiveram posicionamento no sentido de que não consideram necessária a extinção da empresa para a qualificação da força maior. É unânime, contudo, a compreensão de que a calamidade pública causada pela pandemia do novo coronavírus (Covid-19) se trata de um evento de efeitos drásticos, tanto aos empregados quanto aos empregadores.

No plano jurídico, significa dizer que o Tribunal Regional do Trabalho da 13ª Região, dentro dos acórdãos analisados, prezou por interpretar que o motivo de força maior é um instituto cuja aplicação na seara trabalhista carece do preenchimento de requisitos tais quais a comprovação de afetação substancial financeira da empresa e sua consequente extinção. Essa interpretação advém do que prevê o art. 502 da CLT, mas, como se viu, não é o entendimento unânime no Tribunal.

A compreensão jurídica dada pela maioria dos desembargadores que compõem as turmas recursais evoca um senso bastante rigoroso e em desfavor das empresas. Num plano teórico, defendemos a compreensão da força maior como, naturalmente, hipótese de extinção do contrato de trabalho e, ainda, dado o caráter inevitável do evento de força maior, mormente da calamidade de saúde pública causada pela pandemia do novo coronavírus, entendemos que a autorização dada pela MP/927 para tratar as questões trabalhistas enquanto hipótese de força maior, deixa o espaço livre para a aplicação do instituto como justificativa para o rompimento do contrato de trabalho.

Somos a favor da tese de que a MP/927 autoriza, de fato, a rescisão do contrato de trabalho com fulcro na força maior, até porque os efeitos catastróficos econômicos e financeiros suscetíveis às empresas nesse cenário tem presunção conclusiva (*iure et iure*), porquanto nos manifestamos em convergência com a tese levantada por Alexandre Agra Belmonte neste sentido (2020, p. 43).

Entendemos que o posicionamento majoritário do TRT-13 pondera em favor do princípio da continuidade da relação contratual, bem como presume a priorização do princípio da alteridade dado o evento pandêmico sobre as relações trabalhistas. Contudo, havemos de ponderar que, no cenário causado pela pandemia do novo coronavírus, houve a desestabilização paritária entre os componentes da relação trabalhista. Assim, enxergamos a rescisão do contrato de trabalho com fulcro na força maior como um meio de equilíbrio entre as partes, pois ele não

isenta por completo o empregador em suas obrigações rescisórias, não deixando o empregado sem perceber nenhuma verba, enquanto atenua seus dispêndios, possibilitando a continuidade da empresa sem maiores sacrifícios enquanto enfrenta um cenário de incertezas e inevitabilidade absoluta (FERNANDES, 2013, p.183).

## REFERÊNCIAS

BELMONTE, Alexandre Agra. **Teorias do fortuito, força maior, fato do príncipe e imprevisão nas relações de trabalho – aplicação das cláusulas resolutórias e revisionais sob os impactos de pandemias.** Salvador: Editora JusPodivm, 2020.

BERTE, Bernardo Tonial; ROTHFUCHS, João Vicente. **Força maior ou fato do príncipe: hipóteses de fundamentação para as resoluções contratuais trabalhistas ocorridas durante a pandemia do Covid-19,** 2020.

BRASIL. Decreto-lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943. **Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho.** Brasília: Presidência da República. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del5452.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del5452.htm). Acesso em: 3 de setembro de 2021.

BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2020. **Institui o Código Civil.** Brasília: Presidência da República. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/110406compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm). Acesso em: 3 de setembro de 2021.

BRASIL, Medida Provisória nº 927, de 22 de março de 2020. **Dispõe sobre as medidas trabalhistas para enfrentamento do estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, e da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (covid-19), e dá outras providências.** Brasília: Presidência da República. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/mpv/mpv927.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/mpv/mpv927.htm). Acesso em: 25 de outubro de 2021.

BRASIL. Ministério da Economia. Setor de Fiscalização do Trabalho. **Nota Informativa SEI nº 13448 de 2020.** Rio de Janeiro, 28 de maio de 2020.

BRASIL. Tribunal Regional do Trabalho 13ª Região (TRT-13). **Embargos de Declaração em Recurso Ordinário nº 0000246-89.2020.5.13.0007. Embargante: Cavesa Campina Grande Veículos Ltda. Embargado: Maria Do Socorro De Sousa Paiva. Relator: Desembargador Eduardo Sérgio Almeida.** João Pessoa, 29 de janeiro de 2021. Disponível <https://trt-13.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/1172202617/recurso-ordinario-trabalhista-ro-2468920205130007-0000246-8920205130007/inteiro-teor-1172202626>. Acesso em 17 de novembro de 2021.

BRASIL. Tribunal Regional do Trabalho 13ª Região (TRT-13). **Recurso Ordinário nº 0000025-06.2021.5.13.0029. Recorrente: Companhia Tropical De Hotéis. Recorrido: Joaquim Francisco De Souza. Relator: Desembargador Francisco de Assis Carvalho e Silva.** João Pessoa, 25 de maio de 2021. Disponível em <https://trt-13.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/1220201803/recurso-ordinario-rito-sumarissimo-ro-250620215130029-0000025-0620215130029/inteiro-teor-1220201825>. Acesso em 17 de novembro de 2021.

BRASIL. Tribunal Regional do Trabalho 13ª Região (TRT-13). **Recurso Ordinário nº 0000220-97.2020.5.13.0005. Recorrente: Campanha Nacional De Escolas Da Comunidade e Francisca Arruda Ramalho. Recorrido: Campanha Nacional De Escolas Da Comunidade e Francisca Arruda Ramalho. Relator: Desembargador Francisco De Assis Carvalho e Silva.** João Pessoa, 04 de maio de 2021. Disponível em <https://trt-13.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/1220208613/recurso-ordinario-trabalhista-ro-2209720205130005-0000220-9720205130005/inteiro-teor-1220208623>. Acesso em 17 de novembro de 2021.



BRASIL. Tribunal Regional do Trabalho 13ª Região (TRT-13). **Recurso Ordinário nº 0000252-11.2020.5.13.0003. Recorrente: Gama Restaurante e Serviços Eireli (Clara Germana Tavares Amorim De Albuquerque - Me). Recorrido: Simone Elias Da Silva, Alpha Empreendimentos Hoteleiros Ltda, Omega Eventos Serviços Eireli. Relator: Desembargador Ubiratan Moreira Delgado.**

João Pessoa, 09 de março de 2021. Disponível em <https://trt-13.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/1185357272/recurso-ordinario-rito-sumarissimo-ro-2521120205130003-0000252-1120205130003/inteiro-teor-1185357334>. Acesso em 17 de novembro de 2021.

BRASIL. Tribunal Regional do Trabalho 13ª Região (TRT-13). **Recurso Ordinário nº 0000257-15.2020.5.13.0009. Recorrente: Felipe Ferreira Da Silva, Tess Industria E Comercio Ltda. Recorrido: Felipe Ferreira Da Silva, Tess Industria E Comercio Ltda. Relator: Desembargador Ubiratan Moreira Delgado.**

João Pessoa, 13 de abril de 2021. Disponível em <https://trt-13.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/1194314712/recurso-ordinario-rito-sumarissimo-ro-2571520205130009-0000257-1520205130009/inteiro-teor-1194314745>. Acesso em 17 de novembro de 2021.

BRASIL. Tribunal Regional do Trabalho 13ª Região (TRT-13). **Recurso Ordinário nº 0000313-97.2020.5.13.0025. Recorrente: Gabriel Lima Bezerra. Recorrido: Combate Prestadora De Serviços Eireli, N Claudino & Cia Ltda. Relator: Desembargadora Ana Maria Ferreira Madruga.**

João Pessoa, 11 de março de 2021. Disponível em <https://trt-13.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/1182667309/recurso-ordinario-rito-sumarissimo-ro-3139720205130025-0000313-9720205130025/inteiro-teor-1182667322>. Acesso em 17 de novembro de 2021.

BRASIL. Tribunal Regional do Trabalho 13ª Região (TRT-13). **Recurso Ordinário nº 0000376-58.2020.5.13.0014. Recorrente: Clinica Pronto Socorro Infantil E Hospital Geral. Recorrido: Lourival Fernandes De Araújo. Relator: Desembargador Edvaldo de Andrade.**

João Pessoa, 02 de fevereiro de 2021. Disponível em <https://trt-13.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/1163913824/recurso-ordinario-trabalhista-ro-3765820205130014-0000376-5820205130014/inteiro-teor-1163913867>. Acesso em 17 de novembro de 2021.

BRASIL. Tribunal Regional do Trabalho 13ª Região (TRT-13). **Recurso Ordinário nº 0000392-48.2020.5.13.0002. Recorrente: Ivancleide Araújo De Sousa. Recorrido: Restaurante Sapucaia Ltda - EPP. Relator: Desembargadora Ana Maria Ferreira Madruga.** João Pessoa, 09 de março de 2021. Disponível em <https://trt-13.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/1185358092/recurso-ordinario-rito-sumarissimo-ro-3924820205130002-0000392-4820205130002/inteiro-teor-1185358112>. Acesso em 17 de novembro de 2021.

BRASIL. Tribunal Regional do Trabalho 13ª Região (TRT-13). **Recurso Ordinário nº 0000395-91.2020.5.13.0005. Recorrente: Campanha Nacional De Escolas Da Comunidade. Recorrido: Rita Suenia Da Silva. Relator: Desembargador Wolney de Macedo Cordeiro.** João Pessoa, 11 de maio de 2021. Disponível em <https://trt-13.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/1207976499/recurso-ordinario-rito-sumarissimo-ro-3959120205130005-0000395-9120205130005/inteiro-teor-1207976536>. Acesso em 17 de novembro de 2021.

BRASIL. Tribunal Regional do Trabalho 13ª Região (TRT-13). **Recurso Ordinário nº 0000396-13.2020.5.13.0026. Recorrente: Jr. Escola De Idiomas Ltda. - Me e Carena Moura Severino Da Silva. Recorrido: Jr. Escola De Idiomas Ltda. - Me e Carena Moura Severino Da Silva. Relator: Desembargador Francisco De Assis Carvalho e Silva.** João Pessoa, 09 de março de 2021. Disponível em <https://trt-13.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/1185356672/recurso-ordinario-rito-sumarissimo-ro-3961320205130026-0000396-1320205130026/inteiro-teor-1185356734>. Acesso em 17 de novembro de 2021.

BRASIL. Tribunal Regional do Trabalho 13ª Região (TRT-13). **Recurso Ordinário nº 0000446-02.2020.5.13.0006. Recorrente: Pizza Mia Cabo Branco Ltda - Me, Pizza Mia Pizzaria Ltda - Me Recorrido: Rhurian Charles Da Silva Sena. Relator: Juíza Herminegilda Leite Machado.** João Pessoa, 08 de março de 2021. Disponível em <https://trt-13.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/1185359780/recurso-ordinario-rito-sumarissimo-ro-4460220205130006-0000446-0220205130006/inteiro-teor-1185359795>. Acesso em 17 de novembro de 2021.

BRASIL. Tribunal Regional do Trabalho 13ª Região (TRT-13). **Recurso Ordinário nº 0000545-75.2020.5.13.0004. Recorrente: Omega Eventos Serviços Eireli, Gama Restaurante E Serviços Eireli. Recorrido: Leonidas Ferreira Rodrigues. Relator: Desembargador Ubiratan Moreira Delgado.** João Pessoa, 13 de julho de 2021. Disponível em <https://trt-13.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/1255627275/recurso-ordinario-rito-sumarissimo-ro-5457520205130004-0000545-7520205130004/inteiro-teor-1255627287>. Acesso em 17 de novembro de 2021.

BRASIL. Tribunal Regional do Trabalho 13ª Região (TRT-13). **Recurso Ordinário nº 0000714-56.2020.5.13.0006. Recorrente: Juliany Rodrigues Pacheco Faustino e Bravsec - Serviços Auxiliares De Transporte Aéreo Eireli. Recorrido: Bravsec - Serviços Auxiliares De Transporte Aéreo Eireli e Juliany Rodrigues Pacheco Faustino. Relator: Desembargador Francisco De Assis Carvalho e Silva.** João Pessoa, 09 de julho de 2021. Disponível em <https://trt-13.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/1255627809/recurso-ordinario-rito-sumarissimo-ro-7145620205130006-0000714-5620205130006/inteiro-teor-1255627818>. Acesso em 17 de novembro de 2021.

CALVO, Adriana. **Manual de direito do trabalho**. 5. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

CASSAR, Vólia Bomfim. **Resumo de direito do trabalho**. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2018

CRUZEIRO, Deives Fernando. **Covid-19. Fato de príncipe. Força maior**. RJLB, Ano 6 (2020), nº 5.

DELGADO, Mauricio Godinho. **Curso de direito do trabalho: obra revista e atualizada conforme a lei da reforma trabalhista e inovações normativas e jurisprudenciais posteriores**. 18. ed. São Paulo: LTr, 2019.

FERNANDES, Alexandre Cortez. **Direito civil: responsabilidade civil**. 1ª ed. Caxias do Sul, RS: Educs, 2013.

GARCIA, Gustavo Filipe Barbosa. **Curso de direito do trabalho**. 14 ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito civil brasileiro: responsabilidade civil**. 14. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

JORGE NETO, Francisco Ferreira; CAVALCANTE, Jouberto de Quadros Pessoa. **Direito do Trabalho**. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2019.

MARTINEZ, L. **Curso de direito do trabalho**. 11. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2020, vol. 4.

MARTINEZ, Luciano; POSSÍDIO, Cyntia. **O trabalho nos tempos do Coronavírus**. São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

OMS – Organização Mundial da Saúde. **Doença do coronavírus (Covid-19)**. OMS, 2020. Disponível em: [https://www.who.int/health-topics/coronavirus#tab=tab\\_1](https://www.who.int/health-topics/coronavirus#tab=tab_1). Acesso em 17 de novembro de 2021.

ROMAR, Carla Teresa Martins. **Direito do Trabalho**. 5. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

TARTUCE, Flávio. **Direito Civil: teoria geral dos contratos e contratos em espécie**. 14. Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019, vol. 3.

VIVEIROS, Luciano. **CLT comentada pela reforma trabalhista (Lei nº 13.467/2017)**. 9. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018.



PPGC UFPA

Programa de Pós-Graduação em Ciências Jurídicas



UFPA



9 786559 042456