



V. 5, N. 8, JAN./JUN. 2019

REVISTA
DIREITOS,
TRABALHO E
POLÍTICA SOCIAL

TRABALHO E VIOLAÇÃO DE DIREITOS HUMANOS NO CONTEXTO DE REESTRUTURAÇÃO DO CAPITAL

ISSN 2447-0023

QUALIS B3



V. 5, N. 8, JAN./JUN. 2019

REVISTA
DIREITOS,
TRABALHO E
POLÍTICA SOCIAL

TRABALHO E VIOLAÇÃO DE DIREITOS HUMANOS NO CONTEXTO DE REESTRUTURAÇÃO DO CAPITAL

ISSN 2447-0023
QUALIS B3



UFMT

Ministério da Educação
Universidade Federal de Mato Grosso

Reitora

Myrian Thereza de Moura Serra

Vice-Reitor

Evandro Aparecido Soares da Silva

Coordenador da Editora Universitária

Renilson Rosa Ribeiro

Periódico semestral

Publicação do Programa de Pós Graduação em Política Social - PPGPS
e do Programa de Pós Graduação em Direito - PPGD

Projeto aprovado na gestão 2013/2014 do PPGPS

Ivone Maria Ferreira da Silva e Marluce Souza e Silva

Projeto aprovado na gestão 2013/2014 do PPGDA

Carlos Teodoro Irigaray e Patryck Ayala

Coordenadoras do Programa de Pós Graduação em Política Social (2015/2016)

Leana Oliveira Freitas e Imar Domingos Queiroz

Coordenadores do Programa de Pós Graduação em Direito (2015/2016)

Carlos Eduardo Silva e Souza e Valério de Oliveira Mazzuoli

Editora responsável

Marluce Souza e Silva

Conselho Editorial Científico

Carla Reita Leal

Imar Domingos Queiroz

Iris Maria de Oliveira

Liliane Capilé C. Novais

Renan Bernardi Kalil

Sara Graneman

Tania Maria Santana dos Santos

Valdiney Antonio de Arruda

Pareceristas

Carlos Eduardo Silva Souza;

Imar Domingos Queiroz;

Irenilda Angela dos Santos;

Josiley Rafael Carrijo;

Leana Oliveira Freitas ;

Lélica Elis Lacerda

Liliane C. Charbel Novais;

Marluce Souza e Silva;

Qelli Viviane Dias Rocha;

Ruteléia Cândida de Souza Silva



REVISTA

**DIREITOS,
TRABALHO E
POLÍTICA SOCIAL**

TRABALHO E VIOLAÇÃO DE DIREITOS HUMANOS NO CONTEXTO DE REESTRUTURAÇÃO DO CAPITAL

ISSN 2447-0023

QUALIS B3

© Marluce Souza e Silva (Editora), 2019.

A reprodução não autorizada dessa publicação por qualquer meio, seja total ou parcial, constitui violação da Lei nº 9.610/98.

Dados Internacionais de Catalogação na Fonte

R454 Revista direitos, trabalho e política social [recurso eletrônico] /
Universidade Federal de Mato Grosso ; editora Marluce Souza
e Silva. – Vol. 5, n. 8 (jan./jun. 2019)- . – Cuiabá : UFMT,
2015-.
232 p. ; 23 cm.

Semestral.
Publicação dos Programas de Pós-Graduação em Política
Social (PPGPS) e Pós-Graduação em Direito (PPGD).

ISSN 2447-0023

1. Política social. 2. Direito agroambiental. 3. Trabalhador –
Proteção social. I. Universidade Federal de Mato Grosso. II. Silva,
Marluce Souza e.

CDU 304.4:[349.42:349.6](051)

Ficha Catalográfica elaborada pelo Bibliotecário Jordan Antonio de Souza - CRB1/2099

Publicação

Programa de Pós-Graduação em Política Social - PPGPS
Programa de Pós-Graduação em Direito - PPGD

Fotografia de capa e contra capa

Paul Prescott / Adobe Stock

Capa, projeto gráfico e diagramação

Téo Imagens

Editoração eletrônica

Téo Imagens

Organização de materiais

Patrícia Rosalina da Silva



SUMÁRIO

EDITORIAL07

IDENTIDADE E DESENVOLVIMENTO COM 'ISMO':
A DESTRUTIVIDADE DO CAPITAL E SUA BUSCA
POR LEGITIMIDADE 12
Qelli Viviane Dias Rocha

UM OLHAR SOBRE O TRABALHO DA CRIANÇA E
DO ADOLESCENTE 30
Thiago Rodrigues Barbosa

CRISE DO CAPITAL E OS DESAFIOS PARA O CONTROLE
SOCIAL NA SAÚDE 57
Maciana de Freitas e Souza
Tamara de Freitas Ferreira
Ronally Dart Oliveira

PESSOAS EM SITUAÇÃO DE RUA: UMA ANÁLISE DO
RETRATO CENSITÁRIO EM CUIABÁ NO ANO DE 2017 78
Juliano Batista dos Santos
Juliana Abonizio

INSERÇÃO DE IDOSOS NO MERCADO DE TRABALHO
FORMAL BRASILEIRO EM 1996, 2006 E 2016 100
José Ediglê Alcantara Moura
Maria Jeanne Gonzaga de Paiva

A POLÍTICA DE AÇÃO AFIRMATIVA PARA QUILOMBOLAS
NA UFMT: PERMANÊNCIA DOS ESTUDANTES114

Wesley Henrique Alves da Rocha

Eva da Silva Alves

José Genivaldo de Arruda Barbosa

Marileide Pinheiro da Silva

Elizabete Maria da Silva

AS INCONSTITUCIONALIDADES DO TÍTULO II-A DA
CONSOLIDAÇÃO DAS LEIS DO TRABALHO137

Debora Markman

Mirta Gladys Lerena Manzo de Misailidis

TEMAS LIVRES

DEMOCRACIA E REDEMOCRATIZAÇÃO LATINA:
BRASIL E BOLÍVIA SOB ANÁLISE.....166

Alair Silveira

CONTRATAÇÕES PÚBLICAS SUSTENTÁVEIS COMO
INSTRUMENTOS DE POLÍTICAS URBANAS AMBIENTAIS... 199

Laura Magalhães de Andrade

Luiz Fernando do Vale de Almeida Guilherme

A DISPUTA IDEOLÓGICA NAS MATÉRIAS DE POLÍTICA NAS
REVISTAS VEJA E CARTA CAPITAL215

Miguel Rodrigues Netto

EDITORIAL

A revista “Direitos, Trabalho e Política Social” agora, em seu oitavo número, apresenta artigos sobre: TRABALHO E VIOLAÇÃO DE DIREITOS HUMANOS NO CONTEXTO DE REESTRUTURAÇÃO DO CAPITAL e outros temas livres. Todos elaborados por autores e autoras inseridos/as na discussão do mundo do trabalho, e que apresentam uma compreensão sobre a flexibilização das leis trabalhistas e/ou dos direitos humanos. Expressam, mais uma vez, a “natureza contraditória da Política social em suas potencialidades e limites diante da dinâmica da relação Estado e sociedade na contemporaneidade, que é marcada pela crise do capitalismo, que atinge todas as áreas da vida humana.” Aqui o leitor/a deverá encontrar bases e parâmetros para desenvolver novas produções textuais e construir suas próprias resenhas e pensamentos.

A autora **Qelli Viviane Dias Rocha** apresenta o artigo intitulado IDENTIDADE E DESENVOLVIMENTO COM ‘ISMO’- A DESTRUTIVIDADE DO CAPITAL E SUA BUSCA POR LEGITIMIDADE, que apresenta contribuições importantes para a apreensão das políticas públicas em face do capitalismo mundializado, em sua fase política neoliberal, e apresenta de forma breve, a constituição da formação sócio-histórica brasileira por meio das análises de Florestan Fernandes e Otavio Ianni.

O autor Thiago Rodrigues Barbosa nos oferece UM OLHAR SOBRE O TRABALHO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE, enfatizando que a erradicação do trabalho infantil na zona rural não depende apenas do rigor normativo, pois a simples existência da norma não garante sua eficácia e efetividade no combate à exploração



de mão de obra infanto-juvenil no contexto da agricultura familiar. A eficácia, que é em última análise a realização dos ditames jurídicos objetivados pelo legislador e a efetividade, que é a realização do direito desempenhando sua função social, dependem do ajustamento da norma às peculiaridades daqueles a quem se destinam.

Maciana de Freitas e Souza, Tamara de Freitas Ferreira e Ronally Dart Oliveira trazem um artigo sobre a **CRISE DO CAPITAL E OS DESAFIOS PARA O CONTROLE SOCIAL NA SAÚDE**, indicando que no Brasil, com o processo de redemocratização política, o Sistema Único de Saúde (SUS), representou um importante marco na trajetória histórica da proteção social no país. Ressaltando que a partir da década de 1990, diante da ofensiva neoliberal é criada a lei N° 8.142 no sentido de regulamentar os conselhos de saúde. O trabalho busca compreender de que maneira o controle social se apresenta frente ao avanço neoliberal.

Juliano Batista dos Santos oferece o artigo **PESSOAS EM SITUAÇÃO DE RUA: UMA ANÁLISE DO RETRATO CENSI-TÁRIO EM CUIABÁ NO ANO DE 2017** que apresenta o perfil das pessoas em situação de rua em Cuiabá-MT, a partir da análise do Projeto e do Relatório *Quero Te Conhecer* da Secretaria Municipal de Assistência Social e Desenvolvimento Humano da Prefeitura da capital, com o objetivo de compreender o que a nova gestão do governo municipal (2017 a 2020) pensa e planeja para a população de rua durante os próximos quatro anos.

José Ediglê Alcantara Moura e Maria Jeanne Gonzaga de Paiva escrevem e apresentam, nesse número, um texto sobre a **INSERÇÃO DE IDOSOS NO MERCADO DE TRABALHO FORMAL BRASILEIRO EM 1996, 2006 – 2016**, com o objetivo de ana-



lisar a evolução da participação dos idosos, por sexo, no mercado de trabalho formal brasileiro, nos anos de 1996, 2006 e 2016. Para tanto, foi traçado o perfil socioeconômico e demográfico dos ocupados com faixa etária de 65 anos ou mais. A principal fonte de informação foi a Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), do Ministério do Trabalho e do Emprego (MTE).

Wesley Henrique Alves da Rocha, Eva da Silva Alves, José Genivaldo de Arruda Barbosa, Marileide Pinheiro da Silva e Elizabete Maria da Silva apresentam um artigo sobre A POLÍTICA DE AÇÃO AFIRMATIVA PARA QUILOMBOLAS NA UFMT: PERMANÊNCIA DOS ESTUDANTES onde refletem acerca das condições de permanência ofertadas aos estudantes quilombolas, bem como sobre as dificuldades enfrentadas pela administração da universidade na manutenção do programa. A metodologia adotada foi a pesquisa bibliográfica descritiva com abordagem qualitativa, operacionalizada como uma pesquisa de campo na Universidade Federal de Mato Grosso, com um estudante ingressante por meio do Programa de Inclusão de Estudantes Quilombola (PROINQ), remanescente da comunidade Mata Cavalo (MT) e com dois servidores da Pró-reitora de Assistência Estudantil (PRAE).

Debora Markman e Mirta Gladys Lerena Manzo de Missailidis apresentam um artigo sobre AS INCONSTITUCIONALIDADES DO TÍTULO II-A DA CONSOLIDAÇÃO DAS LEIS DO TRABALHO, analisando as disposições constantes no Título II-A da CLT, por meio de pesquisa bibliográfica e documental, de caráter qualitativo, utilizando-se, na escrita, do procedimento dedutivo. Aferindo a constitucionalidade do novo regramento proposto, haja vista que este viola os direitos fundamentais e a própria dignidade



da pessoa humana, bem como os princípios hermenêuticos e a legislação civil.

Alair Silveira nos traz um artigo sobre a DEMOCRACIA E REDEMOCRATIZAÇÃO LATINA: BRASIL E BOLÍVIA SOB ANÁLISE, destacando que em meados da década de 1980, enquanto os países centrais experimentavam a contração democrática, a América Latina experimentava o processo de redemocratização, mas que o alcance desse processo, entretanto, precisa ser relativizado não somente quanto à efetividade democrática, senão que problematizado no contexto das relações de globalização econômica e hegemonia neoliberal. Assim, o artigo, reflete a democracia latino-americana, assim como sobre a redemocratização após experiências ditatoriais no Brasil e na Bolívia, e as expectativas sociais depositadas em primeiros-mandatários oriundos das lutas sociais.

Laura Magalhães de Andrade e Luiz Fernando do Vale de Almeida Guilherme enriquecem a 8ª. edição com o artigo CONTRATAÇÕES PÚBLICAS SUSTENTÁVEIS COMO INSTRUMENTOS DE POLÍTICAS URBANAS AMBIENTAIS, afirmando que desde as últimas décadas do século XX, a busca por um meio ambiente ecologicamente equilibrado, notadamente após a Constituição da República de 1988, com seu art. 225, está na pauta do governo nacional, com o intuito não só de minimizar os impactos já existentes, mas de rever os hábitos consumeristas do próprio Estado e da sociedade. E, nesse contexto, o artigo apresenta um estudo sobre licitações sustentáveis como uma alternativa viável às contratações públicas municipais, tradicionalmente abarcadas pela Lei nº 8.666/1993 e que, atualmente, englobam o conceito de desenvolvimento sustentável em um necessário ciclo ético-ambiental. Assim



apresentam o resultado de uma investigação teórico-legislativa sobre o tema.

Miguel Rodrigues Netto fecha esta edição com o artigo A DISPUTA IDEOLÓGICA NAS MATÉRIAS DE POLÍTICA NAS REVISTAS: VEJA E CARTA CAPITAL, demonstrando que tais publicações se utilizam de teorias da comunicação como agenda setting e gatekeeper para induzir seus leitores na forma de reagir aos conteúdos publicados, reforçando seu viés ideológico, seja alinhado à direita seja à esquerda. Conclui que, embora ambas as publicações realizem um alinhamento ideológico na abordagem de suas matérias, *Carta Capital* o faz dentro dos limites do jornalismo enquanto que *Veja* utiliza subterfúgios para reforçar sua narrativa falaciosa.

Marluce Souza e Silva



IDENTIDADE E DESENVOLVIMENTO COM 'ISMO'

A DESTRUTIVIDADE DO CAPITAL E SUA BUSCA POR LEGITIMIDADE

Qelli Viviane Dias Rocha¹

Resumo: O presente trabalho objetiva contribuir para a apreensão das políticas públicas em face do capitalismo mundializado, em sua fase política neoliberal. Para tanto, apresenta de forma breve a constituição da formação sócio-histórica brasileira por meio das análises de Florestan Fernandes e Otavio Ianni. Após, passa a discutir como as representações dos sujeitos constitutivos da classe trabalhadora, em especial mulheres negras, têm sido apropriadas pelos organismos multilaterais e internacionais afim de escamotear as demandas reais e concretas destes sujeitos às políticas culturalistas de representações-identitárias. Através de sucessivas aproximações com a realidade atual, busca por meio de mediações entre as categorias Estado, políticas sociais e desenvolvimento, evidenciar como o Estado capitalista burguês e dependente brasileiro rebaixa as necessidades concretas às demandas do mercado.

Palavras-chave: Identidade. Desenvolvimento. Capitalismo

IDENTITY AND DEVELOPMENT WITH 'ISM'

THE DESTRUCTIVENESS OF CAPITAL AND ITS QUEST FOR LEGITIMACY

Abstract: This paper aims to contribute to the apprehension of public policies in the face of globalized capitalism, in its neoliberal po-

¹ Graduada em Serviço Social pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, Mestre em Serviço Social pela Faculdade de ciências Sociais e Humanas da Universidade Estadual “Júlio de Mesquita Filho” (UNESP). Atualmente é professora Assistente do Departamento de Serviço Social da Universidade Federal de Mato Grosso, participa como pesquisadora do Núcleo de estudos e pesquisa sobre a organização da mulher e relações de Gênero (NUEPOM - UFMT), Coordena o grupo de Estudos sobre sexualidade e identidade de gênero do NUEPOM. É aluna do programa de doutorado interinstitucional UNB/UFMT. E-mail: qelliviviane@yahoo.com.br



litical phase. For that, it briefly presents the constitution of the Brazilian socio-historical formation through the analyzes of Florestan Fernandes and Otavio Ianni. Afterwards, it begins to discuss how the representations of working class constituents, especially black women, have been appropriated by multilateral and international organizations in order to conceal the real and concrete demands of these subjects for the culturalist policies of identity-representations. Through successive approximations with current reality, it seeks through means of mediations between the categories of state, social policies and development, to show how the bourgeois and dependent Brazilian capitalist state reduces the concrete needs to the demands of the market.

Key words: Identity. Development. Capitalism

1 Estado e Desenvolvimento no Brasil.

Em seu “*A Revolução Burguesa*” (2006), FERNANDES, afirma que entre a dominação burguesa e transformação capitalista há uma alta variação e que, esta última, não se determina de maneira endógena, ao contrário, requer requisitos intrínsecos socioculturais e políticos, bem como, histórico-sociais, que incluem à dominação burguesa; interesses de classes extraburguesas e das burguesias internas e externas. (FERNANDES, 2006, p. 337). Destarte, iniciamos nossa reflexão, partindo dessa premissa, pois, acreditamos que esta têm forte influencia sobre a “constituição” dos sujeitos sociais Mulheres - enquanto categorias social e histórica, que no Brasil, ao longo de sua instituição enquanto sujeitos políticos têm conforme nos aponta ARRETICHE (2010 e 596), emergido num contexto em se verifica a substituição dos direitos sociais, por direitos políticos e civis, dada nossa particular formação socio-histórica.



De acordo com FERNANDES, (2006), o que particulariza nossa formação socio-histórica é o forma peculiar da economia capitalista subdesenvolvida e/ou dependente, que ao contrario do que supõem nosso “traço colonial”, não evoluiu ao ponto de se superar e se inscrever nos marcos do capitalismo imperialista, embora saturadas nossas funções econômicas, sociais e políticas, não alcançamos o estágio correspondente do capitalismo.

O que equivale a dizer que, a manutenção da expropriação² capitalista externa e o subdesenvolvimento relativo, mesmo como alguns “arrogam apregoar”, como período neodesenvolvimentismo ou novo desenvolvimentismo, não assegurou as populações mais subalternizadas, ou marginalizadas, tais como as mulheres/ negros e a população LGBT acesso à direitos de cidadania.

Em termos reais, o que presenciamos de 2002 à 2015, foi um período em que o capitalismo na periferia (Brasil), por meio do desenvolvimento da economia mercantil, associa-se à monopolista, acelerando e intensificando a acumulação de riqueza das classes burguesas e dominantes, por meio da “apropriação dual do excedente econômico” (FLORESTAN, 2006, p. 341).

Para PAULANI (2008, p. 06), ao contrário do que afirma os defensores do novo/ou/ neodesenvolvimentismo, o que se verifica no Brasil é, um tipo específico de estado de exceção, dado pela implementação das políticas neoliberais. Ao tomar como referência Agamben, Paulani, considera a teoria do estado de exceção, aquela que transcende ao estado de direito, cujo princípio norteador é a soberania da necessidade em detrimento do estado da Lei. Noutras

² Para apropriação da categoria expropriação ver: HARVEY, David. O Novo Imperialismo. São Paulo: Edições Loyola, 2004. Capítulos 3 e 4.



palavras é a “necessidade que faz a lei”. Entretanto, para a autora, embora este estado tenha validade em contextos efetivos de exceção como nos casos de guerra, têm sido implementado de forma instrumental e técnica por países e regiões de capitalismo periférico – dependentes, constituindo-se como meios de “erodir os poderes legislativos e ratificar posições promulgadas pelo executivo sob as formas de decretos com força de lei” (2004, p. 19).

Sem entrarmos na discussão teórica do estado de exceção que se materializou no estado de emergência a partir da década de 1980 no Brasil, nos alinhamos com o posicionamento da autora que, analisando o período de ditadura no Brasil à transição democrática como a exacerbação inflacionaria interna, inscrita pela crise econômica mundial gerada pela crise do petróleo ao mesmo tempo em que objetiva a continuidade do crescimento industrial interno, impulsiona o aumento da dívida externa.

Neste sentido, o II PND (plano nacional de desenvolvimento industrial e de infraestrutura), continuou a impulsionar o desenvolvimento de insumos básicos e de bens de capital. Embora, relativamente bem-sucedido, a instabilidade da moeda nacional, bem como, as necessidades do capital estrangeiro de expansão, à reconfiguração do capital por meio do neoliberalismo expressam e evidenciam o redirecionamento do Estado. Colocada na ordem do dia, as políticas neoliberais, passam a exigir um Estado interventor na defesa do capital, na proteção da mercadoria e na mercantilização dos serviços públicos e da vida dos sujeitos sociais.

De acordo com PAULANI (2008, p. 15/16) a essas políticas perpassam;



[...] permitir a valorização injustificável da moeda brasileira até a verdadeira emergência trazida com a crise cambial de janeiro de 1999; aprovar uma lei (a Lei da Responsabilidade Fiscal, que muitos chamam Lei da Irresponsabilidade Social); Abrir a economia estabranadamente, permitindo a quebra de várias empresas brasileiras e o aumento do desemprego; vender ao capital internacional, com dinheiro público, empresas de setores essenciais e estratégicos, como as empresas de energia elétrica e as de telecomunicação; elevar a taxa real de juros a níveis impensáveis (que chegou em algumas ocasiões a mais de 40%) em função das crises financeiras vindas de fora ameaça da desvalorização da moeda e do retorno da inflação); Aprovar uma emenda constitucional que isenta da incidência da CPMF os recursos aplicados em bolsas de valores; Isentar de imposto de renda a distribuição de lucros de empresas a seus sócios brasileiros ou estrangeiros e a remessa de lucros ao exterior.

Neste cenário, a eleição do primeiro candidato de esquerda assumir a presidência, provir da classe trabalhadora e inscrever sua história política na luta sindical, muitos movimentos sociais, partidos políticos de esquerda, artistas e alas vanguardistas da sociedade brasileira, acreditavam que finalmente haverá chegado momento em que “a classe operaria iria ao paraíso no Brasil”, no entanto o que se viu e sentiu, foi a “definitiva decretação do Estado de emergência econômico”. Para PAULANI (2008, p. 16), a política econômica a partir deste governos passa a ser mais austera e ortodoxa, a elevação do superávit primário, para além do exigido pelo FMI, a elevação da taxa de pagamento dos juros da dívida pública em detrimento para recuperação da Educação – SUS e da Reforma Agrária, a “privatização da previdência social” dentre outras políticas de desmonte do Estado afim da manutenção da credibilidade frente aos organismos internacionais (FMI- OMC- BIRD, etc) demarcou a “intensificação da liturgia do sacrifício da “sociedade” para salvação do bem maior”.

Neste sentido o que há de novo?



A extrema concentração social de riqueza, a drenagem para fora de grande parte do excedente econômico nacional, a conseqüente e persistência de formas pré ou subcapitalistas de trabalho e a depressão medular do valor do trabalho assalariado, em contraste com os altos níveis de aspirações ou pressões compensadoras à democratização da participação econômica, sociocultural e política, produzem isoladamente e em conjunto, conseqüências que sobrecarregam e ingurgitam as funções especificamente políticas da dominação burguesa. FLORESTAN (2006, p. 341).

Nada! Os efeitos deletérios da criação e recriação dos requisitos sociais e políticos da sociabilidade capitalista, da classe burguesa enquanto classe dominante e hegemônica, sob o aspecto do capitalismo dependente e subdesenvolvido, expressa sua face mais cruel, perversa e selvagem. Neste sentido, o governo de “conciliação de classe”, o Lulupetismo, nos anos em que este afrente do governo no Brasil, cumpriu sua função “integradora junto a classe reinante que também se transformou em parte, na classe dominante”. Desta forma, também atendeu aos interesses da classe burguesa das nações capitalistas hegemônicas, visto não “fomentar a formação de burguesias de espírito nacionalistas revolucionário (dentro do capitalismo privado), ou ter incentivado transições para o capitalismo de Estado e para o Socialismo”. (FLORESTAN. 2006, p. 341/342) “se assim o tivesse feito, estaria contrariando os interesses mais diretos, que consiste na continuidade do desenvolvimento capitalista dependente e subdesenvolvido”.

Ao que pese nosso capitalismo em sua manifestação de dependência, este inscreve as relações sociais de sexo no Brasil, com grande viés conservador. Considerando que, a realidade brasileira sempre resguardou os traços conservadores dos invasores portugueses e da elite imperialista europeia, devemos considerar que, o capitalismo de dependência estruturalmente é em si um grande óbice



a constituição formas de surgimento de sujeitos sociais, coletivos e políticos que possam de forma orgânica fazer frente e refratar o conservadorismo à moda brasileira.

Nosso passado escravocrata, machista, patriarcal-sexista corroboram para perpetuação de políticas sociais residuais, focais, fragmentadas e pontuais, isto porque seguem à risca o manual técnico do orçamento (MTO), cuja compreensão de intervenção na realidade social, perpassa a classificação funcional das políticas públicas

Malgrado, a própria forma de constituição de políticas públicas no Brasil, atravessadas pelos interesses políticos burgueses, quase nunca expressam as vontades e reivindicações sociais, pois o direcionamento orçamentário, “força motriz” das políticas sociais, por intermédios dos fundos são inscritos pela disputados, na maioria das vezes se constituindo como formas de negociados frente aos interesses políticos e reivindicações sociais (SALVADOR, 2014, p. 18).

De acordo com Oliveira (apud SALVADOR , 2014) a decisão sobre as fontes de recursos do Estado refletem a correlação de forças sociais e políticas atuantes e que tem a hegemonia na sociedade. São, portanto, formas de espelhamento da própria realidade de uma determinada sociedade.

Assim, a nossa perspectiva, cabe ressaltar que o descompasso entre os direitos sociais conquistados pelas populações do capitalismo central/desenvolvido e os direitos sociais “incipientes” adquiridos pela classe trabalhadora no capitalismo dependente/ periférico, expressam as mutações da regulação no mundo do trabalho e na forma de organização e gestão do Estado. Se por um lado, os países industrializados do leste europeu viam o Estado ser desmontado, as políticas do *welfare states* serem suprimidas para responderem aos interesses do capital financeiro,



nos países periféricos sequer chegará de modo incipiente tal estado de bem-estar-social e, já se manifestará a implementação da nova fase do liberalismo em sua expressão ideo-política, ou seja, o neoliberalismo.

Esta conformação do Estado conforme nos aponta HARVEY (2004), exprime um momento da história do capitalismo em que os processos típicos da fase da acumulação primitiva se fazem presentes de modo muito mais intenso, esta intensificação se processa na relação ‘acumulação por espoliação’, também na “redução do espaço institucional do Estado, donde o setor privado passa a ser valorizado porque regido pela lógica do mercado”. De modo a ‘competir’ a este, a “diligência pela manutenção das regras que permitem o jogo capitalista produzir os bens públicos por excelência, ou seja, justiça e segurança” (Paulani, 2008, p. 77 – 79).

Se considerarmos que a emergência das mulheres operárias da classe trabalhadora (enquanto categoria analítica social, política, histórica e econômica) data do último quartel do século XX, o que verificaremos, em termos de materialização concreta de direitos de cidadania, será sua restrição à condição de cidadania regulada.

Malgrado, embora seja recente o interesse acadêmico sobre os movimentos de mulheres, o combate às opressões e explorações imperialistas e capitalistas são datadas desde o início do século passado no Brasil, mas podemos verificar que, na atualidade, tem sido renovado o interesse político e acadêmico, seja pelas lutas anticoloniais na periferia, seja por mudanças culturais e produtivas no centro do capitalismo. Neste novo panorama, os estudos sobre a mulher (que já tinham uma tradição consolidada) são redesenhados a partir dos estudos de gênero, hegemônicos pela perspectiva acentuadamente culturalista, tendendo a secundarizar as determinações de ex-



ploração de classe e da divisão sexual do trabalho na compreensão da situação da mulher na sociedade capitalista.

Constitui parte deste processo a interferência das ONGs e dos organismos internacionais multilaterais que, por meio da promoção das políticas de empoderamento e empreendedorismo feminino, escamoteou a dimensão concreta da opressão substancializada pela exploração aos ritos identitários e de representação.

Como dito, para seguir o receituário dos organismos internacionais, o Brasil passou a, “legalmente”, seguir acordos internacionais e estabelecer uma agenda “política” para as mulheres. Entretanto, sem destinação orçamentária específica, tal atuação não saiu do campo retórico.

Assim, seguindo e surfando “a onda” ufanista do feminismo de representação empoderado, o Brasil passou a exemplo da ONU que, desde o ano de 1975, realizou quatro Conferências Mundiais sobre a Mulher (as três primeiras foram: México, 1975; Copenhague, 1980 e Nairobi, 1985. Uma virada importante aconteceu na última, a IV Conferência Mundial sobre a Mulher: Ação para a Igualdade, Desenvolvimento e Paz, realizada no ano de 1995 em Pequim, China, onde foi aprovada a Declaração e Plataforma de Ação de Pequim. Nesta conferência foi consagrado o conceito de gênero, a noção de empoderamento e o enfoque da transversalidade). O Brasil, como é sabido, utilizou essas mesmas ferramentas (Conferências Municipais, Estaduais e Nacionais para as Mulheres) como instrumento estratégico para elaboração do I e II Plano Nacional de Políticas para as Mulheres, entretanto, por não ter destinação orçamentária própria, os programas e projetos sociais que impulsionariam maior equidade e justiça social entre homens e mulheres não saíram do papel.



Velado sob o manto da defesa da intersecção entre diversas políticas e diversas áreas, o que se viu foi desenvolvimentismo com ‘ismo’ (Bonete e Correia, 2015), a superexploração à que estão subordinadas e subjugadas as mulheres, bem como as negros/as (como apontam os dados da ONG Oxfam Brasil, divulgadas no dia 26 de Novembro), evidenciam que estruturalmente o sexismo/machismo e racismo se afirmam como bases sólidas, permanentes e estacionárias ao que pese a estratificação social, impossibilitando efetivamente que tais grupos sociais (mulheres/ negros e negras) se constituam enquanto cidadãos, ratificando, assim, as premissas de Santos, ao que pese a cidadania regulada.

Neste sentido e, conforme SANTOS, “cidadania regulada entendo o conceito de cidadania cujas raízes encontram-se, não em códigos de valores políticos, mas em um sistema de estratificação ocupacional, e que, ademais, tal sistema de estratificação ocupacional é definido por norma legal” (1987, p. 68).

Considerando a discussão de SANTOS (1987), é possível verificar que a constituição da cidadania moderna, tal como já apontada por Marshall é pela industrialização redesenhada e, a demarcação de acesso a bens e políticas sociais, restritos ao âmbito do mundo do trabalho. Neste sentido, conformando um tipo específico de cidadania sindical. Entretanto como aqui já mencionado, e dada as transformações no mundo do trabalho a partir da década de 1970, percebemos um enfraquecimento da ordem sindical, o que no contexto do neoliberalismo não será um óbice à transfiguração da cidadania ao consumo.

Conforme o autor,



[...] a desorganização da ordem social anterior propiciou as condições para a solução do problema. Estando o sistema sindical enfraquecido e reprimido, sob intervenção federal e severamente vigiado, nem mesmo as categorias profissionais mais fortes e vocais puderam opor resistência ao “achado” da Lei 4:725, de 13 de julho de 1965 [...] O controle sindical e o controle do salário profissional foram as formas autoritárias encontradas para compatibilizar os objetivos de acumulação acelerada, modernização tecnológica da economia e baixo nível de investimento educacional. Santos (1987, p. 105)

De acordo com SANTOS (1987) as políticas implementadas de proteção aos trabalhadores e as necessidades particulares destes para recomposição da força física de trabalho (mão de obra), além de deflagrar processos conflitivos, resultou também no “reforço a regulamentação administrativa da cidadania” e de modo tradicional permaneceu os processos de acumulação e controle social. As áreas de saúde, educação, saneamento básico habitação dentre outros permaneceram atendidos de modo residual. Aqui é possível estabelecermos um paralelo com os escritos de Aretche. (2010, p. 595)

Os direitos de cidadania foram desigualmente atribuídos de acordo com a inserção no mercado formal de trabalho, assim como os benefícios sociais estavam vinculados às contribuições e aos rendimentos dos trabalhadores. Em um contexto de elevados desemprego e desigualdade de renda, estas regras de titularidade reforçaram a exclusão e a segregação, em vez de reduzir desigualdades socioeconômicas.

A autora afirma que, o modelo de desenvolvimento no Brasil, se deu às custas da elevada desigualdade social e da concentrada acumulação econômica. Se considerarmos que a cidadania em Marshall é uma condição de acesso ao *status* e/ou privilegio e aqueles que não têm esta como uma condição imanente, mas que por meio da Educação pode à esta alcançar. Como pensar no Brasil acesso à cida-



dania em sua forma clássica, se os fundos de manutenção à educação são recorrentemente usurpados afim de socorrer outras demandas?

Se a educação se constitui como forma de política regulada, mas ainda assim, não é universalizada e, a partir da década de 1990 passou a ser mercantilizada. Como apreender outras políticas fundamentais que não tendo este *status*/ ou privilegio, diz-se de um conjunto que inscrevem a cidadania civil e política? Como pensar o exercício da cidadania para categorias sociais e políticas que sequer têm seus direitos civis reconhecido?

1.2 Identidade e Desenvolvimento com 'ismo'- a destrutividade do capital e sua busca por legitimidade.

Na sociedade capitalista burguesa patriarcal, a construção das identidades das mulheres, bem como dos homens, tem partido das diferenças biológicas. Estas, fornecem subsídios para justificar a naturalização das distinções dos papéis sociais masculinos e femininos que tem imposto às mulheres seu aprisionamento no espaço (doméstico) privado das relações sociais.

Estas relações sociais comparecem no cotidiano de forma imediata como relações naturais, mascarando a ação da cultura sobre os grupos sociais, promovendo a transmutação de machos e fêmeas em homens e mulheres, bem como a construção dos “valores” do feminino e do masculino em cada momento histórico, o que inscreve mudanças estruturais nos ordenamentos sociais. São essas determinações culturais que orientam e definem os papéis e os significados do que seja masculino e feminino e não o seu destino biológico.



Neste sentido, compreender essas relações como históricas e determinadas, apreendidas a partir da categoria gênero, ajuda a vislumbrar uma nova perspectiva sobre a realidade social, também a compreender o confinamento da pessoa (mulher) ao espaço privado, acarretando sua invisibilidade, visto não ser percebida pelos outros, compelidas à carência de relevância social, invisibilidade e apagamento na história.

Desta forma, as diferenciações biológicas justificaram a naturalização da distinção dos papéis sociais representados por homens e mulheres, levando-as à segregação do espaço privado e provocando a sua invisibilidade perante os outros, tornando os assuntos femininos carentes de relevância social e exacerbando as desigualdades sociais entre homens e mulheres. O sistema patriarcal, por sua vez, potencializou as relações de subjugação e de poder desempenhado pelo homem em relação à mulher, fomentando os estereótipos em relação à mesma, recalcando e salientando a sua inferioridade intelectual e cognitiva, a sua dependência emocional, social e econômica em relação ao homem, o seu aprisionamento ao espaço privado e o seu desígnio biológico reprodutivo e a sua agorafobia política.

Assim, as políticas de representação em sua dimensão redistributiva, (gênero) assemelham-se a classe que é uma peculiaridade da estrutura econômica da sociedade que fundamenta a organização da divisão do trabalho, distinguindo trabalho “produtivo” pago e trabalho doméstico “reprodutivo” não pago, permanecendo este como responsabilidade primária das mulheres. Observa-se que dentro do universo do trabalho pago é possível verificar que gênero estrutura a divisão entre os melhores salários para os homens e os menores salários para as mulheres, trazendo como consequência uma estru-



tura econômica que gera formas específicas de injustiça distributiva baseada em gênero

Quanto à perspectiva do reconhecimento, gênero é compreendido como uma forma de distinção de *status* da sociedade uma vez que o mesmo codifica padrões culturais de interpretação e avaliação já disseminados, que são centrais na ordem de *status* como um todo. O androcentrismo é o padrão institucionalizado de valor cultural que valoriza os traços identificadores da masculinidade e, em contrapartida, desvaloriza tudo que estiver associado ao paradigma feminino, não se referindo exclusivamente às mulheres, sendo esta, então, umas das características que incide sobre a injustiça de gênero, vez que a instituição destes enquadramentos androcêntricos promove verdadeiras clivagens sociais. Desse modo, a injustiça de gênero somente poderá ser reparada quando houver uma combinação de uma política de redistribuição com uma política de reconhecimento.

Reconhecer a diferença entre os gêneros e buscar as raízes que conformam as desigualdades sociais, não pode ser uma busca por explicações, compressões e análises a partir das diferenças biológicas. Dito isto, é preciso considerar que todo o processo de reconhecimento das identidades “masculinas e femininas” tem, desde o final da década de 1970, sido reapropriado pelo capitalismo que busca, por meio da teoria da diferença, fortalecer política, econômica e socialmente as políticas sociais de representação de modo focal, residual e fragmentado, quase estabelecendo a “égide da guerra dos sexos”.

Para a concepção neoliberalista, as organizações de representação de classe, que hoje compreendemos ser heterogenia, são inscritas por particularidades que, no âmbito do capital, na luta co-



tidiana concreta e por isso real, passou a ser uma luta por ampliação da liberdade comunicativa.

Neste sentido, os movimentos de representação “clássicos” da classe trabalhadora, tais como o sindicato e o partido político, já não mais compreendem espaços de fortalecimento e construção de identidades. Deslocado para o campo cultural, busca-se por meio da exacerbação da diferença, erigir os sujeitos sociais e coletivos; mulheres, jovens, negros/a e homossexuais, como independentes das classes, como se possível fosse sua inscrição autônoma, independente e distante das contradições e antagonismos de classe e, portanto, do mercado.

Na atualidade, no Brasil, a substituição do racismo pelo discurso meritocrático, apropriado pelo discurso de representação política em detrimento da redistribuição econômica, tem escamotado a questão racial, assim como de gênero e orientação sexual, ao campo da cultura.

Prova disso, são os movimentos identitários negros/as, emergentes no final da década de 2010 que, após longo processo de “intoxicação” com a teoria do branqueamento ao qual estiveram submetidos desde o final da década de 1980 (por meio da disseminação da estética e cultura branqueadora, cotidianizada e naturalizada através dos meios de comunicação de massa, tais como a TV, “empesteada” por programas infantis apresentados por seres “sublimes”, “extraterrestres brancos”, como Xuxa, Angélica, Eliana, entre outros) encontraram sua “re-humanização” nas teorias de descolonização, sobretudo, na resignificação identitária, orientada pelos organismos internacionais multilaterais, por meio da promoção de políticas de empoderamento e empreendedorismo.



Destarte, ao final da década de 2010, pudemos presenciar a “desintoxicação cultural” que tratou de elevar a auto-estima da população feminina, especialmente das mulheres negras, principalmente por meio da expansão da indústria cosmética que, num grande “pulo do gato”, não tardou a apresentar o “poder” feminino/negro no cabelo, nos esmaltes, no batom e nas indumentárias têxteis, dada a estilização acessória dos turbantes, brincos e todo o tipo de ordenamento que lembrasse nossos antepassados e nosso passado escravocrata, agora ainda mais travestido pela pseudo-democracia racial e cordialidade.

Malgrado, ao que pese essa parte pesada, triste e vergonhosa de nossa história, o “empoderamento” das mulheres negras fora escamoteada ao fetichismo da mercadoria, o que desfilou nas passarelas para além da pseudo-valorização do corpo da mulher negra, foram as “máscaras³” que serviram para silenciar mais uma vez as necessidades reais e concretas das mulheres negras no Brasil.

Conforme nos aponta Maranhão (2010), o processo de financeirização e mundialização do capital, na fase da política do neoliberalismo, gerou consequências nefastas para a vida do trabalhador/a ao intensificar as contradições típicas do capitalismo e reunir novas formas de expropriação, fazendo ilusoriamente transitar a questão da redistribuição de renda para a “distribuição cultural”. Essa nova fase do capitalismo, estabelece o “egoísmo possessivo”, como novo *ethos* social e econômico, donde ao ‘*autointeresse*’ – corresponde a autosatisfação.

Neste contexto, a liberdade do mercado é a liberdade do pensamento, da realização individual e esta é medida pelo ‘desfrutrer’

³ Instrumento de tortura utilizado no período escravocrata no Brasil, para silenciar e torturar as/os negros/as.



das escolhas das mercadorias que serão compradas e o tipo de vida que estas possibilitarão ao indivíduo viver (Maranhão, 2010, p. 93).

Com a pecha de empoderar, a substituição das “políticas disciplinares” por “políticas de empoderamento” objetivam ampliar a produtividade e superar os limites dos imperativos que hoje estagnam o crescimento da produção. Nesta nova forma de reorganização do mundo do trabalho, verifica-se o processo de autoexploração, visto que explorar o outro torna-se um empecilho a extração de mais valia, dado os custos de formação e manutenção da força de trabalho e do acesso aos meios de realização deste. Assim, torna-se muito mais eficaz a autoexploração, esta inclusive supervalorizada, pois é acompanhada por um sentimento de liberdade, o que pode ser observado na atual “uberização” (prestação de serviço) do emprego. Nesta modalidade, o explorador é, ao mesmo tempo, o explorado, o que se evidencia no apelo ao produtivismo efetuado pelos(as) próprios(as) trabalhadores(as), como acontece, por exemplo, no caso das manicures, das vendedoras de cosméticos de porta à porta, dentre outros. Acompanha essa reorganização do trabalho a reorganização da formação da consciência, agora, respectivamente orientada pela religião, por meio das teologias da prosperidade.

Referências

ALMEIDA, Silvio. **O que é Racismo. Belo Horizonte: Letramento 2018.**

ARRETCHE, Marta. **Federalismo e igualdade territorial: uma contradição em termos?** Dados, Rio de Janeiro 2010 , v. 53, n. 3, p. 587-620.



FERNANDES, Florestan. A revolução burguesa no Brasil. 5ª edição. São Paulo: Globo, 2006. Terceira parte – **Revolução Burguesa e capitalismo dependente**, capítulos 5 e 6, p. 239-336/ p. 337-424.

PAULANI, Leda. Brasil Delivery: servidão financeira e Estado de emergência econômico. São Paulo: Boitempo, 2008. “**Brasil delivery: razões, contradições e limites da política econômica nos primeiros seis meses do governo Lula**”, p. 15-34; “O projeto neoliberal para a sociedade brasileira: sua dinâmica e impasses”, p. 105-140.

MARANHÃO, Cézar. **Desenvolvimento social como liberdade de mercado: Armarthya Sen e a renovação das promessas liberais**. In: MOTA, Ana (Org.). As ideologias da contrarreforma e o serviço social. Recife: Editora da UFPE, 2010, p. 69-104.

SALVADOR, Evilasio. Fundo público e seguridade social. Capítulo 2 “**O papel do financiamento na constituição das políticas de seguridade social**”, p. 117-171.

SALVADOR, Evilasio; TEIXEIRA, Sandra. **ORÇAMENTO E POLÍTICAS SOCIAIS: metodologia de análise na perspectiva crítica**. Revista de Políticas Públicas (UFMA), v. 18, p. 15-32, 2014.

SALVADOR, Evilasio. **Crise do capital e as implicações para a política de seguridade social**. In: Conselho Federal de Serviço Social. (Org.). 70 Anos Serviço Social na Previdência. Brasília: CFESS, 2015, p. 11-32.

SANTOS, Wanderley. **Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira**. 2a ed. Rio de Janeiro: Campus, 1987. Cap. 2. “Legislação, instituições e recursos da política social brasileira” e Cap. 4 “Do Laissez-faire repressivo a cidadania em recesso”, p. 6475.



UM OLHAR SOBRE O TRABALHO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

Thiago Rodrigues Barbosa¹

Resumo: Objeto: A erradicação do trabalho infantil na zona rural não depende apenas do rigor normativo, pois a simples existência da norma não garante sua eficácia e efetividade no combate à exploração de mão de obra infanto-juvenil no contexto da agricultura familiar. A eficácia, que é em última análise a realização dos ditames jurídicos objetivados pelo legislador e a efetividade, que é a realização do direito desempenhando sua função social, dependem do ajustamento da norma às peculiaridades daqueles a quem se destinam. Metodologia: Para a análise científica do tema em questão fora utilizado o método de revisão bibliográfica. Objetivo: Salientar que diante deste quadro exploratório, as políticas sociais não devem ter apenas caráter de assistencialismo, mas devem, em última análise, promover reconhecimento da dívida social e dos direitos constitucionais dos cidadãos, objetivando não a perpetuação do clientelismo, mas a erradicação da pobreza e a redução das desigualdades sociais. Neste sentido, é preciso desenvolver programas de médio e longo prazo que possam atingir estes fins. Conclusão: vê-se a necessidade da criação de políticas públicas para o desenvolvimento e crescimento econômico que proporcionem condições de melhor remuneração ao trabalhador rural: incentivo à criação de escolas agrícolas para proporcionar a profissionalização do adolescente trabalhador rural; incentivo a atividades que possam ser desenvolvidas pela mãe, sem a necessidade de ausentar-se da casa, com a finalidade de melhorar a renda familiar, como por exemplo, a cultura comunitária de produtos horti-fruti-granjeiros orgânicos e, em longo prazo, a criação de políticas sociais que valorizem o

¹ Advogado especialista em Direito do trabalho e previdenciário (UNIC e PUC-MG). E-mail: thiagow_rodrigues@hotmail.com



trabalhador rural, objetivando fixá-lo à terra, como por exemplo a implementação de uma reforma agrária de forma séria e responsável, que não tenha apenas a finalidade de distribuir a terra, mas sim de proporcionar ao trabalhador rural a possibilidade de poder sustentar de forma digna a sua família.

Palavra-chave: Trabalho Infantil; Política Social; Agricultura Familiar; Legislação Trabalhista.

A LOOK AT THE WORK OF CHILD AND TEENAGER

Abstract: Purpose: The eradication of child labor in rural areas does not depend only on normative rigor, since the mere existence of the rule does not guarantee its effectiveness and effectiveness in combating the exploitation of child labor in the context of family farming. Efficacy, which is ultimately the realization of the legal dictates objectified by the legislator and effectiveness, which is the realization of the law fulfilling its social function, depend on the adjustment of the norm to the peculiarities of those for whom they are intended. Methodology: For the scientific analysis of the subject in question the bibliographic review method was used. Objective: To emphasize that in view of this exploratory framework, social policies should not only have a character of assistentialism, but should ultimately promote recognition of the social debt and constitutional rights of citizens, with the objective not of perpetuating clientelism, but of eradicating poverty and the reduction of social inequalities. In this sense, it is necessary to develop medium and long-term programs that can achieve these ends. Conclusion: it is necessary to create public policies for economic development and growth that provide conditions for better remuneration to the rural worker: incentive to the creation of agricultural schools to provide the professionalization of the adolescent rural worker; incentive to activities that can be carried out by the mother, without the need to leave the home, with the purpose of improving the family income, such as the community culture of organic farmer products and, in the long term, the creation of social policies that value the rural worker, aiming to fix it to the



land, such as the implementation of an agrarian reform in a serious and responsible manner, not only to distribute the land, but to provide the worker the ability to support their family in a dignified way.

Keyword: Child Labor; Social Policy; Family farming; Labor Legislation.

Introdução

A utilização da mão de obra infantil no Brasil, ultimamente tem-se configurado como estratégia de classe, na formação econômica e social do brasileiro. Para a classe dominante, o trabalho do qual se utiliza mão de obra infantil representa a incorporação da mais-valia à produção; para as classes trabalhadoras empobrecidas, este mecanismo de exploração apresenta-se como alternativa precária a sobrevivência, principalmente em um país em pleno desenvolvimento, como verificado no Brasil, que apresenta como um dos principais problemas, a má distribuição de renda.

Tem-se com este estudo a pretensão de fazer uma análise na qual será demonstrada a existência de legislação protetora existente no país, mas que é uma realidade que se verifica em regiões menos assistidas, como por exemplo, a zona rural, onde a presença do trabalho infantil é mais acentuada, o que tem desafiado as boas intenções, tanto dos legisladores, como também dos governantes. Trata-se de uma questão atinente ao direito, que vem decorrendo de forma desordenada na sociedade familiar do trabalhador rural.

Assim, tem como principal objetivo de pesquisa questionar a aplicabilidade e eficácia das normas existentes frente ao problema abordado, evidenciado pela pesquisa bibliográfica, fixando primeiramente o texto legal, momento pelo qual fixou-se em temas gerais de direito e doutrinas específicas sobre o assunto.



O que se pretende demonstrar, é que o trabalho infantil na zona rural não desaparecerá por conta de penalidades impostas em normas legais, mas sim através da efetiva valorização do trabalhador rural, por meio da justa remuneração do seu trabalho e da extensão ao campo das políticas sociais existentes para o trabalhador urbano.

Embora o texto esteja somente na esfera de pesquisa quanto a utilização exploratória do trabalho da criança e do adolescente em dissonância com a legislação trabalhista e diretrizes constitucionais, com certeza os resultados aqui demonstrados refletem a realidade vivenciada por diversas famílias em todo o território nacional, considerando a relevância do tema.

1 A sociedade, a norma jurídica e o trabalho infanto-juvenil

O homem é um ser social por excelência, por isso, Miguel Reale (2014) afirma que o homem não existe, mas coexiste. A ideia de homem encontra-se na existência de conviver em comunidade, de coexistência, assim, ele age e interage com outros indivíduos, numa relação de coordenação, subordinação ou de integração, de forma a atingir seus objetivos. Por outro lado, a vida grupal está intimamente ligada à vida individual de cada elemento que compõe um grupo, apresentando comportamento único e diferente, em relação ao grupo.

A consistência da norma jurídica encontra-se centrada nesta característica da natureza humana, que é viver em sociedade, sendo necessário, portanto, regras para estruturar este relacionamento social.

Para que a convivência entre a coletividade possa ser ordeira e pacífica, faz-se necessário que se estabeleçam regras que normalizem a vida em sociedade, observando-se, entretanto, o dinamis-



mo social em seus aspectos culturais e econômicos, uma vez que tal dinamismo é capaz de impulsionar aprimoramento da referida normatização. Uma verdadeira plasticidade normativa frente as muitas faces sociais.

Ademais, o comportamento individual em sociedade é limitado pela disposição da norma jurídica, que de uma forma “simplista”, representa a orientação a ser tomada em todos os atos jurídicos. Nela está contida a regra a ser obedecida, a forma a ser seguida, ou o preceito a ser respeitado, esclarecendo ao agente como e quando agir.

Sabe-se que dentro dos sistemas jurídicos, o Direito positivo é composto de acordo com as normas pré-estabelecidas que regem os padrões de condutas sociais, impostas pelo Estado, com o intuito de tornar possível a convivência entre as pessoas. Para Miguel Reale (2014), a caracterização da norma jurídica consiste no “fato de ser uma estrutura proposicional enunciativa de uma forma de organização ou de conduta, que deve ser seguida de maneira objetiva e obrigatória”.

Dessa forma, o direito basicamente vincula dois ou mais indivíduos, e o poder de uma das partes, corresponde ao dever da outra. Isto consiste naquilo que é denominado a bilateralidade da norma jurídica, em que o direito subjetivo e o dever jurídico encontram-se presentes. No entanto, um não poderá coexistir sem o outro.

Impera o Princípio da Generalidade, quando revela que a norma jurídica, que é preceito de ordem geral, obriga a todos que se encontram na mesma situação jurídica, e devem cumpri-la.

A norma jurídica é abstrata, uma vez que ela visa alcançar o maior número possível de situações, levando-se em consideração que a vida social é dinâmica, por criar novos acontecimentos a cada



instante, e para dar as garantias necessárias à ordem social, o direito se manifesta por meio de normas que contém caráter imperativo. E é isto que garante a segurança e justiça de todos.

Neste mesmo sentido, Paulo Nader (2014, p. 87) ensina que o caráter imperativo da norma significa imposição de vontade e não mero aconselhamento. Nas normas de tipo preceptivo e proibitivo, segundo impõem uma ação ou uma omissão, a imperatividade se manifesta mais nitidamente.

Na coercibilidade da norma jurídica estão presentes dois elementos essenciais: o psicológico e o material. O psicológico exerce a intimidação do indivíduo, que se dá através das penalidades que se encontram previstas em leis. O elemento material diz respeito à força que é proposta quando não há o cumprimento da regra espontaneamente.

Segundo Miguel Reale (2014, p. 64 e 102), a regra jurídica é o elemento nuclear do Direito, fundada em uma estrutura tridimensional: o fato, o valor e a norma. Onde quer que haja um fenômeno jurídico haverá, necessariamente, um fato e um valor que lhe é atribuído e que lhe confere um significado. Dependendo do valor dado ao fato é que surge a regra ou norma jurídica.

Para o renomado autor, existe uma crença concreta na compreensão da norma jurídica. Não basta apenas a sua estrutura lógica, segundo ele o momento de integração de uma classe de *atos* segundo uma ordem de “valores” e, não pode ser compreendida sem referência a esses dois fatores, que ela dialeticamente integra em si e supera. (grifado pelo autor).

Desse modo, a norma jurídica apresenta-se na vida social como norma de conduta que regulamenta o comportamento humano,



buscando realizar a justiça de forma a garantir e promover a existência pessoal e comunitária.

As normas jurídicas não são geradas por acaso, e visam alcançar certos resultados sociais. A condição para a eficácia de uma norma é que ela produza os efeitos sociais esperados e/ou planejados.

Conforme esclarece Miguel Reale (2014, p. 115), não basta que uma regra jurídica se estruture, é indispensável que ela satisfaça a requisitos de validade, para que seja obrigatória.

Os aspectos a serem observados quanto à validade da norma são três: validade formal ou vigência, validade social ou eficácia e efetividade e validade ética ou fundamento.

Para que a lei seja obrigatória é preciso que seja emanada de um órgão competente. Assim, é necessário que este órgão esteja revestido de legitimidade para legislar, tanto em razão da matéria quanto do procedimento, e seja observado o devido processo legal, conforme previsto no artigo 5º, inciso LIV, da Constituição Federal de 1988, no entanto, é preciso que esta cumpra sua finalidade, pois pode ocorrer, que os legisladores promulguem leis que violem a consciência coletiva, pois há leis que entram em choque com a tradição de um povo, não correspondendo aos seus valores.

Há, também, normas legais que contrariam as tendências e inclinações dominantes da coletividade, e que só serão cumpridas de maneira compulsória, possuindo assim a validade formal, mas não eficácia espontânea para a comunidade a que se destina.

Ainda de acordo com o mesmo autor, a sociedade deve viver o Direito e como tal reconhecê-lo e incorporá-lo à maneira de ser e de agir da coletividade. Assim, “não há norma jurídica sem um



mínimo de eficácia, de execução ou aplicação no seio da sociedade grupal” (REALE 2014, p. 112 e 113).

Para o autor, a norma jurídica consuetudinária jamais surge com a realidade formal. A regra jurídica costumeira, num primeiro momento, é socialmente eficaz e reconhecida, depois é que adquirirá validade formal.

Dessa forma, a evolução do Direito não é resultado da simples vontade do legislador, mas sim da realidade social, que muitas vezes oculta a presença de determinados fatores que influenciam a própria sociedade, definindo as suas diversas estruturas.

A eficácia da norma tem também caráter experimental, pois se refere ao cumprimento do Direito pela sociedade. A comunidade reconhece o Direito no plano social, por ser através do cumprimento da regra que produzirá seus efeitos sociais.

No entendimento de Tércio Sampaio (2004), a oposição entre a norma e a realidade, marca a dogmática jurídica, pois sendo a mesma a ciência do Direito, aborda o Direito vigente em determinada sociedade. Assim, para que haja eficácia da norma, é necessária uma reformulação constante dos próprios conceitos da ciência do Direito.

A norma jurídica, por corresponder à necessidade de ordem, de equilíbrio e justiça, que se fundam numa determinada realidade social, não pode ser criação arbitrária do poder do qual emana, portanto, quando isto ocorre, o que se verifica, é um desajustamento entre a realidade material dos fatos e a realidade formal das normas jurídicas.

Neste sentido, cabe ao Legislador, quando da criação da norma jurídica, preocupar-se com a realidade social, pois uma norma legal que contraria os anseios da coletividade só será cumprida compulsoriamente. A norma jurídica terá a validade formal, mas não a



eficácia no meio social, pois também não cumprirá seu papel primeiro: a justiça social.

A finalidade da norma, ao proibir o trabalho da criança e do adolescente, menor de 16 anos, é privilegiar seu desenvolvimento bio-psíquico e social e, especialmente, proporcionar condições de permanência na escola.

Quanto ao trabalho infantil na zona rural nota-se que a remuneração é insuficiente para o sustento básico da família. Assim, os menores de 16 anos são obrigados a contribuir com a sua mão de obra. Geralmente este procedimento fere a finalidade da norma que é privilegiar o desenvolvimento bio-psíquico e social da criança e do adolescente, já que este, em horário de aula, estará trabalhando.

A realidade rural brasileira é representada pela concentração fundiária, altamente mecanizada. Assim, o pequeno segmento da agricultura familiar enfrenta dificuldades pela falta de investimentos para o setor e a baixa remuneração da agricultura de subsistência, o que gera a necessidade do emprego da mão de obra do grupo familiar. Como a remuneração é insuficiente para o sustento da família, os menores de 16 anos são obrigados a contribuir com esse sustento.

Em meio a essa realidade severa, está presente o trabalho da criança e do adolescente rural, vítima do nivelamento legal, em face da desigualdade de condições.

O ideal seria que cada situação possuísse uma norma que considerasse a realidade. Isso não significa ferir ou corromper o princípio constitucional da igualdade, mas reconhecer a ineficácia da generalização das normas, face às diversas e diferentes realidades encontradas.

Ao conceituar Direito do Trabalho deve-se levar em conta os aspectos subjetivos em que se verificam os tipos de trabalhadores,



podendo ser todos os trabalhadores e/ou somente os subordinados; os aspectos objetivos, em que se leva em conta a matéria do Direito do Trabalho e não os sujeitos envolvidos nesta relação e, os aspectos mistos, onde se encontram envolvidas pessoas e objetos.

Para Orlando Gomes (2014, p. 09) o Direito do Trabalho é o conjunto de princípios e regras jurídicas, que são aplicadas às relações de trabalho, de modo geral e também a relação de ambos com o Estado.

De acordo com Sérgio Pinto Martins (2012, p. 46) a definição do Direito do Trabalho como sendo um conjunto de princípios e regras atinente à relação de trabalho, visando assegurar ao trabalhador melhores condições sociais e trabalhistas, de acordo com as medidas protetivas que lhes são destinadas.

Dessa forma, o Direito do Trabalho é composto de várias partes organizadas, formando um sistema, sendo o Estado o maior criador das suas normas. Tais normas visam a proteção do trabalhador por ser ele a parte mais fraca da relação de trabalho.

No que diz respeito aos Princípios que norteiam o Direito do Trabalho, deve-se entender como princípios a base de sustentação do Direito e são tidos como preceitos fundamentais, porque constituem o alicerce fundamental de uma disciplina, que deve se manter firme e sólida, frente à evolução social e a multiplicidade da lei.

Ademais, toda forma de conhecimento filosófico ou científico implica a existência de princípios (REALE, 2014).

Nessa perspectiva, toda ciência, portanto, funda-se em princípios que lhe dão sustentação. O Direito do Trabalho é um ramo da ciência do Direito, por isso não poderá fugir à regra.

Portanto, princípio é o primeiro passo para se conseguir uma regulamentação, mostra-se muito mais abrangente que uma simples



regra, estabelecendo limitações e fornecendo diretrizes que embasam uma ciência, visando sua correta compreensão e interpretação. Nesse sentido, a violação de um princípio é muito mais grave que a violação de uma regra.

Pode-se citar os seguintes princípios e suas respectivas definições: a) Princípio da igualdade - A Constituição Federal de 1.988 abriu o capítulo dos Direitos Individuais com o princípio de que todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza. Isto está previsto no artigo 5º, caput da Constituição; b) Princípio protetivo - consiste em dar proteção ao empregado, levando em consideração ser ele a parte mais frágil na relação laboral. Em outras palavras, a finalidade do Princípio Protetor é a proteção jurídica do trabalhador na sua relação de trabalho. Visa em específico compensar a inferioridade, principalmente econômica, em face de sua posição de dependência e subordinação ao empregador; c) Princípio da Irrenunciabilidade - De regra os direitos trabalhistas são irrenunciáveis pelo trabalhador, considerando que o artigo 9º da Consolidação das Leis do Trabalho² (CLT) é claro quando estabelece que, “serão nulos de pleno direito os atos praticados com o objetivo de desvirtuar, impedir ou fraudar a aplicação dos preceitos trabalhistas”. A imperatividade das leis do trabalho se baseia no interesse e na necessidade de organizar a economia, de preservar a espécie e, na necessidade de proteger economicamente os mais fracos; d) Princípio da Primazia da Realidade - refere-se à discordância entre o que ocorre na prática e o que se manifesta através de documentos ou acordos, devendo o empregador ou juiz dar preferências à prática, ou seja,

² BRASIL. **Consolidação das Leis do Trabalho**. 29ª ed. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 45.



aos fatos. Sabe-se que no contrato de trabalho é necessário o cumprimento da obrigação contraída, enquanto que no contrato de direito civil o cumprimento depende da vontade das partes; e) Princípio da Razoabilidade - consiste na afirmação essencial de que o ser humano, em suas relações trabalhistas, procede conforme a razão. Assim, o empregador, os empregados, os administradores e os juízes devem conduzir as relações de trabalho, de maneira moderada, na solução de problemas e conflitos delas originados. Dentro do limite e elasticidade do princípio da razoabilidade, o trabalhador, que tenha sofrido excessiva ou injusta punição de seu empregador, poderá reclamar e o magistrado poderá utilizar-se de tal princípio; f) Princípio da Boa-fé- A boa-fé é princípio geral de direito, e tem ampla aplicação no Direito do Trabalho, face ao intenso e permanente relacionamento entre empregador e empregado. O empregado deve cumprir seu contrato de boa-fé, da mesma forma que o empregador deve cumprir suas obrigações. Nesse sentido, a abrangência é bilateral. A boa-fé é um princípio jurídico fundamental, deve-se admiti-lo como premissa de todo ordenamento jurídico. Tem característica moral e jurídica. Como sendo um princípio jurídico geral, atua no trabalho como garantia e subsistência moral das relações jurídicas.

Quanto à competência da União legislar sobre o Direito do Trabalho. Para isso inclui-se, no Poder Judiciário, os Tribunais e Juízos do Trabalho, os quais estão previstos na Constituição Federal, através do artigo 92, inciso IV, que enumera todos os preceitos que devem ser observados pela legislação do trabalho prevista no artigo 7º da Constituição Federal. Enquanto o artigo 114 trata da competência da justiça do trabalho, o artigo 7º e seus incisos tratam em específico, sobre o direito dos trabalhadores urbanos e rurais.



A Constituição Federal determina a proibição de diferenças de salários, de exercício de funções e de critério de admissão por motivo de idade. Isto está previsto no artigo 7º, inciso XXX, que também vedou o trabalho noturno, considerando-o perigoso ou insalubre aos menores de 18 anos, bem como quaisquer trabalhos para menores de 16 (dezesseis) anos, salvo na condição de aprendiz, a partir de 14 (catorze) anos, é o que prevê o inciso XXXIII.

No que faz referência à jornada de trabalho, a Constituição Federal assegura nos incisos XIII e XIV, do artigo 7º, que a duração do trabalho normal não será superior a oito horas diárias e quarenta e quatro semanais e, para a jornada de seis horas o trabalho será realizado em turnos ininterruptos.

Assim sendo, além da norma protetiva, dispensada ao indivíduo em formação, prevista na Constituição Federal e na CLT, há outros dispositivos de proteção à criança e ao adolescente.

Nota-se que é estreita e harmônica a relação do Direito do Trabalho com o Direito Constitucional, pois a Constituição estabelece uma série de direitos aos trabalhadores, que serão melhores disciplinados nos manuais de direito do trabalho e na CLT.

Em meio a essas normas, surgiu o Direito do Trabalho. O mesmo foi reconhecido pelo Estado e, conseqüentemente, surgiram as primeiras leis de proteção ao trabalhador.

Neste sentido Passa, portanto, a haver um intervencionismo do Estado, principalmente para realizar o bem-estar social e melhorar as condições de trabalho. O trabalhador passa a ser protegido juridicamente e economicamente (MARTINS, 2012, P. 34).

É, neste contexto que será analisada a evolução histórica do Direito do Trabalho, destacando-se em meio aos fatos, o trabalho



infantil, em específico, o trabalho da criança e do adolescente na zona rural.

O Direito do Trabalho no Brasil não apresenta as mesmas características de outros países, pois enquanto na Europa o operário rebela-se contra a situação de miserabilidade, perigo e exploração, no Brasil, como destaca Orlando Gomes (2014, p. 05) o nosso Direito do Trabalho tem sido uma dádiva da lei, uma criação de cima para baixo.

Convém ressaltar que o Decreto nº 16.300/1923, que estabelecia a vedação do trabalho do menor de 18 anos por mais de seis horas diárias. Também foi aprovado o Código de Menores pelo Decreto nº 17.943-A, de 12 de outubro de 1927, que vedava o trabalho dos menores de 12 anos e o trabalho noturno aos menores de 18 anos.

Destaca-se que as transformações que vinham ocorrendo na Europa em face da Primeira Guerra Mundial e o surgimento da OIT incentivaram a criação de normas trabalhistas no Brasil. A existência de imigrantes no país deu origem aos movimentos operários que reivindicavam melhores salários e condições de trabalho. Com isso começou a surgir uma política trabalhista, idealizada por Getúlio Vargas (MARTINS, 2012, p. 39).

Com relação à proteção da criança e do adolescente, o assunto é tratado no artigo 203, inciso II do Capítulo II e, também no artigo 227, § 3º, inciso III; § 4º e § 7º do Capítulo VII, ambos inseridos no Título VIII “Da Ordem Social”.

Com a Emenda nº 20, promulgada em 15 de Dezembro de 1998, foi proibido o trabalho noturno, perigoso ou insalubre a menores de 18 anos e qualquer forma de trabalho a menores de 16 anos, salvo na condição de aprendiz, a partir de 14 anos.



O termo “menor” é utilizado para designar a pessoa que ainda não tenha atingido a idade adulta. Com o advento da Constituição Federal passa-se a utilizar os termos criança e adolescente.

Esse termo também é empregado pela CLT, Sérgio P. Martins (2012, p. 558) salienta que a CLT empregava a palavra menor, tendo um capítulo inteiro (Capítulo IV) destinado à proteção do trabalho desse trabalhador. Menor é o trabalhador de 14 a 18 anos. É a pessoa que ainda não tem capacidade plena, ou seja, é a pessoa não adulta.

O vocábulo “menor” também é utilizado no Direito Civil e Penal. No Código Civil, conforme o artigo 5º, a capacidade absoluta dá-se aos 18 anos, sendo que entre os 16 e 18 anos o adolescente é considerado relativamente capaz, conforme artigo 4º do Código Civil. Menores impúberes são os menores de 16 anos, que deverão ser assistidos por seus pais e ou representante legal. Para o Direito Penal os menores de 18 anos são penalmente inimputáveis.

O termo “menor” tem sido utilizado para indicar aquele que não tem capacidade para a vida jurídica, tendo a palavra cunho civilista.

Sérgio P. Martins (2012) orienta que o menor não é incapaz de trabalhar, ou não está incapacitado para os atos da vida trabalhista; apenas, a legislação dispensa-lhe uma proteção especial. Daí por que os termos a serem empregados são criança ou adolescente.

O termo “criança” foi utilizado na Convenção 182 da OIT, que trata da proibição e ação imediata para a eliminação das piores formas de trabalho infantil, editada pela CEDCA - revista do Conselho Estadual de Defesa da Criança e do Adolescente do Estado do Paraná. No seu artigo 2º preceitua que “Para os efeitos desta



Convenção, o termo criança aplicar-se-á a toda pessoa menor de 18 anos”.³

O Estatuto da Criança e do Adolescente, no artigo 2º, utiliza a palavra “criança” para designar pessoas até doze anos de idade, incompletos; e “adolescente”, pessoas entre doze e dezoito anos de idade⁴.

Na Constituição é utilizada a expressão “às crianças e adolescentes”, quando se refere à proteção especial, prevista no artigo 203 inciso II e artigo 227, § 1º inciso II, § 3º inciso III, §§ 4º e 7º. O artigo 228 utiliza a expressão “menor” para referir-se a incapacidade, ou seja, menor de 18 anos penalmente inimputável.

A Constituição promulgada em 1988, visando a proteção da criança e do adolescente, do ponto de vista fisiológico, social e cultural, no artigo 7º inciso XXXIII, proíbe o trabalho noturno, perigoso ou insalubre aos menores de 18 anos e de qualquer trabalho a menores de 16, salvo na condição de aprendiz, a partir de 14 anos.

Tal preceito legal procura resguardar o direito da criança e do adolescente não trabalhar, pois o artigo 227, *caput*, preceitua que:

É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão⁵.

³ CEDCA - Conselho de Defesa da Criança e do Adolescente do Estado do Paraná. 2ª ed. 2001. p. 47.

⁴ ECA – Cartilha publicada pela Imprensa Oficial do Paraná – Curitiba-Pr, 1990. p. 1.

⁵ BRASIL. Constituição Federal do Brasil. 31ª ed. São Paulo: RTr, 2011. p. 226.



O referido artigo da Carta Magna também estabelece como dever da família, da sociedade e do Estado, o direito da criança e do adolescente à profissionalização.

O Estatuto da Criança e do Adolescente, Lei nº 8.069 de 13/07/1990, em concordância com a Constituição Federal, dedica um capítulo específico sobre a profissionalização e a proteção ao trabalho juvenil. Salienta-se que alguns dispositivos do ECA superpõem-se aos artigos 402 a 441 da CLT.

A aprendizagem é um processo previsto no ECA⁶ nos artigos 62 e 63 que conceituam e estabelecem princípios como:

Art. 62. Considera-se aprendizagem a formação técnico-profissional ministrada segundo as diretrizes e bases da legislação de educação em vigor.

Art. 63. A formação técnico-profissional obedecerá aos seguintes princípios:

- I - garantia de acesso e frequência obrigatória ao ensino regular;
- II - atividade compatível com o desenvolvimento do adolescente;
- III - horário especial para o exercício das atividades.

Da mesma forma a CLT⁷, na seção IV, estabelece conceito legal de aprendizagem, explícito no artigo 428, da seguinte forma:

Contrato de aprendizagem é o contrato especial, ajustado por escrito e por prazo determinado, em que o empregador se compromete a assegurar ao maior de 14 (quatorze) e menor de 18 (dezoito) anos, inscrito em programa de aprendizagem, formação técnico-profissional metódica, compatível com o seu desenvolvimento físico, moral e psicológico, e o aprendiz, a executar, com zelo e diligência, as tarefas necessárias a essa formação.

⁶ ECA. - Cartilha da Imprensa Oficial do Estado do Paraná, Curitiba. p. 11.

⁷ BRASIL. **Consolidações das leis do Trabalho**. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 135.



A aprendizagem tem sua origem nas corporações de ofício, em que o aprendiz acatava as ordens do mestre, porém, nos seus primórdios não tinha idade pré-fixada nem mesmo era estabelecida a duração do processo. ROMITA⁸, em seu artigo “O Novo Regime da Aprendizagem” enfatiza a importância do processo de aprendizagem para a qualificação profissional da criança e do adolescente:

Dados estatísticos informam que no Brasil há cerca de 4 milhões e 800 mil jovens entre 15 e 16 anos; 3 milhões entre 14 e 15 anos e outros 3 milhões com idade inferior a 14 anos. Cerca de 2 milhões de adolescentes entre 14 e 16 anos têm necessidade de contribuir para a renda familiar. Para que possam integrar-se à população economicamente ativa de modo profícuo, no mercado de trabalho formal, os jovens carecem de adequada qualificação profissional.

Frente a estes dados estatísticos o desafio é grande, pois exige dos segmentos do Estado e da sociedade civil compromissos para que as expectativas desses adolescentes sejam atendidas.

Quanto ao contrato de aprendizagem, de acordo com Sérgio P. Martins (2012, p. 567): “[...] é considerado um contrato de prazo determinado, pois há expressa previsão no art. 428 da CLT nesse sentido. Entretanto, ainda assim não se insere nas hipóteses dos parágrafos do art. 443 da CLT. Logo, foi criada outra hipótese, de natureza especial, para configurar o contrato de aprendizagem como pacto por tempo determinado”.

Pelo disposto no § 3º do art. 428 da CLT, o prazo do contrato de aprendizagem é de 2 (dois) anos. Expirando tal prazo, o contrato de aprendizagem tornar-se-á por tempo indeterminado.

⁸ Revista LTR, ano 65, nº 12 - Dezembro/2001 - 65-12/1440.



A remuneração está prevista no § 2º, do mesmo artigo, e estabelece que o “menor aprendiz” não poderá perceber menos que um salário mínimo por mês, ou seja, terá direito ao salário mínimo por hora.

A duração do trabalho juvenil não excederá a 6 (seis) horas diárias, não sendo permitido prorrogação, conforme previsto no artigo 432 da CLT, face a garantia de que complete o ensino fundamental.

As empresas, conforme prevê o artigo 429 da CLT, deverão contratar um percentual mínimo de 5% (cinco por cento) de menores aprendizes e máximo de 15% (quinze por cento), dos trabalhadores existentes em cada estabelecimento, sob pena de pagarem multa administrativa.

Para incentivar a contratação do aprendiz, há o incentivo fiscal, com relação ao percentual referente ao FGTS. Os empregadores que contratam aprendizes ficam obrigados ao depósito de 2% (dois por cento) sobre a remuneração que lhes for paga, conforme prevê o artigo 2º § 7º da Lei 10.097, de 19 de Dezembro de 2000.

A criança e o adolescente não podem trabalhar em qualquer tipo de atividade. De acordo com o ECA, artigo 7º, da Lei nº 8.069/90, os tais têm direitos à proteção à vida e à saúde; cabendo ao Estado a efetivação de políticas sociais públicas que permitam o seu desenvolvimento sadio e harmonioso, em condições dignas de existência⁹.

Tal preceito normativo faz com que seja proibida a admissão de indivíduos em formação para qualquer tipo de trabalho perigoso,

⁹ ECA - Cartilha publicada pela Imprensa Oficial do Paraná - Curitiba-Pr. p. 2.



insalubre ou que prejudique sua formação moral. Neste sentido o artigo 405¹⁰, da CLT, incisos I e II §§ 2º e 3º preceitua:

Ao menor não será permitido trabalhar:

I – nos locais e serviços perigosos ou insalubres, constantes de quadro para esse fim aprovado pela Secretaria de Segurança e Medicina do Trabalho;

II – em locais ou serviços prejudiciais à sua moralidade

§ 2º O trabalho exercido nas ruas, praças e outros logradouros dependerá de prévia autorização do Juiz da Infância e da Juventude, ao qual cabe verificar se a ocupação é indispensável à sua própria subsistência ou à de seus pais, avós ou irmãos e se dessa ocupação não poderá advir prejuízo à sua formação moral.

§ 3º Considera-se prejudicial à moralidade do menor o trabalho:

- a) prestado de qualquer modo em teatros de revista, cinemas, boates, casinos, cabarés, dancings e estabelecimentos análogos;
- b) em empresas circenses, em funções de acrobatas, saltimbanco, ginasta e outras semelhantes;
- c) de produção, composição, entrega ou venda de escritos, impressos, cartazes, desenhos, gravuras, pinturas, emblemas, imagens e quaisquer outros objetos que possam, a juízo da autoridade competente, prejudicar sua formação moral;
- d) consistente na venda, a varejo, de bebidas alcoólicas.

Conforme elencados no preceito legal acima, o trabalho insalubre é proibido ao menor de 18 anos, estando também previsto na Constituição, no artigo 7º, inciso XXXIII, ampliado pelo legislador quando versa sobre a proibição de qualquer trabalho insalubre a crianças e adolescentes.

O trabalho perigoso é tido como aquele que utiliza explosivos ou inflamáveis, sendo proibido mesmo quando na aprendizagem. Com relação a atividade penosa, a mesma vem elencada no artigo 67, inciso II, da Lei 8.069, de 13 de Junho de 1990.

¹⁰ BRASIL. Consolidação das Leis do Trabalho. 29ª ed. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 131-132.



No que se refere à proteção da moralidade da criança, Orlando Gomes (2014, p. 411) destaca que com o intuito de preservar a sua boa formação moral, o legislador estabeleceu interdições da liberdade de trabalhar em certas empresas e serviços reputados nocivos ao mesmo, numa fase em que o caráter do indivíduo pode sofrer influências do meio em que trabalha.

Segundo o mencionado autor, poderá, o juiz da vara da Infância e Juventude autorizar aos adolescentes e crianças o trabalho a que se referem o § 3º, alíneas “a” e “b” do artigo 405 da CLT, desde que a representação tenha fim educativo ou a peça, ato ou cena, dos quais participe, não ofenda o pudor e a moralidade do menor. Também poderá dar autorização, quando certificar-se de que a ocupação juvenil é indispensável à própria subsistência de seus pais, avós ou irmãos. É também exigida à autorização do juiz para o trabalho infanto juvenil nas ruas, praças e outros logradouros públicos.

Esta opinião, porém, não é unânime. Muitos burocratas, alheios à realidade da situação do trabalho rural, defendem a erradicação do trabalho da criança e do adolescente do meio rural, equiparando-os aos da área urbana.

Para estes burocratas tal proibição é um avanço em relação a proteção da criança e do adolescente, mas face a gritante desigualdade social e os elevados índices de pobreza registrados no campo, esta legislação protetiva só agrava a realidade social do trabalhador rural.

Observa-se que o trabalho da criança na zona rural não é um fim em si mesmo, mas um meio precário e abusivo na esfera da agricultura familiar, ou seja, é uma questão de sobrevivência do mesmo e de seus familiares.



O dito “trabalho” ultrapassa o que se consideraria mera divisão de tarefas com a participação infanto-juvenil, uma vez que, embora não se enquadra no conceito de relação de emprego, as atividades desempenhadas na agricultura familiar por crianças e adolescente apresenta-se como verdadeira alegoria a referida relação empregatícia devido a subordinação, pessoalidade, não eventualidade e onerosidade.

Tudo o que os governos (leia-se Federal, Estadual e Municipal), até hoje fizeram para diminuir as diferenças e dificuldades no campo foram insuficientes para o amparo dessa classe.

O professor ANDRADE¹¹ destaca que “aumentando o limite de idade para a inserção de crianças e adolescentes no trabalho, o legislador lhe tirou a chance de melhorar de vida, sem lhes proporcionar, efetivamente, outras maneiras que lhe garanta o direito à sobrevivência pessoal e familiar”.

A afirmação do autor tem fundamento, tendo em vista a realidade econômica, política e social dos destinatários que a norma abrangerá. Cumpre lembrar que a norma jurídica não deve ser resultado da simples vontade do legislador, mas sim da realidade social, de onde deve brotar a norma, devendo a mesma estar em consonância com esta realidade.

A criança, desde a mais tenra idade, já acompanha os pais na lavoura, porque a necessidade econômica não permite que a mulher se dedique exclusivamente ao lar. Sua mão de obra, também é indispensável para aumentar a renda familiar. Na zona urbana existe pré-

¹¹ ANDRADE, Dárcio Guimarães de. Juiz do Tribunal Regional do Trabalho da 3ª Região em seu artigo Regime de Economia Familiar. Disponível em <<http://www.mg.trt.gov.br>>. Acesso em 15 de fev. 2017.



-escola, onde se pode deixar a criança até o início da idade escolar, o que não ocorre na zona rural.

Desta forma, a criança em idade escolar vai à escola e ao retornar ajuda os pais nos afazeres da propriedade, ou então, em época de safra, trabalha para terceiros, para aumentar a renda familiar, conseguindo assim, conciliar a educação e o trabalho, em nome da sobrevivência.

Cabe ao legislador, quando da efetivação de uma norma, realizar um estudo prévio da realidade da população que irá ser beneficiada com tal norma, visando com isso a eficácia da mesma.

Deve-se desenvolver na criança e no adolescente o orgulho de serem moradores do meio rural. Para isso, faz-se necessário o comprometimento, principalmente do Estado, da sociedade civil, das organizações não governamentais, da igreja, na busca de alternativas condizentes com a realidade desse seguimento da sociedade. Proibir, sem mesmo dar condições e ou alternativas não é a solução. Se todos esses segmentos citados percebessem e se envolvessem com os problemas das famílias rurais, a busca por soluções seria mais eficiente. Isso não representa a criação de programas mirabolantes mas, sim, objetivos e eficazes.

Salienta-se que a agricultura familiar em que se desenvolve o regime de economia familiar pode ser uma alternativa para a política de erradicação do trabalho infantil. É preciso conscientizar os segmentos da sociedade, visando à aplicação da norma dentro da realidade do meio rural, considerando o potencial agrícola do país.

Conclusão

Embora a legislação brasileira seja considerada uma das mais avançadas do mundo no que se refere à normatização do trabalho da



criança e do adolescente, percebe-se que a mesma não é eficaz ou suficiente para a erradicação do trabalho infantil no país, especialmente na zona rural.

E uma das causas da ineficácia da norma é o descompasso existente entre a legislação e a realidade cultural e social dos seus destinatários, que faz com que não sejam atingidos os objetivos almejados pelo legislador, nem cumprida à finalidade proposta pela própria norma.

As ações que visam à erradicação do trabalho rural infantil encontram, primeiramente, um fortíssimo óbice cultural: a crença de que a criança pobre tem que trabalhar desde cedo, fatalismo este que é interiorizado pelos próprios pais, que compactuam inconscientemente para reforçar a exclusão social de que são vítimas, em razão da extrema pobreza que se encontram.

Outra razão a ser considerada, consiste no fato da maioria das famílias não ter com quem deixar suas crianças, uma vez que a maioria das políticas sociais existentes não alcança a população da zona rural, e acaba levando-as consigo, facilitando assim exploração da mão de obra infantil desde a mais tenra idade.

A erradicação do trabalho infantil na zona rural, portanto, não depende apenas da regulamentação legal, pois a simples existência da norma não garante sua eficácia e efetividade. A eficácia, que é em última análise a realização dos ditames jurídicos objetivados pelo legislador e a efetividade, que é a realização do direito desempenhando sua função social, dependem do ajustamento da norma às peculiaridades daqueles a quem se destinam.

Para amenizar o problema, faz-se necessária uma ação conjunta dos governos federal, estadual e municipal no sentido de esten-



der à zona rural os benefícios das políticas sociais existentes para a zona urbana, mesmo porque a legislação que proíbe o trabalho infantil é genérica, não distinguindo trabalho infantil rural ou urbano, portanto, nada mais justo que os benefícios sociais sejam distribuídos eqüitativamente.

As políticas sociais, porém, não devem ter apenas caráter de assistencialismo, mas devem, em última análise, promover reconhecimento da dívida social e dos direitos constitucionais dos cidadãos, objetivando não a perpetuação do clientelismo, mas a erradicação da pobreza e a redução das desigualdades sociais. Neste sentido, é preciso desenvolver programas de médio e longo prazo que possam atingir estes fins.

Dessa forma, vê-se a necessidade da criação de políticas públicas para o desenvolvimento e crescimento econômico que proporcionem condições de melhor remuneração ao trabalhador rural: incentivo à criação de escolas agrícolas para proporcionar a profissionalização do adolescente trabalhador rural; incentivo a atividades que possam ser desenvolvidas pela mãe, sem a necessidade de ausentar-se da casa, com a finalidade de melhorar a renda familiar, como por exemplo, a cultura comunitária de produtos horti-fruti-granjeiros orgânicos e, em longo prazo, a criação de políticas sociais que valorizem o trabalhador rural, objetivando fixá-lo à terra, como por exemplo a implementação de uma reforma agrária de forma séria e responsável, que não tenha apenas a finalidade de distribuir a terra, mas sim de proporcionar ao trabalhador rural a possibilidade de poder sustentar de forma digna a sua família.

Assim sendo, demonstrou-se, através do presente trabalho, que a legislação brasileira, no que se refere ao tema, é uma das



mais avançadas, mas há um descompasso entre a legislação e a realidade brasileira.

Referências

ANDRADE, Dárcio Guimarães de. **Regime de economia familiar**. Disponível em <<http://www.mg.trt.gov.br>>. Acesso em 7 de jan. 2017.

BRASIL. **Constituição Federal do Brasil**. 31ª ed. São Paulo: LTr, 2011.

_____. **Consolidação das Leis do Trabalho**. 29ª ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

DE PLACIDO e Silva. **Vocabulário jurídico**, 19ª ed. Rio de Janeiro: Forense - atualizadores – Nagib Slaibi Filho e Geraldo Magela Alves, 2002.

FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. **Introdução ao Estudo do Direito**. 5ª ed. São Paulo: Atlas, 2007. Apud, DINIZ, Maria Helena. **Compêndio de Introdução à Ciência do Direito**. São Paulo: Saraiva, 1998.

GOMES, Orlando e GOTTSCHALK, Élson. **Curso de direito do trabalho**, 16ª ed. revista e atualizada, por José Augusto Rodrigues Pinto. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

MARTINS. Adalberto. **A proteção constitucional ao trabalho de crianças e adolescentes**. São Paulo: LTR, 2002.

MARTINS, Sergio Pinto. **Direito do trabalho**. 16ª ed. São Paulo: Atlas, 2012.

MINISTÉRIO PÚBLICO. **Regulamentação da lei do estágio**. Disponível em <<http://www.coep.org.br/decreto87497.mun>>. Acesso em 10 de jan. 2017.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO. **Combate à Exploração do Trabalho Infantil e Proteção ao Trabalho do Adolescente.** Disponível em <<http://www.pgt.mpt.br/trabinfantil/modelo.num>>. Acesso em 15 de fev. de 2017.

NADER, Paulo. **Introdução ao estudo do direito.** 36ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

NASCIMENTO, Amauri Mascaro. **Curso de direito do trabalho.** 16ª ed. São Paulo: Saraiva, 1999.

NOGUEIRA, Paulo Lúcio. **Estatuto da criança e do adolescente – comentado,** 3ª ed. São Paulo: Saraiva, 1996.

REALE, Miguel. **Lições preliminares de direito.** 27ª ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

ROMITA, Arion Saião. **O novo regime da aprendizagem.** Revista LTr, ano 65 – nº 12 – Dez/2001. 65-12.

SÜSSEKIND, Arnaldo. **Convenções da OI.** 2ª ed. São Paulo: LTr, 1998.

SÜSSEKIND, Arnaldo, MARANHÃO, Délio, Segadas Viana e Lima Teixeira, vol I e II. **Instituições de direito do trabalho,** 18ª ed. São Paulo: Ltr, 1999.



CRISE DO CAPITAL E OS DESAFIOS PARA O CONTROLE SOCIAL NA SAÚDE

Maciana de Freitas e Souza¹

Tamara de Freitas Ferreira²

Ronally Dart Oliveira³

Resumo: No Brasil com o processo de redemocratização política, o Sistema Único de Saúde (SUS), representou um importante marco na trajetória histórica da proteção social no país. Vale ressaltar que a partir da década de 1990, diante da ofensiva neoliberal é criada a lei N°8.142, nesse sentido são regulamentados os conselhos de saúde. O presente trabalho tem como objetivo compreender de que maneira o controle social se apresenta frente ao avanço neoliberal, utilizamos uma pesquisa bibliográfica e leis referentes à política de saúde, na qual é feito um diálogo com autores marxistas atuais. A partir das reflexões feitas, os conselhos tem contribuído para melhorias nos serviços de saúde, mas nestes espaços nota-se a presença de relações clientelísticas e patrimonialistas, herança histórica da nossa formação social. portanto, é essencial fortalecer a participação social para garantir com efetividade o controle social.

Palavras-chave: Saúde. Conselhos de saúde. Controle Social.

¹ Assistente social – graduada pela Universidade do estado do Rio Grande do Norte – (UERN). Pós Graduada em Saúde Pública com Ênfase em Saúde da Família pela instituição Faculdade Vale do Jaguaribe. Email:macianafreitas@hotmail.com

² Assistente social – graduada pela Universidade do estado do Rio Grande do Norte – (UERN). Graduada de Direito pela Universidade Federal Rural do Semiárido (UFERSA)Contato: tamifreitas16@hotmail.com

³ Enfermeira – graduada pela Universidade do estado do Rio Grande do Norte – (UERN). Pós Graduada em Saúde Pública com Ênfase em Saúde da Família pela instituição Faculdade Vale do Jaguaribe. Email:ronally.dart@hotmail.com



CRISIS OF THE CAPITAL AND THE CHALLENGES TO HEALTH SOCIAL CONTROL

Abstract: In Brazil with the process of political re-democratization, the Universal Health System (SUS) represented an important milestone in the historical trajectory of social protection in the country. It is worth mentioning that since the 1990s, in the face of the neoliberal offensive, of Law N° 8142 is created, in this sense, health councils are regulated. The present work aims to understand how social control presents itself in front of the neoliberal advance, we use a bibliographical research and laws regarding health policy, in which a dialogue is made with current Marxist authors. From the reflections made, the councils have contributed to improvements in health services, but in these realms it is possible to notice the presence of clientelistic and paternalistic relations, historical inheritance of our social formation. Therefore, it is essential to strengthen the social participation to ensure social control effectively.

Keywords: Health. Health Councils. Social Control.

Introdução

O controle social na política de saúde, legitimado através da Constituição Federal Brasileira e Lei Orgânica da Saúde se legaliza a partir da Lei 8.142/90, nesse contexto os conselhos são espaços de luta em defesa do SUS, de almejar e efetivar o direito constitucional à saúde com qualidade e o respeito à dignidade humana.

Este artigo está organizado em três itens centrais. No primeiro item, tentaremos traçar alguns elementos centrais a respeito das concepções sobre o controle social e posteriormente a respeito da gênese e consolidação em âmbito nacional trazendo – para isso – uma contextualização histórica. O segundo e principal item focará na contribuição dos conselhos para compreender a emergência e consolidação na luta democrática e os desafios em questão com o



Estado neoliberal, tendo como eixo norteador alguns autores contemporâneos marxistas atuais, a maioria deles do Serviço Social brasileiro, que discutem sobre o controle social na cena contemporânea. Trazendo, na conclusão, breves apontamentos sobre a possibilidade de superação dos desafios para o controle social.

Com o início da contrarreforma no país em 1990, O Estado, como pilar fundamental de sustentação do capital assume a condução do processo de redução dos direitos com a subordinação das políticas sociais a lógica de estabilização econômica. Desta forma, ocorre um processo de desmonte dos direitos sociais que tem rebatimentos no processo de organização das forças organizadas da sociedade, em particular, nos mecanismos de participação e controle social.

Nosso trabalho tem como objetivo apresentar algumas reflexões acerca do exercício do controle social pelo avanço neoliberal e a partir desses elementos tentaremos colocar alguns apontamentos sobre as perspectivas possíveis na direção histórica de construção da nova sociedade na qual a categoria dos Assistentes Sociais se identifica em seu projeto ético-político. Nesse sentido cabe perguntar: É possível avançar significativamente no exercício do controle social com a ordem vigente? Assim, nos apoiaremos na teoria social crítica de base marxiana que pauta-se numa abordagem histórica e dialética com base na totalidade social. A teoria marxista é base para compreender as categorias não de forma isolada e fragmentada, mas sim compreender o movimento dialético da sociedade e assim projetar a superação do status quo. “Dessa forma, conhecer a realidade torna-se um meio para conduzir o processo histórico, o que coloca a fonte do Marxismo no mundo concreto, histórico, em constante reformulação.” (SOARES; CAMPOS *et al* 2013).



Desse modo, buscaremos apreender a realidade social a partir de contribuições teóricas afirmadas no marxismo, tentando compreender a dinâmica contraditória existentes nos conselhos e os processos contínuos e descontínuos na conquista do direito à saúde.

Concepções sobre o controle Social

Segundo Correia (2003), o termo controle social inicialmente foi utilizado na sociologia tendo como pressuposto o controle do Estado sobre a sociedade no sentido de manutenção da ordem vigente e na perspectiva dos interesses das classes dominantes.

A expressão ‘controle social’ tem origem na sociologia. De forma geral é empregada para designar os mecanismos que estabelecem a ordem social disciplinando a sociedade e submetendo os indivíduos a determinados padrões sociais e princípios morais. Assim sendo, assegura a conformidade de comportamento dos indivíduos a um conjunto de regras e princípios prescritos e sancionados. (CORREIA, 2003, p. 66-67)

Dessa forma, o Estado atuava no sentido de legitimar a ordem burguesa através do controle social numa tendência de integração na busca de atenuar os conflitos e de garantir a sua legitimidade.

Na teoria política, o significado de ‘controle social’ é ambíguo, podendo ser concebido em sentidos diferentes a partir de concepções de Estado e de sociedade civil distintas. Tanto é empregado para designar o controle do Estado sobre a sociedade quanto para designar o controle da sociedade (ou de setores organizados na sociedade) sobre as ações do Estado. (CORREIA, 2005, p. 67)

Esta concepção aponta que a definição de controle social se constrói no eixo da relação entre a sociedade civil e o Estado. Desta



forma, o controle social tanto é usado para se referir ao controle do Estado sobre a sociedade como para designar o controle da sociedade sobre as ações do Estado.

Segundo Correia (2003) o exercício do controle social se processa num espaço de contradição e disputas entre as classes sociais na sociedade civil pela conquista da hegemonia. É um campo contraditório, através deste o Estado controla a sociedade, ao mesmo tempo que apreende algumas de suas demandas. Nesse sentido ele é contraditório *ora é de uma classe, ora é de outra* está balizado pela referida correlação de forças. Nesse sentido ocorre a disputa entre a sociedade civil com o Estado tentando manter o consenso ativo de um deles. Correia (2003) analisa que o controle social das classes subalternas se dá na medida em que a sociedade organizada interfere na gestão pública, colocando as ações do estado na direção dos interesses da coletividade.

Desta forma, o ‘controle social’, na perspectiva das classes subalternas, visa à atuação de setores organizados na sociedade civil que as representam na gestão das políticas públicas no sentido de controlá-las para que atendam, cada vez mais, às demandas e aos interesses dessas classes. Neste sentido, o ‘controle social’ envolve a capacidade que as classes subalternas, em luta na sociedade civil, têm para interferir na gestão pública, orientando as ações do Estado e os gastos estatais na direção dos seus interesses de classe, tendo em vista a construção de sua hegemonia. (CORREIA, 2003, p. 68)

Nesse sentido, é por meio do controle social, que a sociedade civil organizada intervém sobre as ações do Estado, no sentido de interferir na gestão das políticas públicas para o atendimento de seus interesses e ampliação de direitos com vista a construir uma nova hegemonia. Como ressalta Correia, a prática do controle social seria uma



das vias pelas quais as classes subalternas tem a possibilidade de decidir e deliberar sobre as políticas públicas e ao mesmo tempo manter, por via do consenso democrático, o controle das ações estatais.

Na perspectiva das classes subalternas, o controle social deve se dar no sentido de estas formarem cada vez mais consensos na sociedade civil em torno do seu projeto de classe, passando do momento ‘econômico-corporativo’ ao ‘ético-político’, superando a racionalidade capitalista e tornando-se protagonista da história, efetivando uma ‘reforma intelectual e moral’ vinculada às transformações econômicas. Esta classe deve ter como estratégia o controle das ações do Estado para que este incorpore seus interesses, na medida que tem representado predominantemente os interesses da classe dominante. (CORREIA, 2003, p. 68)

Dialogando com outros autores, podemos entender o controle social como sendo, a capacidade que a sociedade organizada tem de atuar nas políticas públicas, em conjunto com o Estado na luta pela efetivação dos direitos, necessidades e interesses, que só podem ser conquistados coletivamente. Sendo assim, o controle social se caracteriza como um mecanismo de aproximação da sociedade civil na tomada de decisões do Estado visando o interesses da população.

Raichelis (2000) insere o controle social como um dos elementos constitutivos da esfera pública, a partir das quais podemos ampliar o aprendizado democrático, sendo a participação da sociedade civil o instrumento necessário ao controle social, o qual é entendido como:

O acesso aos processos que informam decisões da sociedade política, que devem viabilizar a participação da sociedade civil organizada na formulação e na revisão das regras que conduzem as negociações e arbitragens sobre os interesses em jogo, além da fiscalização daquelas decisões, segundo critérios pactuados (RAICHELIS, 2000, p. 64).



Neste cenário, o controle social representa, pois, a capacidade que a sociedade civil tem de interferir na gestão pública com vista à criação de políticas públicas levando em consideração os interesses da sociedade. Tem-se, portanto, que o controle social se constitui num mecanismo democrático para que a população possa lutar pela concretização dos seus direitos.

Bravo (2002, p.45), a partir da análise da Constituição de 1988, coloca que “o controle social é o da participação da população na elaboração, implementação e fiscalização das políticas sociais.” Nessa perspectiva, o controle social corresponde ao controle dos setores organizacionais da sociedade sobre o Estado, na qual a população pode participar de forma efetiva nas decisões do Estado, com vista a ampliação dos seus direitos.

Consideramos os espaços de controle social como importantes meios para a garantia da universalização do direito à saúde. A busca para enfrentar esses desafios atuais no campo da saúde são tarefas que só poderão ser cumpridas a partir da participação da população em arenas deliberativas como os conselhos de saúde e através da organização política das classes subalternas num processo de luta que supere a ordem capitalista.

Neste contexto adverso, o compromisso tem que ser com o debate público, a participação democrática que possibilita aos cidadãos organizados interferir e deliberar nas questões de interesse coletivo, em busca de proposições para resolver os conflitos (BRAVO, 2006, p.77).

Conforme mencionado, o SUS vem sofrendo grandes impactos, tanto em sua base democrática (participação popular) com as transformações decorrentes da política neoliberal, quanto as questões



econômicas de reordenamento do capital rebate no papel estatal com implicações nas formas de organização e participação da classe trabalhadora. Diante dessa realidade, podemos notar a fragilidade na efetivação das políticas sociais e, particularmente da política de saúde, pela limitação estrutural e pelo retrocesso na política democrática.

Desse modo, diante da ofensiva neoliberal de mercantilização das políticas sociais, adotadas pelo Estado, o controle social representa um importante avanço na luta contra hegemônica. Contudo, persistem as dificuldades para a concretização da efetiva participação popular no âmbito dos conselhos de saúde. Dentre os maiores problemas que inviabilizam um controle social real está a ausência de representantes orgânicos da classe trabalhadora. Nota-se na realidade a presença de relações clientelísticas, patrimonialistas e fisiologistas, herança histórica da nossa formação social.

O contexto histórico-político do controle social na saúde

No Brasil durante o período da ditadura militar, segundo Correia (2009), o controle social era exercido pelo Estado por meio de medidas coercitivas que tinham como objetivo legitimar o poder dominante, na busca de atenuar as organizações e as mobilizações da classe operária que lutava para a conquista de seus direitos sociais. A sociedade era duramente reprimida, não podiam organizar-se e nem se expressarem, pois eram proibidas organizações populares, para que classe dominante continuasse a exercer seu domínio. Dessa forma, o controle social se constituía como mecanismo básico de controle das classes trabalhadoras e, ao mesmo tempo, para a expansão e consolidação do capitalismo na fase monopolista.



Mediante a efervescência política da democratização que se instalou no Brasil no final dos anos de 1970 com a crise da ditadura, os movimentos populares começaram a ocupar espaços evidenciando a necessidade da participação da sociedade sobre as decisões das políticas públicas, em especial na área da saúde. Isto se deu em um contexto no qual as condições impostas pela política macroeconômica brasileira traziam impactos significativos para as condições de trabalho e de vida da classe trabalhadora.

Com o processo de democratização e efervescência política e o ressurgimento dos movimentos sociais contrários aos governos autoritários, criou-se um contraponto entre Estado ditatorial e uma sociedade civil sedenta por mudanças. (CORREIA, 2007, p.123)

Acerca da política de saúde na década de 1980, podemos notar a construção do projeto de Reforma Sanitária que tinha como principais propostas: a universalização do acesso; a concepção de saúde como direito social e dever do Estado; a implantação do Sistema Único de Saúde; a descentralização do processo decisório em esfera municipal e estadual e o fortalecimento da participação popular mediante os Conselhos de Saúde. Um dos resultados das lutas travadas pela democratização do Estado brasileiro, foi o surgimento de uma nova perspectiva em torno do controle social, este passou a ser compreendido no contexto da saúde como um nova relação entre o Estado e sociedade civil, voltado para a efetivação de direitos das classes subalternas.

No período de democratização do país, em uma conjuntura de mobilização política principalmente na segunda metade da década de 1980, o debate sobre a participação social voltou à tona, com uma dimensão



de controle de setores organizados na sociedade civil sobre o Estado. A participação social nas políticas públicas foi concebida na perspectiva do ‘controle social’ no sentido de os setores organizados da sociedade participarem desde as suas formulações – planos, programas e projetos –, acompanhamento de suas execuções até a definição da alocação de recursos para que estas atendam aos interesses da coletividade. (CORREIA, 2003, p. 69)

É pertinente ressaltar que na década de 1990, o projeto neoliberal vem reduzindo a intervenção do Estado na política de saúde. Diante dessa realidade, podemos notar a fragilidade na efetivação das políticas sociais e, particularmente da política de saúde, pela limitação estrutural e pelo retrocesso na política democrática. A ideologia neoliberal e política econômica adotada durante a década de 1990 no Brasil, iniciada no governo Collor e ampliada na era FHC, reforçou a subordinação do Estado em benefício do capital afetando as políticas sociais. Como afirma Bravo e Menezes:

Nos anos 1990, assistiu o redirecionamento do papel do Estado, já no contexto do avanço das teses neoliberais. A afirmação da hegemonia neoliberal no Brasil, com a redução dos direitos sociais e trabalhistas, desemprego estrutural, precarização do trabalho, desmonte da previdência pública, sucateamento da saúde e da educação, tende a debilitar os espaços de representação coletiva e controle democrático sobre o Estado, conquistas da Constituição de 1988. (2012 p.260)

Desse modo, prioriza-se a financeirização do capital em detrimento dos direitos do trabalho, o que se reflete na política de saúde que passa por restrições no seu financiamento, sucateando os serviços, incentivando a terceirização e a privatização além de promover o desinteresse e desarticulação da participação e controle social.

É importante compreender que a política neoliberal segue no governo popular de Luís Inácio Lula da Silva a partir de 2003, há



uma expectativa de um Brasil novo, que promova a redução das desigualdades sociais, a redistribuição de renda e geração de empregos, além da universalização das políticas sociais. Pretendia-se retomar o projeto de Reforma Sanitária. No entanto, o que se observou foi a continuação de uma política de saúde focalizada e sem financiamento efetivo (CFESS, 2010).

No governo Dilma, embora a saúde apareça como prioridade o governo destaca a necessidade de estabelecer parcerias com o setor privado. O discurso é de defesa do acesso e melhoria da qualidade dos serviços, embora os encaminhamentos concretos deste governo tenha conduzido a “ênfase nas políticas e programas focalizados, a parceria com o setor privado e a cooptação dos movimentos sociais.” (BRAVO e MENEZES, 2012, p. 39).

Após o golpe de estado de 2016, cujo desfecho institucional foi a destituição de Dilma Rousseff, o governo Temer apresenta a continuidade do discurso de seus antecessores, com uma agenda de reformas, destitui os direitos sociais e trabalhistas que foram conquistados pela classe trabalhadora, a aprovação da PEC 95, que congela por 20 anos os investimentos do Estado, o que se apresenta é um discurso de um ajuste duradouro que consiste na defesa de um tripé para [...] “redução estrutural das despesas públicas, na diminuição do custo da dívida pública e no crescimento do PIB.” (GUIMARÃES, 2015, p.16). Nessa conjuntura, o então Ministro da saúde Ricardo Barros apresenta a proposta de Planos de Saúde Populares como um dos pilares da sua gestão.

Há no Brasil, dois projetos políticos antagônicos em disputa no debate da Saúde. De um lado, coloca-se novamente em pauta o projeto de um Sus popular pelo campo progressista e de outro, o caminho li-



beral, de orientação privatista. Desse modo, surgem dificuldades com recuos nas experiências de controle social e falta de articulação entre os movimentos sociais que possibilite a construção de uma agenda de defesa do sistema de saúde. Compreendemos que, diante da desestruturação do nosso sistema público é importante a mobilização política e a organização da sociedade civil em defesa dos nossos direitos⁴.

Diante da ofensiva neoliberal de mercantilização das políticas sociais, o controle social representa um importante avanço na luta contra hegemônica. Contudo, ainda persistem algumas dificuldades para a concretização deste nos conselhos de saúde. Nesse sentido, dentre os maiores problemas que inviabilizam um controle social real e efetivo diz respeito a baixa participação da população nos espaços de controle social. Além disso, podemos notar ainda a existência de relações clientelísticas na esfera política na medida em que o direito a saúde ainda é visto como um favor ou tutela.

Portanto, na sociedade política contemporânea se faz necessária a participação da população em espaços de controle social como os conselhos de saúde para a garantia e ampliação dos direitos das classes subalternas. Tal participação dos usuários na defesa dos princípios do SUS é de extrema importância para reafirmar a saúde como um direito social garantido constitucionalmente, lutando assim, na contracorrente do projeto hegemônico que intenciona derruir as bases democráticas que objetivam a construção de uma sociedade mais justa e igualitária. Nesse contexto, o controle social se constitui como um mecanismo importante para imprimir conquistas democráticas e sociais para a classe trabalhadora.

⁴ A Frente Nacional Contra Privatização da saúde e os fóruns organizados em todo o Brasil vem se constituindo nessa forma de resistência em defesa do SUS.



Apontamentos sobre os conselhos de saúde

O processo de intervenção da sociedade civil em espaços conselhistas não é recente. Gohn (2007) enfatiza o surgimento de práticas operárias no início do século XX. No Brasil, com o processo de redemocratização ocorrido em meados dos anos 1980, mediante a resistência ao período militar, foram criados os conselhos populares, reconhecendo a necessidade de mudanças de forma a permitir a participação da população nas políticas sociais e na luta pela ampliação dos direitos. Os conselhos populares formados pelos movimentos e organizações da sociedade civil tinham como objetivo exigir que o governo reconhecesse e pudesse atender os anseios da população.

De acordo com Gohn:

[...] como organismos do movimento popular, atuando com parcelas de poder junto ao executivo (tendo a possibilidade de decidir sobre determinadas questões do governo); organismos superiores de luta e de organismos de administração municipal criados pelo governo para incorporar o movimento popular do governo, no sentido de assumirem tarefa de aconselhamento, deliberações e /ou execução. (GONH,2007 p.75)

A mobilização e as lutas da sociedade civil no início dos anos 1980 foram fundamentais para a ampliação dos espaços de participação popular. A saúde foi pioneira nesse processo tendo em vista a grande atuação política do movimento de Reforma sanitária e as mudanças conduzidas neste processo. A participação da sociedade civil defendida pelo Movimento de Reforma Sanitária se encontra assegurada por meio de duas instâncias colegiadas: as Conferências de Saúde e os Conselhos de Saúde, presentes nas três esferas de governo, como mecanismos legais de controle social.



A Lei 8.142/1990 explicita a composição dos conselhos de saúde. Garante a representação dos seguintes setores: governo, prestadores de serviços, profissionais de saúde e usuários. Os Conselhos de Saúde são formados por representantes dos quatro segmentos que compõem o SUS, na seguinte proporção: 50% de usuários, 25% de trabalhadores do setor saúde e 25% de governo e prestadores de serviços de saúde. Os Conselhos de Saúde funcionam como um importante instrumento de controle social, exercendo a função de fiscalização, regulação e gerenciamento das ações na saúde, buscando a garantia de serviços de qualidade, defendendo os interesses dos cidadãos. Para Bravo:

Os conselhos foram concebidos como um dos mecanismos de democratização do poder na perspectiva de estabelecer novas bases de relação Estado-sociedade por meio da introdução de novos sujeitos políticos. Nesse contexto, podem ser visualizados como inovações na gestão das políticas sociais, procurando assegurar que o Estado atue em função da sociedade, no fortalecimento da esfera pública (2006, p. 84).

Ao tratar sobre os conselhos, (Gohn 2007, p.7) indica que são “canais de participação que articulam representantes da população e membros do poder público estatal em práticas que dizem respeito à gestão de bens públicos.” Assim, podemos entender que esses espaços possibilitam à população o acompanhamento das políticas e possibilita o estabelecimento de novas formas de participação democrática, para que avanços sociais importantes sejam vistos.

Dessa forma, os conselhos se configuram como espaços através dos quais a população pode intervir no processo de gestão das políticas públicas, com objetivo de melhorar os serviços de saúde e atender as demandas das classes exploradas.



Bravo (2006) na mesma perspectiva menciona que os Conselhos de saúde são uma inovação na gestão e apontam para a democratização da relação Estado-Sociedade a partir da inserção de novos sujeitos sociais na construção da esfera pública. Essa relação estabelecida possui limites se levarmos em consideração que o Estado neoliberal deixou de ser o promotor e o garantidor dos direitos, Bravo (2006, p. 93) menciona que os conselhos não podem ser supervalorizados nem subvalorizados e alerta: “essenciais para a socialização da informação e a formulação de políticas sociais [...] têm que ser visualizados como uma das múltiplas arenas em que se trava a disputa hegemônica do país.”

Em outras palavras, reconhece-se o espaço dos conselhos como um campo de tensões entre projetos distintos, nesse contexto é possível notar interesses contraditórios entre os segmentos, as políticas sociais a serem discutidas podem incorporar as reivindicações da população ou contribuir para atender as necessidades do capital.

Portanto, os Conselhos expressam espaços contraditórios na qual diferentes interesses estão em disputa. Contudo sinalizam para uma nova relação Estado e sociedade, ao assegurarem a participação da sociedade civil na medida em que contribui para construir uma nova “cultura alicerçada nos pilares da democracia representativa e na possibilidade de construção de democracia de massas.” (BRAVO, 2007, p. 48)

Na mesma perspectiva, Correia (2000) considera que os conselhos de saúde, são espaços formados por representações de diferentes segmentos por isso apresenta conflitos e interesses contraditórios, estes podem atender as necessidades e demandas da população e realizar de fato o controle social ou compactuar com metas e objetivos definidos pelo Estado fortalecendo as classes dominantes.



O espaço de participação popular nos conselhos é contraditório: pode servir para legitimar ou reverter o que é posto. Porém, não deixa de ser um espaço democrático, em que vence a proposta do mais articulado, informado e que tenha maior poder de barganha; é uma arena de lutas em torno do destino da política de saúde nas três esferas do governo. Nos conselhos de saúde estão presentes diversos interesses: públicos, privados, corporativos, coletivos, individuais (CORREIA, 2000, p. 64).

Podemos compreender os conselhos como instancias que podem servir de canais de expressão e defesa/reivindicações de direitos, cuja população pode participar e defender os interesses das classes subalternas, e ao mesmo tempo servir de instrumento dos interesses dominantes. Configura-se como um espaço contraditório e de disputas de dois projetos antagônicos. É importante considerar que os conselhos de saúde são instâncias importantes pelo fato de assegurar a participação da população na formulação e no controle da política de saúde, contudo, podem-se configurar como espaços de legitimação do poder dominante. E neste contexto a profissão dos/dos Assistentes sociais, adquire segundo Bravo:

Pensar o trabalho profissional dos assistentes sociais nestas instâncias supõe uma dupla dimensão: analisar o controle democrático no contexto macro societário que vem alterando as políticas sociais com retração dos direitos sociais e as respostas técnico-profissionais e ético-políticas dos agentes profissionais. (BRAVO, 2009, p.2)

Podemos considerar que os conselhos representam avanços importantes na implementação das políticas públicas de saúde, ao estabelecer a participação popular e contribuir pra organização política dos trabalhadores. Contudo, são instancias na qual existem interesses contraditórios entre os segmentos e que o controle social apresenta-se como campo de disputas e lutas na sociedade civil, este pode contribuir para o sistema vigente e ma-



nutenção da ordem burguesa ou para avanços no que diz respeito aos direitos sociais.

Com a implantação do neoliberalismo podemos notar um afastamento do Estado na área social, nesse contexto a responsabilidade do estado investir na saúde pública é transferida para a ótica privada e para a sociedade civil na busca de aumentar os lucros do capital. As principais estratégias de ampliação do acesso à saúde estão apoiadas no pressuposto de que tal ação não cabe exclusivamente ao Estado, sendo divididas com determinados setores da sociedade civil e com o próprio empresariado. É neste contexto que ganha visibilidade a privatização dos serviços de saúde, o que significa retrocessos do ponto de vista social dificultando o aprofundamento do controle social e a concretização de serviços públicos de qualidade que possa atender as reais necessidades da população. Correia (2002) assegura:

Como espaços democráticos de gestão do que é público, os Conselhos apesar de suas contradições e fragilidades, tem sua importância, num país como o Brasil, em que a cultura de submissão ainda está arraigada na maioria da população e em que o público é tratado como posse de pequenos grupos de privilegiados. O controle social, ou seja, o controle dos segmentos que representam as classes subalternas sobre as ações do Estado e sobre o destino dos recursos públicos, torna-se um desafio importante na realidade brasileira para que se criem resistência à redução de políticas sociais, à sua privatização e à sua mercantilização (2002, p. 41)

Tem-se, portanto, que o controle social se constitui em um relevante mecanismo na luta pela ampliação dos direitos sociais, se opondo a ideologia neoliberal, ao possibilitar a participação da população para atender os interesses da coletividade tendo no horizonte a construção de uma nova ordem societária. Mesmo sendo um espaço de interesses contraditórios, é imprescindível que a sociedade ocupe



os espaços de participação política no intuito de defender a saúde como um direito social bem como os seus princípios que estão continuamente sendo derruídos pelo Estado e pelo avanço do mercado, que torna a saúde uma mercadoria em que poucos têm acesso.

Considerações finais

Compreendemos que para a saúde se configurar como política pública e de caráter universal, muitas lutas e debates aconteceram travadas pelos diversos setores da sociedade civil, inconformados com a natureza excludente de acesso à saúde. Como resultado das lutas, a Constituição Federal de 1988 preconiza que a saúde é um direito de todos e dever do Estado, e a Lei nº 8.080/90 regulamenta o disposto na Constituição e instaura o Sistema Único de Saúde, com seus princípios e objetivos baseados na universalidade.

Depois de muita pressão da população e dos movimentos organizados no campo da saúde foi promulgado o Sistema Único de Saúde (SUS) pela Constituição brasileira de 1988, com a finalidade de assegurar o direito à saúde. Contudo, mesmo com os avanços concretos de expansão do acesso da população às ações e serviços de saúde, podemos notar na política de saúde brasileira nos dias atuais, elementos que colidem com a noção da saúde como direito de cidadania. A partir dessa realidade e com vistas a garantir aos usuários um tratamento adequado e de qualidade para atender as reais necessidades da população, emerge o controle social na saúde.

Compreender os conselhos como instancias que podem servir de canais de expressão e defesa/reivindicações de direitos é fundamental para que a população possa participar e defender os seus



interesses. É preciso entender também que esses espaços podem servir de instrumento aos interesses dominantes, visto que se configuram como espaços contraditórios no qual se estabelecem correlações de forças em defesa de interesses que são divergentes.

Em síntese, o controle social tem um papel importante no acompanhamento da gestão, no monitoramento das ações e na fiscalização da política de uma forma geral. No entanto, ainda é tímido e pontual a participação popular no âmbito dos conselhos. Nesse sentido, é fundamental a atuação dos sujeitos políticos, na luta pela garantia da qualidade no acesso a saúde, bem como a participação nas deliberações desta, tornando possível um SUS integral, universal, de qualidade para todos. Neste processo apesar do poder da classe dominante seja majoritário, a correlação de forças na sociedade civil e no Estado está sempre em disputa e pode ser tensionada pela pressão das classes exploradas. Entendemos, portanto, que se faz necessário lutar para o fortalecimento dos instrumentos de democracia direta e ampliar as políticas públicas a Estados e municípios.

Referências

BRAVO, Maria Inês Souza. Desafios atuais do controle social no Sistema Único de Saúde (SUS). **Serviço Social e Sociedade**. São Paulo: Cortez n. 8 _____. Política de Saúde no Brasil. In: MOTA, Ana Elizabete [et al] (orgs.) **Serviço Social e Saúde: formação e trabalho profissional**. São Paulo: Cortez; Brasília-DF: OPAS, OMS, Ministério da Saúde, 2006.

_____. MENEZES, Juliana Souza B. O conselho Nacional de saúde na atualidade :reflexão sobre os limites e desafios. In: **Saúde, Serviço Social, Movimentos Sociais e Conselhos**. São Paulo. Cortez, 2012.



___ M. I. S. & SOUZA, R. de O. Conselhos de saúde e serviço social: luta política e trabalho profissional. **Ser Social**, 10: 15-27, 2002.

_____. O trabalho do assistente social nas instâncias públicas de controle democrático. In: CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL. **Serviço social e competências profissionais**. Brasília: CFESS/ ABEPSS, 2009.

BRASIL. **Lei nº 8.080** –http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18080.htm>Acesso em: 18 de nov de 2018

_____. **Lei nº 8.142**—http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8142.htm>Acesso em: 18 de nov de 2018

CORREIA, Maria Valéria Costa. **Que Controle Social?** os conselhos de saúde como instrumento. 1 reimp. Rio de Janeiro: Ed. Fiocruz, 2003.

_____. **Desafios para o Controle Social:** subsídios para capacitação de conselheiros de saúde. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2005.

_____. Controle Social na Saúde. In: Mota, Ana Elizabete. *et al.* **Serviço Social e Saúde:** Formação e trabalho Profissional, São Paulo: Cortez; Brasília< DF: OPAS, OMS, Ministério da Saúde, 2006.

CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL. **Parâmetros para a Atuação de Assistentes Sociais na Saúde**. Brasília: CFESS, 2010.

GOHN, Maria da Glória: **Conselhos Gestores e Participação Sociopolítica**. 3ª ed. São Paulo: Cortez, 2007(coleção questões da nossa época; v.84)

GUIMARÃES, Fundação Ulysses. **PMDB. Uma ponte para o futuro**. Disponível em: www.fundacaoulysses.org.br. Acesso em: 13/11/2018.



RAICHELIS, R. **Esfera pública e conselhos de assistência social: caminhos da construção democrática.** 2.ed. rev. São Paulo: Cortez, 2000.

SOARES, C. B et al. **Marxismo como referencial teórico-metodológico em saúde coletiva: implicações para a revisão sistemática e síntese de evidências.** Revista da Escola de Enfermagem da USP, São Paulo, v. 47, n. 6, p. 1403-1409, dez. 2013. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/reensp/v47n6/0080-6234-reensp-47-6-01403.pdf> acesso em: 13 de nov. de 2018



PESSOAS EM SITUAÇÃO DE RUA

UMA ANÁLISE DO RETRATO CENSITÁRIO EM CUIABÁ NO ANO DE 2017¹

Juliano Batista dos Santos²

Juliana Abonizio³

Resumo: O presente artigo se propõe a apresentar o perfil das pessoas em situação de rua em Cuiabá-MT. Para tanto, é realizada uma análise do Projeto e do Relatório *Quero Te Conhecer* da Secretaria Municipal de Assistência Social e Desenvolvimento Humano da Prefeitura da capital com o intuito de, primeiramente, compreendermos o que a nova gestão do governo municipal, para a administração pública de 2017 a 2020, pensa e planeja para a população de rua durante os próximos quatro anos, para, em seguida, apresentarmos, a partir de informações recolhidas *in loco* nos pontos da cidade com maior concentração de moradores de rua, os resultados quantitativos e qualitativos sobre suas características sociodemográficas e econômicas, as trajetórias na rua, os vínculos familiares, trabalho e renda, posse de documentos e, por fim, saúde.

Palavras-chave: Retrato censitário. Moradores de rua. Cuiabá. Vulnerabilidade social.

¹ Este artigo é uma versão revisada da comunicação intitulada *O perfil da população em situação de rua em Cuiabá no ano de 2017: uma análise do relatório e do projeto Quero Te Conhecer*, apresentada no VI Congresso Internacional Interdisciplinar em Sociais e Humanidades (CONINTER), entre os dias 01 e 04 de novembro de 2017, na Universidade Federal da Paraíba (UFPB) em João Pessoa, mais precisamente no GT *Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas*.

² Doutorando em Estudos de Cultura Contemporânea na Universidade Federal de Mato Grosso. Mestre em Estudos de Cultura Contemporânea na Universidade Federal de Mato Grosso. Especialista em Educação do Campo pelo Instituto Federal de Mato Grosso. Bacharel e licenciado em Filosofia pela Universidade Federal de Uberlândia. Professor de Filosofia no Instituto Federal de Mato Grosso, Campus Cuiabá. Membro do Grupo de Estudos Artes Híbridas: intersecções, contaminações e transversalidades. E-mail: julianojbs@gmail.com

³ Docente do Programa de Pós-Graduação em Estudos de Cultura Contemporânea da Universidade Federal de Mato Grosso.



PEOPLE IN STREET SITUATION
AN ANALYSIS OF CUIABA'S CENSUS PORTRAIT IN 2017

Abstract: This article proposes to present the profile of people in street situation in Cuiaba, MT. In order to do so, we carry out an analysis of the Municipal Secretariat of Social Assistance and Human Development's Project and Report *I Want to Know You*, from the city hall, in order to at first understand what the new management, the one from the municipal government for the public administration from 2017 to 2020, thinks and plans for the people in street situation within the next four years, and then present, from information gathered locally in the points of the city with greater concentration of street dwellers, the quantitative and qualitative aspects about their socio-demographic and economic characteristics, their histories in the street, their family ties, their work and income, their possession of documents and, lastly, their health.

Key-words: Census portrait. Street dwellers. Cuiabá. Social vulnerability.

Introdução

Quantificar as pessoas que vivem e perambulam pelas ruas das cidades não é tarefa fácil. As dificuldades são inúmeras. Entre elas se destacam duas: o nomadismo e a transitoriedade. Em todo território nacional, de acordo com o último censo apresentado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) em 2012, cerca de 0,6 a 1% da população brasileira encontram-se em situação de rua, o que corresponde a 1,8 milhão de pessoas (REIS, 2016).

Em Cuiabá, as informações referentes ao número de pessoas em situação de rua são desconhecidas. Na busca por números mais exatos, entramos em contato com a Secretaria Municipal da Assistência Social e Desenvolvimento Humano (SMASDH) que in-



formou ser, até maio de 2017, de aproximadamente 283 indivíduos⁴, mas ressaltou a incerteza da informação (CUIABÁ, 2017b).

É claro que conhecer o número de sujeitos em situação de rua é importante para que os órgãos de assistência social possam se programar para atender a demanda, principalmente nos períodos em que as temperaturas são muito baixas. Entretanto, restringir-se a números não basta, é preciso ir além. É preciso traçar um perfil mais criterioso da população de rua. Algo que dê aos órgãos e autoridades responsáveis um retrato censitário mais detalhado e preciso para se tomar decisões mais inteligentes, tanto na prevenção quanto no resgate social.

Pensando nisso, os novos gestores da SMASDH de Cuiabá, contratados para trabalhar no governo do prefeito eleito Emanuel Pinheiro (gestão 2017/2020), propuseram, elaboraram e executaram, no primeiro mês de governo, o projeto Quero Te Conhecer. Sua finalidade é plural e visa, sobretudo, melhor conhecer a atual realidade dos moradores de rua na capital e apontar caminhos mais eficientes no investimento de recursos financeiros e mais eficazes na prestação dos serviços socioassistenciais oferecidos pelo município.

O referido projeto e seu relatório não são de domínio público. Nós só tivemos conhecimento desses documentos após um encontro com a secretária-adjunta da SMASDH de Cuiabá que nos autorizou a analisar as informações contidas sob a condição de utilizá-las tão-somente para a construção de textos acadêmicos.

Em mãos do projeto e do relatório passamos a ter um esclarecimento mais completo e amplo sobre o perfil da população de rua

⁴ O número 283 é a soma dos indivíduos computados na abordagem social do projeto *Quero Te Conhecer* (133) com a capacidade máxima dos albergues municipais (150).



em Cuiabá, o que inevitavelmente redirecionou nossos olhares e nos motivou à produção deste trabalho que, basicamente, consiste em apresentar, a partir de uma análise dos textos do projeto *Quero Te Conhecer* e do *Relatório do Serviço de Abordagem Social*, os pontos que entendemos serem pertinentes à construção e compreensão do perfil dos moradores de rua na capital mato-grossense.

1 Análise do Projeto Quero Te Conhecer e Seu Relatório

O projeto *Quero Te Conhecer* é definido, segundo seus próprios elaboradores, como

[...] uma ação da Secretaria Municipal de Assistência Social e Desenvolvimento Humano (SMASDH) em parceria com a Secretaria Municipal de Ordem Pública (SORP), através do **Serviço de Abordagem Social** em pontos estratégicos com objetivo de mapear e identificar à População em Situação de Rua para posteriormente em uma ação conjunta com as Secretarias do Município, Ministério Público, Justiça Estadual, inseri-las no atendimento especializado ofertados na rede pública e privada de Cuiabá/MT (CUIABÁ, 2017b, p. 1, grifo do autor).

O texto do projeto pode ser dividido em duas grandes partes: uma reflexiva (que é a maior parte) e a outra técnica. A primeira, respaldada na política nacional para a população em situação de rua, busca justificar as ações mencionadas em citação anterior por meio de argumentos teórico-científicos que apontam ser as ações e medidas de enfrentamento à situação de rua bem mais profícuas quando empregadas a partir do perfil dos moradores de rua da cidade.

Os argumentos revelam uma posição político-ideológica contrária a noção de Estado mínimo proposta pelo neoliberalismo que, de acordo com o próprio projeto, causa desemprego, compe-



titividade, individualização e redução de gastos e de investimento do governo em áreas sociais, o que impulsiona o aumento dos moradores de rua e dificulta o seu resgate e inclusão social (CUIABÁ, 2017a), justificando pois, a importância de normativas (com força de lei) para garantir a devida atenção a essa população, independentemente do governo, pois o que se quer com as normas é a criação de uma política de Estado.

No Brasil, tais normas são asseguradas por leis, decretos, resoluções, portarias e medidas provisórias. As mais importantes são: a Constituição Federativa de 1988 (Artigos 5º, 6º e 182º), a Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS (ou Lei nº 8.742/1993), a Política Nacional de Assistência Social – PNAS (ou Resolução nº 145/2004) e a Política Nacional para a População em Situação de Rua (ou Decreto nº 7.053/2009).

Nota-se, também na parte reflexiva, que dois são seus pilares de fundamentação: um com foco nos moradores de rua e outro com foco no cumprimento das normas que exigem políticas públicas de combate à pobreza, à exclusão, ao abandono, ao isolamento, ou a qualquer outra causa que leve seres humanos a viverem nas ruas das e entres as cidades. Em ambos o objetivo é o mesmo: “identificar à população em situação de rua” (CUIABÁ, 2017a, p. 2) na capital para melhor atendê-la.

Em meio às fundamentações, uma preocupação relevante e que escapa às questões político-econômicas chama nossa atenção. Trata-se dos estigmas, conceito proposto por Erving Goffman (1999) para explicar a existência da exclusão social através de representações (ou rótulos) que, intencionalmente ou não, marginalizam, caricaturam e/ou diminuem as pessoas, tornando-as, em alguma medida,



insignificantes, desprezíveis, indignas de qualquer auxílio. No projeto, os estigmas são considerados como

[...] extremamente prejudiciais, pois, interferem na construção das identidades pessoais e de grupo dos indivíduos em situação de rua, podendo gerar ao mesmo tempo uma situação de naturalização do fenômeno e de conformismo com relação às possibilidades de enfrentamento (CUIABÁ, 2017a, p. 1-2).

Na segunda parte, o lado mais técnico do projeto *Quero Te Conhecer*, encontra-se a proposta de execução para o levantamento do perfil dos moradores de rua em Cuiabá mediante o serviço de abordagem social, um serviço já realizado pelos Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CRE-AS) do município.

Na abordagem proposta pelo projeto há um direcionamento bem específico, com metodologia, profissionais, itinerários, dias e horários preestabelecidos, algo cuja intenção é mais quantificar gênero, raça/cor, faixa etária, grau de escolaridade, naturalidade etc. do que, oferecer, como de costume, abrigo em albergues e atendimentos psicológico e de saúde.

O planejamento sugerido à execução do projeto foi exatamente o mesmo adotado na prática. Uma equipe técnica composta de 14 profissionais (2 assistentes sociais, 8 orientadores sociais, 2 motoristas e 2 enfermeiras) abordaram, do dia 23 a 31 de janeiro de 2017, nos períodos matutino, vespertino e noturno, moradores de rua nos espaços urbanos de Cuiabá onde são facilmente notados por “quem ‘quer’ enxergá-los” (CUIABÁ, 2017b, p. 2, grifo do autor). No total foram visitados 17 lugares:



Viaduto da Rodoviária, Ilha da “Banana ou Bananal”, Viaduto da Avenida do CPA; Praça da República; Praça Alencastro; Praça Rachid Jaudy; Beco do Candeeiro; Morro da Luz; Praça da Mandioca; Região do Porto; Praça Ipiranga; Praça Popular; Praça 08 de Abril; Praça do Porto; Arena Pantanal; Av. Fernando Correa, Jardim Leblon (CUIABÁ, 2017b, p. 1, grifo do autor).

Os resultados apresentados no *Relatório do Serviço de Abordagem Social*, em razão de suas descobertas, desconstróem opiniões prontas, sem embasamento empírico e/ou teórico; “constructos de primeiro grau”, diria Schutz (1979 apud SANTOS, 2013, p. 4), ou seja, de opiniões envolvidas na experiência do senso comum na vida cotidiana que, não obrigatoriamente, são falaciosas, mas que por se sustentarem apenas na crença não têm valor epistêmico.

O constructo de primeiro grau reforça os estigmas sobre os moradores de rua, o que é muito ruim, pois, quando nocivos, operam contra as pessoas estigmatizadas, produzindo pensamentos e ações de repúdio e intolerância contra eles, o que dificulta não apenas o financiamento público para a prevenção e o resgate social, como a garantia dos direitos existentes e a luta por mais investimentos em áreas sociais (SCHUTZ, 1979) (GOFFMAN, 1999).

Outro malefício dos estigmas é a criação de barreiras psicológicas. Em muitos casos, o sujeito vítima do estigma internaliza as características que lhe são atribuídas, levando-o a pensar que ele é de fato tudo aquilo que os outros dizem. As consequências podem ser martírio, vergonha, conformismo, isolamento, impulsividade, desesperança, depressão, ansiedade, culpa, tristeza, baixa autoestima, suicídio, sociofobias. Sentimentos e pensamentos que não raro impedem sua reinserção na sociedade (BOTTI et al., 2010) (MONTIEL et al., 2015) (SANTANA; ROSA, 2016).



Os profissionais responsáveis em cumprir as normas prescritas ao atendimento de moradores de rua, assim como quaisquer outros cidadãos, não estão isentos de preconceitos advindos de estigmas que diariamente nos atingem e que, por repetição, nos fazem naturalizar opiniões sem antes submetê-las ao crivo da reflexão. Desatenção que pode afetar negativamente as decisões e os atos daqueles que estão direta ou indiretamente envolvidos na prestação de serviços aos mais vulneráveis socioeconomicamente.

Os novos gestores da SMASDH sabem a má influência que os estigmas podem causar e sabem que frequentemente os indivíduos transformam crenças e opiniões em verdades de valor subjetivo que, mesmo quando refutadas, não são necessariamente abandonadas (CUIABÁ, 2017a). Todos nós, em alguma medida, dirigimos nossas condutas com base em valores, certos ou não. Aliás, a única certeza para Prigogine (1996) é a incerteza, elemento chave do pensamento, do sentimento e da vida que tanto incomoda os racionalistas.

Não dá para ficar reformulando ou substituindo, na mesma velocidade das mudanças provocadas pela e na sociedade, os valores que nos guiam. Muito menos em uma sociedade líquida em que nada se mantém igual, salvo a constante mudança (BAUMAN, 2001). O fato é que sem padrões de conduta haveria uma desordem não só social como também psíquica, o que corrobora a nossa dependência às referências como condição para vivermos em sociedade.

O problema é quando os valores deixam de ser referências e se tornam estigmas que, ao contrário do benefício para a determinação da conduta individual, passam a ser usados como elementos de e para divisão que, não apenas separam os estigmatizados dos demais, como também são utilizados para julgá-los, sentenciá-los e/ou con-



dená-los, enquadrando-os em parâmetros socialmente indesejáveis, o que gera (ou pode gerar) preconceito, intolerância e desrespeito no coletivo; uma perda de sensibilidade em perceber que o outro também é humano.

Conhecer o perfil do morador de rua em Cuiabá como de qualquer outra cidade é importante para desconstruir ideias de primeiro grau que podem atrapalhar o desenvolvimento de projetos, o emprego de ações de atendimentos, a busca por recursos financeiros, a luta pela garantia e cumprimento de direitos, entre outras tantas medidas relacionadas ao bom funcionamento da assistência social.

Os resultados apresentados no *Relatório do Serviço de Abordagem Social*, que é um constructo de segundo grau, servem tanto para refutar argumentos falaciosos evitando estigmas que atrapalham o andamento da PNAS, como para guiar as decisões dos administradores públicos. Tais resultados, que apresentamos a partir de agora, acompanhados de algumas reflexões e apontamentos, são fruto de uma ação pioneira da SMASDH da Prefeitura de Cuiabá.

Como parâmetro de análise, recorreremos aos trabalhos realizados pela Fundação de Assistência Social e Cidadania (FASC) da Prefeitura de Porto Alegre, que desde 1994 se empenha, de tempos em tempos, com o auxílio de pesquisadores do tema, de diferentes áreas do conhecimento, acadêmicos ou não, em traçar o retrato censitário da população em situação de rua – parcerias que têm como objetivo buscar o aprimoramento no levantamento dos perfis, algo que consiga, ao máximo, traduzir a realidade de quem faz das ruas a sua morada.

Em Cuiabá, o primeiro retrato censitário sobre os moradores de rua, realizado pela SMASDH, ocorreu mais de vinte anos depois



do primeiro retrato censitário realizado pela FASC. Entre um e outro existe um abismo quanto a precisão e métodos de recenseamento. A FASC, ao contrário da SMASDH, tem experiência e dados anteriores para comparar, o que auxilia no aprimoramento da pesquisa que nunca se cessa (DORNELLES et al., 2012).

O *Relatório do Serviço de Abordagem Social* elaborado pela Prefeitura de Cuiabá apresenta o perfil dos moradores de rua da cidade dividindo as informações obtidas *in loco* em cinco grandes partes, cada uma delas com itens bem específicos. Cada um dos itens da entrevista foi pensado tendo como critério as medidas futuras referentes aos atendimentos socioassistenciais destinados aos moradores de rua, um levantamento certamente bem pragmático e nada reflexivo, uma vez que a ação do Serviço de Abordagem Social se concentrou em mensurar as informações recolhidas.

Questões mais complexas como orientação sexual, diagnóstico de problemas de saúde, motivos de resistência à saída das ruas, mapeamento dos fluxos migratórios no interior da cidade, entre outras coisas, foram deixadas de lado, não por negligência. A necessidade imediata de um perfil satisfatório falou mais alto. Outro empecilho à realização de um retrato censitário mais detalhado é a exigência de profissionais não disponíveis à SMASDH: sociólogos, antropólogos, psicólogos, pedagogos, médicos.

As cinco grandes partes do relatório são: “Sociodemográficas e Econômicas”, “Trajetória na Rua”, “Vínculos Familiares”, “Trabalho e Renda”, “Posse de Documentação” e, por fim, “Saúde”. Trata-se de uma pesquisa de cunho quantitativo e, pela natureza dessa abordagem, limita os resultados àquilo que têm de mensuráveis (CUIABÁ, 2017b).



Em “Sociodemográficas e Econômicas”, encontramos estatísticas sobre quantidade, gênero, faixa etária, raça/cor e formação escolar. Nas abordagens foram contabilizados 133 moradores de rua vivendo fora de albergues e casas de apoio. Desse total, 80,8% são homens e 19,2% mulheres.

A faixa etária é bem variada e revela que quase todos estão em idade economicamente ativa: entre 15 e 64 anos (Cf. Tabela 1) – desocupação (ou ocupação informal) que gera duplo prejuízo financeiro, um para o erário e outro para a vida privada. Todavia, os prejuízos causados podem ser usados para reforçar junto aos mais conservadores a importância do resgate social como meio de torná-los produtivos e consumidores.

Tabela 1 – Distribuição quanto a faixa etária

Faixa Etária	Percentual %
< 18 anos	0,8
18 a 20 anos	8,0
21 a 30 anos	38,4
31 a 40 anos	22,4
41 a 50 anos	16,8
51 a 60 anos	7,2
> 60 anos	0,8
Não Informado	5,6

Fonte: CUIABÁ, 2017b, p. 3, adaptação nossa.

Para o levantamento da raça/cor, o projeto utilizou nas entrevistas o Sistema Classificatório de Cor ou Raça do IBGE. Os resultados corroboraram o que estudos e movimentos sociais negros



denunciam há décadas: a exclusão social afeta mais os de pele negra e parda (FRANGELLA, 2009). Em Cuiabá, 80% dos moradores de rua se declararam negros ou pardos, os brancos são 17,6%, amarelo 1,6%, não informaram 0,8% (CUIABÁ, 2017b).

Outro fator à exclusão social é a formação escolar. “A escolaridade constitui-se, ainda, no Brasil, um fator preponderante para a mobilidade social” (DORNELLES et al., 2012, p. 49). Mais da metade (60,8%) não concluiu o ensino fundamental e apenas 7,2% tem ensino médio completo. Com curso superior e pós-graduação os números são ainda menores, representam 3,2% (CUIABÁ, 2017b).

Exigência de escolaridade, em diferentes níveis, para contratação é comum. Se o trabalhador não atende o que é pedido pelas empresas, fica desempregado. Sem salário ou outro tipo de remuneração, não há como honrar compromissos financeiros o que força sujeitos e famílias inteiras a morarem nas ruas, debaixo de pontes e viadutos, em praças e parques, em edificações abandonadas, galerias de água e esgoto, ou quaisquer outros espaços públicos que atendam às suas necessidades.

Não podemos nos deixar induzir ao erro de que contabilizar quantidade, gênero, faixa etária, cor e formação escolar são inúteis ou pouco produtivos. Ter em mãos o número de moradores de rua não é só para estar preparado para o atendimento da demanda. É preciso reconhecer que homens e mulheres possuem diferentes necessidades, que o modo de pensar e agir de cada idade são distintos, que a cor pode ajudar ou dificultar a vida, e que o nível de escolaridade ainda é essencial para melhorar a condição socioeconômica.

O apoio dado no atendimento aos moradores de rua para o resgate social não pode tratar os diferentes iguais. O gênero, a ida-



de, a cor e a escolaridade de cada sujeito influenciam o seu lugar nas estruturas sociais. Os obstáculos não são os mesmos para todos. Cabe aos Serviços de Assistência Social, por mais dispendioso e trabalhoso que seja, oferecer apoio de acordo com o perfil de cada um, ajudando mais quem precisa mais, sem deixar de ajudar quem precisa menos.

Em “Trajetória na Rua”, “Vínculos Familiares”, “Trabalho e Renda”, “Posse de Documentos” e “Saúde”, diferentemente das características “Sociodemográficas e Econômicas”, os aspectos abordados são mais restritos à pessoa em particular, a sua vida, as suas escolhas. O objetivo não é somente mensurar quanto de apoio cada um deve receber para superar obstáculos advindos de preconceitos e estereótipos coletivos. A ideia é mais desconstruir estigmas, identificar necessidades imediatas, descobrir (e quando possível agir) na raiz dos problemas.

Nos três primeiros encontramos uma variedade de informações, todas apresentadas em linguagem matemática: porcentagens e gráficos que, estatisticamente, revelam dados sobre a naturalidade/origem (cidade, Estado, Região), os motivos e tempo de permanência nas ruas, as formas de dependências químicas, a existência (ou não) de família ou de laços familiares, o estado civil e a posse de documentos.

Os números referentes à naturalização, como mostra a Tabela 2, refutam uma ideia comum e muito defendida por algumas autoridades públicas, meios de comunicação e populares: a afirmação de que a maioria das pessoas em situação de rua em Cuiabá são de outras cidades, de outros Estados, de outras Regiões, principalmente Norte e Nordeste – ignorância e preconceito que persistem nos discursos coletivos.



Tabela 2 – Naturalidade dos moradores de rua em Cuiabá

Naturalização	Percentual %
Cidade de Cuiabá	45,6
Demais Cidades	44,8
Não Informado	9,6
Estado de Mato Grosso	59,2
Demais Estados	32,0
Não Informado	8,8
Região Centro-Oeste	63,2
Demais Regiões	27,2
Não Informado	9,6

Fonte: CUIABÁ, 2017b, p. 5-6, adaptação nossa.

Entre os que não são naturais da capital, 53,6% declaram não querer retornar à cidade de origem, o que é preocupante do ponto de vista político-econômico pelo fato de servir de argumento aos neoliberais para dificultar e/ou impedir a liberação e/ou o aumento de verbas às ações socioassistenciais. Na concepção deles e de higienistas não cabe à administração pública local cuidar de imigrantes.

Antes de nos perguntarmos sobre os motivos e tempo de permanência nas ruas, precisamos conhecer as causas que levam as pessoas a viverem nas ruas, não para simplesmente identificá-las e enumerá-las, e sim para poder se pensar em políticas públicas de prevenções que, além de mais baratas, são mais eficazes. Segundo os estudos de Boneti (apud ROZENDO; MONTIPÓ, 2012, p. 6) as três principais causas são: “conflitos familiares, desemprego e fracasso escolar”.

O Serviço de Abordagem Social da SMASDH da Prefeitura de Cuiabá não se atentou a essas causas durante as entrevistas.



No relatório encontramos apenas a informação de que a maioria dos moradores de rua em Cuiabá (67,2%) tem familiares na cidade natal, e que entre eles há aqueles que “mantém contato com [...] parentes (diários, semanais ou mensais) independentemente da ‘qualidade’ dos relacionamentos familiares” (CUIABÁ, 2017b, p. 8, grifo do autor).

Dos entrevistados 76%, se declararam separados ou divorciados, 22,4% casados ou amasiados, e apenas 0,8% disseram ser solteiros. O relatório não diz se o estado civil declarado é anterior ou posterior à situação de rua. O que se percebe é que a família ainda é uma estrutura fundamental para o ordenamento social e para a superação de anomias, de desarranjos individuais e coletivos.

O tempo de permanência nas ruas merece atenção, pois “é decisivo para a introjeção de uma cultura específica” (DORNELLES et al., 2012, p. 48), o que pode tornar a recuperação extremamente difícil, ou impossível. Os dados obtidos mostram que quase a metade dessa população (46,4%) vive nas ruas há 3 ou mais anos, enquanto na extremidade oposta, quase 32,8% ingressou nesse modo de vida no transcorrer do último ano (2016). Menos de 15,2% estão na condição de rua há/entre 1 e 3 anos, e 5,6% não responderam à questão. Segundo o relatório (CUIABÁ, 2017b, p. 13):

[...] a cristalização da situação de rua – indicada pelo maior tempo de permanência na rua – conduz a uma situação crônica de difícil reversão, onde a baixa escolaridade, pobreza e discriminações sociais vivenciadas, entre outros fatores, cruzam-se, estabelecendo um denso quadro de isolamento social deste público.

Os motivos de permanência nas ruas são predominantemente dois: dependência química (56,8%), conflito familiar (9,6%), ou am-



bos (19,2%). Os outros motivos (não mencionados no relatório), juntamente com a parcela dos que não responderam à pergunta somam 14,4%. O vício em drogas lícitas e ilícitas afetam 89,6%. As formas de dependência mais comuns são o uso de substâncias químicas sintéticas (não nomeadas no relatório) e álcool.

Outra dificuldade encontrada pela SMASDH para a reinserção social dos moradores de rua é a ausência de documentação, indispensável ao exercício da cidadania. Na atualidade, nós só existimos ou somos reconhecidos perante às instituições se portarmos documentos de identificação. Na capital, 45,6% das pessoas em situação de rua não possuem quaisquer documentos de identificação, o que provoca impedimentos na obtenção de emprego formal e acesso a serviços e programas governamentais.

Quanto ao “Trabalho e Renda” e quanto à “Saúde” as informações no relatório não são acompanhadas de análises. Elas se resumem basicamente a gráficos com porcentagens sobre formação profissional (ou profissão), exercício de atividade laboral e renda, no caso do primeiro, e número de deficientes e de sujeitos com problemas de saúde, no caso do segundo (Cf. Tabela 3).

Tabela 3 – Percentual quanto ao Trabalho e renda, e quanto a saúde

Itens	Sim %	Não %	Não Informado %
Formação Profissional ou Profissão	56,8	16,0	27,2
Exercício de Atividade Laboral	21,6	64,0	14,4
Renda	19,2	60,8	20,0
Deficientes	9,6	82,4	8,0
Sujeitos com Problemas de Saúde	19,2	72,8	8,0

Fonte: CUIABÁ, 2017b, p. 10-12, adaptação nossa.



Analisemos cada um dos itens da tabela acima. No primeiro, mais da metade dos moradores de rua declarou possuir uma profissão e, no penúltimo, a maioria afirmou não ter nenhum tipo de deficiência. Em ambos os itens, o percentual favorece o resgate e inclusão social. Um pelo fato de dispensar a qualificação profissional e o outro porque pessoas com necessidades especiais precisam de uma rede de atenção mais ampla.

As profissões mais citadas foram serviços gerais, pedreiro, servente, garçom, vigilante, doméstica (ou diarista), carpinteiro, açougueiro e jardineiro, que apesar de serem trabalhos braçais, de baixa remuneração (quase sempre de um salário mínimo) e de pouco (ou nenhum) prestígio social, são ofícios reconhecidos e aceitos socialmente. As formas de deficiência não foram mencionadas, como também não foi esclarecido na pesquisa se a deficiência é física e/ou mental.

O segundo item mostra que só uma pequena parcela dos moradores de rua exerce atividades laborais diariamente. O relatório não fala quais são elas. O terceiro item, em alguma medida, tem relação com o segundo porque o exercício diário de atividades laborais implica em renda. Não é por acaso que o percentual de um e outro são tão próximos, uma diferença de apenas 2,4%. Na pesquisa, não existe menção aos valores das rendas, mas pensamos ser insuficientes para suprir necessidades básicas para a saída das ruas como habitação, alimentação e vestuário.

A renda, mesmo que pequena, não é o único benefício do exercício de atividades laborais. Existe também o benefício psicológico. Entre os que trabalham, é comum o sentimento de ainda se sentir útil, de ainda se sentir parte da sociedade, de ainda se sentir parte



de algo. Pode parecer pouco, mas não é. O sentimento de utilidade e de pertencimento ajuda a manter a esperança de uma vida melhor, o que faz com que esses moradores de rua cumpram (ou tentem cumprir) as normas sociais e legais.

Por fim, temos os dados do último item da Tabela 3, no qual cerca de 72,8% dos entrevistados declararam não ter nenhuma patologia, apesar de a probabilidade de adoecimento ser alta para os que vivem em situação de rua.

No relatório, a incoerência do resultado não passa despercebida pelos gestores. A explicação para o ocorrido se baseia no argumento de que no grupo estudado há uma “associação da saúde com a ausência de doença e a não associação desta ao uso e/ou abuso de álcool e outras drogas. Isso se deve ao fato desse grupo vivenciar mais a doença do que o estado de ‘saúde’, e assim, saúde e doença acabam sendo confundidas” (CUIABÁ, 2017b, p. 14, grifo do autor), e mais, a

[...] percepção de saúde/doença utilizada pela pessoa em situação de rua, culturalmente, quando se pergunta sobre a saúde de alguém, quase sempre se ouvirá que ela está bem por não ter ficado doente, nem ter precisado tomar medicamentos ou por não ter procurado os serviços de saúde (CUIABÁ, 2017b, p. 14).

É por isso que, para Dornelles et al (2012, p. 51), o levantamento de informações sobre a saúde requer mais atenção e cuidados se se quer evitar incoerências, pois a “percepção de doença e a leitura de sintomas de sua manifestação e diagnóstico fundem dimensões sociais, psicológicas e comportamentais”, o que significa que saúde não pode ser entendida como não doença, do mesmo modo que “o processo de adoecimento não pode ser entendido, simplesmente, como um percurso linear que objetivamente corresponde a um con-



junto de sintomas com a produção de um diagnóstico. Deve-se considerar a construção social da doença”.

Conclusão

Apesar das fragilidades em sua construção, o levantamento do perfil dos moradores de rua é de suma importância para órgãos governamentais e filantrópicos que se dedicam a atendê-los. Importância que no relatório é definida como sendo o primeiro passo para se pensar na

[...] intersectorialidade como uma estratégia de negociação permanente para o desenvolvimento de serviços, programas, projetos e benefícios que atendam aos direitos humanos das pessoas em situação de rua nas diversas políticas públicas, de modo a formar uma rede que assegure a efetividade e a qualidade da atenção ofertada, conforme preconizam as legislações vigentes (CUIABÁ, 2017b, p. 13).

O retrato censitário, portanto, é um dispositivo indispensável na oferta de atendimentos mais eficazes, mais eficientes e mais próximos à realidade e à necessidade de cada um dos moradores de rua. É ele que melhor aponta direções, indica caminhos, mostra outras e novas possibilidades, identifica diferentes demandas, apresenta e atualiza dados quantitativos, altera paradigmas e desconstrói preconceitos; uma ferramenta que, se bem utilizada, auxilia na melhoria dos serviços socioassistenciais.

Referências

BAUMAN, Zygmunt. **Modernidade Líquida**. Liquid Modernity. 1ª ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001.



BOTTI, Nadja Cristiane L. et al. Avaliação da ocorrência de transtornos mentais comuns entre a população de rua de Belo Horizonte. **Revista Barbarói**, Santa Cruz do Sul, n. 33, p. 178-193, 2010. Disponível em: <<https://online.unisc.br/seer/index.php/barbaroi/article/view/1583/1318>>. Acesso em: 09 jun. 2017.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 25 maio 2017.

_____. **Decreto nº 7.053, de 23 de dezembro de 2009**. Institui a Política Nacional para a População em Situação de Rua e seu Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento, e dá outras providências. Brasília, DF, 24 dez. 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d7053.htm>. Acesso em: 25 maio 2017.

_____. **Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993**. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Brasília, DF, 7 dez. 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8742.htm>. Acesso em: 25 maio 2017.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social. Resolução nº 145, de 15 outubro de 2004. **Diário Oficial da União, Brasília**, DF, 26 out. 2004. Disponível em: <<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=101000>>. Acesso em: 25 maio 2017.

CUIABÁ. Secretaria Municipal de Assistência Social e Desenvolvimento Humano. **Projeto: Quero Te Conhecer**. Cuiabá: SMAS-DH, [2017a].

_____. Secretaria Municipal de Assistência Social e Desenvolvimento Humano. **Relatório do serviço de abordagem social**. Cuiabá: SMASDH, [2017b].



DORNELLES, Aline Espindola et al. O retrato censitário da população adulta em situação de rua em Porto Alegre. In: DORNELLES, Aline E.; OBST, Júlia; SILVA, Marta B. (Org.). **A Rua em Movimento**: debates acerca da população adulta em situação de rua na cidade de Porto Alegre. Belo Horizonte: Didática Editora do Brasil, 2012, p. 43-57. Disponível em: <http://lproweb.procompa.com.br/pmpa/prefpoa/fasc/usu_doc/a_rua_em_movimento.pdf>. Acesso em: 01 jun. 2017.

FRANGELLA, Simone Miziara. **Corpos urbanos errantes**: uma etnografia da corporalidade de moradores de rua em São Paulo. São Paulo: Annablume, FAPESP, 2009.

GOFFMAN, Erving. **A representação do eu na vida cotidiana**. Trad. Maria Célia Santos Raposo. 8ª ed. Petrópolis: Vozes, 1999.

MONTIEL, José Maria et al. Avaliação de transtornos da personalidade em moradores de rua. **Psicologia: Ciência e Profissão**, Brasília, v. 35, n. 2, p. 488-502, 2015. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/html/2820/282039481016/>>. Acesso em: 16 jun. 2017.

REIS, Marcela. Número de pessoas em situação de rua só cresce no Brasil. **Observatório da Sociedade Civil**, São Paulo, 24 mar. 2016. Disponível em: <http://periodicos.ufes.br/temporalis/article/download/17908/pdf_1>. Acesso em: 29 maio 2017.

ROZENDO, Suzana; MONTIPÓ, Criselli. Fora de foco: uma análise da cobertura midiática sobre as pessoas em situação de rua. **Revista Ação Midiática – Estudos em Comunicação, Sociedade e Cultura**, Curitiba, v. 2, n. 1, p. 1-16, 2012. Disponível em: <<http://revistas.ufpr.br/acaomidiatica/article/view/27789>>. Acesso em: 15 jun. 2017.

SANTANA, Carmen Lúcia A.; ROSA, Anderson da Silva (Org.). **Saúde mental das pessoas em situação de rua**: conceitos e prá-



ticas para profissionais da assistência social. São Paulo: Epidaurus Medicina e Arte, 2016. Disponível em: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/desenvolvimento_urbano/saude_mental_pop_rua.pdf>. Acesso em: 09 jun. 2017.

SANTOS, Hermílio. Ação, relevância e interpretação subjetiva. **Estudos de Sociologia**, Recife, v. 1, n. 18, 2013. Disponível em: <<http://www.revista.ufpe.br/revsocio/index.php/revista/article/view/53>>. Acesso em: 08 maio 2017.



INSERÇÃO DE IDOSOS NO MERCADO DE TRABALHO FORMAL BRASILEIRO EM 1996, 2006 E 2016

José Ediglê Alcantara Moura¹
Maria Jeanne Gonzaga de Paiva²

Resumo: A pesquisa tem como principal objetivo analisar a evolução da participação dos idosos, por sexo, no mercado de trabalho formal brasileiro, nos anos de 1996, 2006 e 2016. Para tanto, foi traçado o perfil socioeconômico e demográfico dos ocupados com faixa etária de 65 anos ou mais. A principal fonte de informação foi a Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), do Ministério do Trabalho e do Emprego (MTE). A busca para realizar esse estudo se dá por uma discussão relevante acerca das tendências recentes, como queda da taxa de natalidade conjugada pela elevação da expectativa de vida, o que vem aumentar o número de idosos em relação à população total. Contudo, a mulheres idosas sofrem com a discriminação de gênero tanto em relação aos postos de trabalho quanto nas diferenças de salários ao longo dos anos.

Palavras-chave: Idosos; Mercado de Trabalho; Sexo.

INCLUSION OF THE ELDERLY IN THE FORMAL BRAZILIAN LABOR MARKET IN 1996, 2006 AND 2016

Abstract: This research aims at analyzing the evolution of elderly participation qualified per sex in the formal Brazilian labor market in 1996, 2006 and 2016. For this purpose, we analyzed the socio-economic and demographic profiles of employed people aged 65 or

¹ Graduado em Ciências Econômicas da URCA (Universidade Regional do Cariri). E-mail: genur@yahoo.com.br

² Professora Adjunto do Departamento de Economia da URCA e Líder do grupo de pesquisa do cnpq Genur (grupo de estudos em negócios urbanos e rurais). E-mail: jeannepaiva@hotmail.com



above. The main source of information was the Ministry of Labor and Employment (MTE) Annual Social Data (RAIS). The purpose of this research was originated in a relevant discussion on recent tendencies, such as the fall in birth rates together with a higher life expectancy, which results in an increasing number of elderly people in comparison to the total population. However, elderly women suffer with gender discrimination, both in terms of positions available and different wages through the years.

Key words: Elderly; Labor market; Sex.

Introdução

Atualmente, os estudos sobre o fenômeno da transição demográfica, não estão situados na investigação sobre explosão populacional na perspectiva malthusiana, mas sim, nas baixas taxas de fecundidade. Sendo que nas últimas décadas, a expectativa de vida aumentou, assim como a taxa de mortalidade vem em tendência decrescente, gerando alterações na estrutura etária, com crescimento da população idosa ano após ano (CAMARANO, 2001; SOUZA, 2003; WAJNMAN, 2004).

Segundo Araújo (2017) foi possível verificar, um aumento gradual da população de maior idade (idosa) e uma diminuição significativa da participação da população de crianças e jovens no Brasil. Paralelamente, Paiva e Wajnman (2005), observaram a queda do ritmo da expansão dos indivíduos em idade de trabalhar, mas que ainda é maior que o crescimento populacional.

Essas mudanças no perfil etário da população brasileira podem favorecer as relações de dependência demográfica e, conseqüentemente, as transferências intergeracionais, levando em conta que o número de dependentes, jovens e idosos, em relação à popula-



ção em idade ativa- PIA, vem diminuindo paulatinamente (PEIXOTO e CLAVAIROLE, 2005).

Dessa forma, vários países da OCDE (Alemanha, Japão, Estados Unidos, França e Reino Unido), estão amenizando os efeitos considerados negativos do processo de envelhecimento populacional sobre o mercado do trabalho a partir de políticas ativas, tais como: reciclagem, orientação e realocação (MOREIRA, 1997).

No Brasil, a tendência de envelhecimento populacional foi ocasionada pelas condições mais favoráveis de saúde, que proporcionam o aumento da expectativa de vida e, assim sendo, a expansão da população idosa. O oposto acontece com a taxa de natalidade, que vem retraindo-se com o passar do tempo, o que ajuda a transformar a configuração da pirâmide etária brasileira (DINIZ e COSTA, 2004).

Em 2050, de acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE (2008), a expectativa de vida do brasileiro, ao nascer, será de 81,3 anos e os maiores de 65 anos serão 18%, igualando-se aos de 0 a 14 anos. Paiva e Wajnman (2005) corroboram estes argumentos, afirmando que é inevitável o aumento de pessoas com mais de 60 anos na População Economicamente Ativa (PEA) brasileira. A expectativa é de que em 2020, pelo menos, 13% da PEA seja formada por pessoas que estão na terceira idade.

Dessa forma, tem-se como questionamento problematizador a seguinte indagação: como estão alocados os idosos no mercado de trabalho formal brasileiro? Foi admitida como hipótese norteadora desse trabalho que os indivíduos acima de 65 anos tem elevado sua participação nos postos de trabalho formais no país, sendo que existe persistente discriminação por sexo nessa faixa etária.



Diante desse contexto, esse trabalho tem como objetivo central analisar a evolução da participação de idosos no mercado de trabalho formal brasileiro nos anos de 1996, 2006 e 2016. Reitera-se a importância de tal estudo no campo socioeconômico e demográfico, uma vez que este escopo de análise ainda é carente na literatura e firma-se com bastante precisão, mediante a transformação em relação à faixa etária da população. As análises deste trabalho representam uma importante pauta para debates, devido à reorganização estrutural que ocorre no Brasil com o aumento da população idosa.

Metodologicamente, essa pesquisa é classificada como sendo preponderantemente quantitativa, utilizando análise tabular e estatística. Os dados utilizados são de origem secundária, extraídos da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), que subsidia informações do mercado formal brasileiro em 31 de dezembro de cada ano. Os resultados são apresentados através de tabelas com as suas respectivas análises provenientes da estatística descritiva.

Para o idoso, neste trabalho, devido à disponibilidade de dados mais precisos do Ministério do Trabalho e Emprego- MTE são considerados indivíduos com 65 anos ou mais de idade, sendo essa faixa etária analisada como parâmetro de estudo segundo Brasil (2003) pela Organização Mundial de Saúde (OMS) que se refere como pessoa idosa um limite de 65 anos ou mais de idade.

Nas próximas seções são abordadas, através de uma análise empírica a alocação dos idosos no mercado de trabalho formal brasileiro, evidenciada através dos dados da RAIS, posteriormente, seguem-se as considerações finais e por último as referências deste estudo.



1 Como estão alocados os idosos no mercado de trabalho formal brasileiro?: Uma análise com os dados da RAIS/MTE

1.1 Sexo

Em relação às ocupações dos idosos no mercado de trabalho formal brasileiro, em 1996, 175.044 trabalhadores estavam inseridos formalmente. Em 2006, esse número aumenta para 258.39, com variação de 47,62% (Tabela 01), entre 1996/2006. Dez anos depois (2016), dado o contínuo aumento da expectativa de vida, o número de trabalhadores idosos no mercado de trabalho dá um salto significativo para 598.960 ocupados, com variação de 131,79% contra 68,01% em média para as demais faixas etárias³ alocadas nos postos de trabalho do país.

Tabela 01 - Número de idosos no mercado de trabalho formal brasileiro, segundo o sexo—1996, 2006 e 2016

Sexo	1996	2006	2016	Variação (%)	
	Abs.	Abs.	Abs.	1996/2006	2006/2016
Masculino	135.596	175.613	399.192	29,51	127,31
Feminino	39.448	82.784	199.768	109,86	141,31
Total	175.044	258.397	598.960	47,62	131,79

Fonte: RAIS/MTE. Elaboração Própria.

Quanto ao ingresso feminino, em 1996, 77,46% (135.596) dos trabalhadores eram homens e 22,54% (39.448) mulheres. Em

³ Esses dados foram calculados pelo autor, mas encontram-se omitidos no estudo.



2006, observa-se queda na participação relativa masculina (67,96% ou 175.613), enquanto elas aumentam (32,04% ou 82.784), resultando em uma variação de 29,51% para os homens e 109,86% para as mulheres. Em 2016, o percentual masculino caiu levemente, agora representando 66,65% (399.192) e o feminino aumentou para 33,35% (199.768), implicando em uma variação de 127,31% para eles e 141,31% para elas, evidenciando que elas mais que duplicaram sua inserção no mercado de trabalho formal brasileiro (TABELA 01).

A participação no mercado de trabalho dos trabalhadores idosos aumentou para ambos os sexos (Tabela 01). Neste contexto, segundo Camarano e Pasinato (2007), o tamanho da força de trabalho é uma variável relevante e que deve fazer parte das análises dos impactos sobre envelhecimento populacional no mundo do trabalho, e conseqüentemente no crescimento econômico nos países.

1.2 Faixa Etária

No tocante a idade, observa-se que nos anos analisados, a maioria dos trabalhadores idosos inseridos formalmente no mercado de trabalho formal brasileiro, tanto homens quanto mulheres, estão situadas na faixa etária de 30 a 39 anos, dado que nessa idade o trabalhador está em plena idade ativa e dispõe relativamente de maior vigor físico, portanto para trabalhar, sendo que o mercado tem maior demanda por sua mão de obra.



Tabela 02 - Número de idosos, por sexo, no mercado de trabalho formal brasileiro segundo a faixa etária – 1996, 2006 e 2016 (%)

Faixa Etária	Homem			Mulher		
	1996	2006	2016	1996	2006	2016
10 a 14	0,14	0,00	0,01	0,07	0,00	0,02
15 a 17	2,31	0,98	0,74	1,77	0,83	0,68
18 a 24	19,18	18,29	14,21	17,89	17,14	13,33
25 a 29	17,12	17,73	14,61	16,51	17,19	14,63
30 a 39	30,73	29,00	30,51	32,36	28,76	31,34
40 a 49	19,87	21,34	21,61	22,40	23,56	22,91
50 a 64	9,74	11,80	16,76	8,56	11,95	16,11
65 ou mais	0,92	0,84	1,55	0,44	0,58	0,99
Total	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fonte: RAIS/MTE. Elaboração Própria.

Quanto à faixa etária de 10 a 14 anos, composta por crianças e adolescentes, em 1996, a sua participação era quase insignificante para o sexo masculino (0,14%) e o feminino (0,07%). Em 2006, foi zero para ambos os sexos. Dez anos depois (2016) foi de 0,01% para eles e 0,02% para elas (Tabela 02). Esse resultado mostra a eficiência de políticas para o “controle” da exploração do trabalho infantil, exercendo os seus direitos previstos em Lei. Certamente a criação dessa Lei nº. 8.609, de 13 de julho de 1990, que dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente que, de acordo com Art. 60 da Constituição Federal de 1988, proibi qualquer trabalho a menores de quatorze anos de idade, salvo na condição de aprendiz. Assim, jovens com menos de 18 anos podem ingressar no setor de transporte, porém como aprendizes e/ou estagiários (mas sempre com a supervisão de um adulto, de preferência com experiência nesse setor), podendo permanecer por até dois anos assegurados com todos os direitos previstos em Lei (SILVA, 2011).



Com relação à faixa etária de 50 a 64 anos, em 1996, a sua participação foi de 9,74% para o sexo masculino e 8,56% para o feminino. Enquanto em 2006, esse número aumenta para eles (11,80%) e para elas (11,95%). Em 2016, salta para 16,76% para o homem e aumenta para 16,11% para a mulher (Tabela 02). Nota-se, portanto, um aumento substancial na participação para ambos os sexos, em especial para os homens, destacando a importância da demanda do mercado de trabalho formal por trabalhadores experientes.

Outra faixa etária que merece destaque, e que é alvo deste estudo, é a de 65 ou mais. Assim, em 1996, os homens representavam 0,92% e as mulheres 0,44% dos trabalhadores formalizados no Brasil. Já em 2006, eles eram 0,84% e elas 0,58%. Enquanto em 2016, 1,55% representava o sexo masculino e 0,99% o feminino (Tabela 02). Esses dados vão ao encontro das análises de Queiroz e Ramalho (2009), em que se observa a crescente participação dos idosos no mercado de trabalho brasileiro, em um cenário, sociodemográfico que favorece essa situação, como queda da taxa de natalidade e simultaneamente aumento da expectativa de vida ao nascer ao longo dos anos.

1.3 Escolaridade

Com relação ao nível de escolaridade, em 1996, a maioria dos idosos empregados no mercado de trabalho formal brasileiro no Brasil tinha até o ensino fundamental incompleto para (52,88 %) e elas (32,70%). Em 2006, os homens melhoram o seu nível de instrução, sendo que mesmo concentrando (46,08%) até o ensino fundamental incompleto, aumentou a participação dos ocupados com



ensino superior passando de 7,67% para 19,75% de 1996 a 2006 (TABELA 03).

As mulheres em 2006 tem a concentração no total de ocupadas menor que dos homens (28,90%). Ao longo dos anos 2000, a educação no país avança e os homens passam a ser grande parte no ensino fundamental incompleto (30,88%) em 2016 se aproximando das mulheres (18,25%) no último ano (TABELA 03).

Tabela 03 - Número de idosos, por sexo, no mercado de trabalho brasileiro, segundo a escolaridade – 1996, 2006 e 2016 (%)

Escolaridade	Homem			Mulher		
	1996	2006	2016	1996	2006	2016
Sem instrução até fund. incompleto	52,88	46,08	30,88	32,70	28,90	18,25
Fund comp. até méd. incompleto	23,60	18,88	19,57	22,89	19,41	15,90
Médio compl. até sup. incompleto	15,84	15,28	26,17	30,26	25,78	30,79
Superior completo	7,67	19,75	23,38	14,15	25,91	35,05
Total	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fonte: RAIS/MTE. Elaboração Própria.

Quanto ao nível superior completo (Tabela 03), é evidente o aumento substancial das mulheres ao longo dos anos analisados. Em 1996, foi de 7,67% para eles e 14,15% para elas. Já em 2006, esse percentual aumenta para ambos os sexos: 19,75% (eles) e para 25,91% (elas). Dez anos depois (2016), foi de 23,38% (homens) e para 35,05% (mulheres).

Esse resultado revela que as mulheres idosas ocupadas no mercado de trabalho formal brasileiro, ao longo de vinte anos (1996-



2006), saltam do nível sem instrução até fundamental incompleto (32,70%) para o superior completo (35,05%), enquanto os homens, apesar do aumento da escolaridade, ao longo dos anos, a maioria permanece ainda com baixa escolaridade formal (TABELA 03).

1.4 Remuneração dos Ocupados

Sob a ótica da remuneração (Tabela 04), verifica-se que em 1996, a maioria dos homens idosos recebia de 3,01 a 5,00 salários mínimos, participando com 22,28% do total de postos de trabalho. Para as mulheres, a maioria (27,5%) estava localizada na faixa de 1,01 a 2,00 salários mínimos.

Contudo, em 2006, houve piora no rendimento, mediante aumento da participação dos trabalhadores idosos nas faixas iniciais, ampliou-se maioria dos homens concentrados na faixa de 1,01 a 2,00 salários (36,77%) e para as mulheres (38,31%), ou seja, ocorreu uma mobilidade de trabalhadores das faixas mais elevadas para as mais baixas no decorrer de dez anos (1996-2006).

Uma das remunerações analisadas que merece destaque é a de 3,01 a 5,00 salários mínimos, que com o passar dos anos, apresenta redução em termos relativos. Em 1996, tinha uma participação de 22,28% para os homens e de 18,83% para as mulheres. Em 2006, reduziu para 15,45% (eles) e para 17,46% (elas). Já em 2016, os percentuais continuaram a decrescer: 13,77% para eles e 15,5% para elas. O que se evidencia é que as mulheres são maioria nos anos analisados de 2006 e 2016 para essa faixa de renda (TABELA 04).

Por fim, a remuneração de mais de 20,00 salários mínimos não possui percentuais significativos referentes a ambos os sexos.



Em 1996, os homens eram maioria com 6,71% e as mulheres logo atrás com 4,36%. Em 2006, os homens declinam para 5,04% e as mulheres para 2,51%. Dez anos depois (2016), os homens arrefecem para 4,59%, enquanto as mulheres vêm logo atrás com 2,76% (TABELA 04).

Tabela 04 - Número de idosos, por sexo, no mercado de trabalho formal brasileiro segundo rendimento em salário mínimo – 1996, 2006 e 2016 (%)

Faixa de Remuneração Média (SM)	Homem			Mulher		
	1996	2006	2016	1996	2006	2016
Até 1,00	4,64	4,85	3,45	6,99	7,48	5,99
1,01 a 2,00	21,96	36,77	38,20	27,45	38,31	36,95
2,01 a 3,00	19,14	18,26	18,75	18,26	16,54	15,55
3,01 a 5,00	22,28	15,45	13,77	18,83	17,46	15,95
5,01 a 10,00	17,10	12,80	13,36	16,66	12,92	15,55
10,01 a 20,00	8,18	6,83	7,88	7,44	4,78	7,24
Mais de 20,00	6,71	5,04	4,59	4,36	2,51	2,76
Total	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fonte: RAIS/MTE. Elaboração Própria.

No tocante a precarização do mercado de trabalho para o idoso no Brasil, pode ser explicada parcialmente pelo maior custo em relação aos mais jovens, decorrentes da tímida produtividade marginal do trabalho, implicada pela perda das habilidades cognitivas no decorrer do ciclo de vida humano, além do preconceito, o que dificulta a alocação no posto de trabalho bem remunerado (ARAÚJO, 2017; CAMARANO, 2001; TEIXEIRA, 2008).



Considerações finais

Esse artigo teve como objetivo analisar a evolução da participação de idosos no mercado de trabalho formal brasileiro, nos anos de 1996, 2006 e 2016. Para tanto, foi traçado o perfil socioeconômico e sociodemográfico dos ocupados, tanto homens quanto mulheres, sabendo que, a tendência da queda na taxa de fecundidade conjugada com o aumento da expectativa de vida vem resultando em um aumento significativo da participação de idosos na população em geral.

Diante dos expostos, os resultados indicaram que ao longo dos anos em estudo, ocorreu aumento absoluto e, notadamente, relativo, na participação de idosos, especialmente do sexo feminino no mercado de trabalho formal brasileiro, quando comparado aos homens.

Com relação à escolaridade, as mulheres têm mais anos de escolaridade em relação ao sexo oposto. Em 2016, elas têm maior participação relativa no ensino superior completo quando comparado a eles. Contudo, ainda assim, quanto aos rendimentos, as mulheres são maioria relativa nas faixas salariais mais baixas e minoria nos rendimentos mais elevados.

Dessa forma, mesmo com aumento do nível de escolaridade em ambos os sexos, a estrutura dos rendimentos pouco se modificou ao longo de vinte anos (1996/2016), com concentração dos ocupados na faixa de mais de 01 até 02 salários mínimos, indicando a intensa precarização do mercado de trabalho formal para os idosos no Brasil.

Enfim, estudos posteriores poderão aprofundar a análise sobre a alocação do idoso no mercado de trabalho brasileiro, bem como a definição do papel e dos instrumentos de política pública de



emprego voltada ao trabalhador idoso, a fim de lidar com o cenário atual em que o Brasil vem vivenciando de transição demográfica.

Referências

ARAÚJO, J. B. **Mercado de trabalho e desigualdade: o Nordeste brasileiro nos anos 2000**. Campinas, SP: UNICAMP. IE, 2017, 319 p. (Tese de Doutorado).

BRASIL. Lei nº 10.741, de 01 de outubro de 2003. **Dispõe sobre o Estatuto do Idoso e dá outras providências**. Brasília: Diário Oficial da União, 2003.

CAMARANO, A. A; PASINATO, M. T. **Envelhecimento, pobreza e proteção social na América Latina**. Texto para Discussão n. 1292. Rio de Janeiro: IPEA, 2007.

CAMARANO, A. A. **O Idoso Brasileiro no Mercado de Trabalho**. Texto para Discussão n. 830. Rio de Janeiro: IPEA, 2001.

DINIZ, D; COSTA, S. Morrer com dignidade: um direito fundamental, in Camarano, A. A. (org.), **Os novos idosos brasileiros, muito além dos 60?**. Rio de Janeiro, Ipea, 2004.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Projeção da população do Brasil por sexo e idade**. Rio de Janeiro, 2008.

MOREIRA, M. M. **Envelhecimento da população Brasileira**. Belo Horizonte: CEDEPLAR-UFGM, 1997, 231 p (Tese de Doutorado).

PAIVA, P. T. A; WAJNMAN, S. Das causas às consequências econômicas da transição demográfica no Brasil. **Revista Brasileira de Estudos de População**, São Paulo, v.22, n.2, p. 303-322, jul./dez, 2005.



PEIXOTO, C. E; CLAVAIROLLE, F. **Envelhecimento, políticas sociais e novas tecnologias**, São Paulo: FGV, 2005.

QUEIROZ, V. S; RAMALHO, H. M. B. **A escolha ocupacional dos idosos no mercado de trabalho: evidências para o Brasil**. Economia, Selecta. Brasília (DF), v.10, n.4, p. 817-848, 2009

RELAÇÃO ANUAL DE INFORMAÇÕES SOCIAIS- RAIS. 1996, 2006 e 2016. Disponível em: <<http://www.mte.gov.br>>. Acesso em: 02 fevereiro/ 2018.

SILVA, V, A. **Direitos Fundamentais: conteúdo essencial, restrições e eficácia**. 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

SOUZA, R. M. **Melhor Idade? Evidências sobre a participação dos idosos brasileiros no mercado de trabalho (1994 a 2000)**. Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte. 2003, 134 p. (Dissertação de Mestrado).

TEIXEIRA, S, M. **Envelhecimento e trabalho no tempo de capital: implicações para a proteção social no Brasil**. – São Paulo: Cortez, 2008.

WAJNMAN, S, O. Os idosos no mercado de trabalho: tendências e consequências. In: CAMARANO AA. **Os Novos idosos brasileiros: muito além dos 60**. Rio de Janeiro: IPEA, 2004.



A POLÍTICA DE AÇÃO AFIRMATIVA PARA QUILOMBOLAS NA UFMT

PERMANÊNCIA DOS ESTUDANTES

Wesley Henrique Alves da Rocha¹

Eva da Silva Alves²

José Genivaldo de Arruda Barbosa³

Marileide Pinheiro da Silva⁴

Elizabeth Maria da Silva⁵

Resumo: Este artigo objetiva refletirmos acerca das condições de permanência ofertadas aos estudantes quilombolas, bem como sobre as dificuldades enfrentadas pela administração da universidade na manutenção do programa. A metodologia adotada foi a pesquisa bibliográfica descritiva com abordagem qualitativa, operacionalizada como uma pesquisa de campo na Universidade Federal de Mato Grosso, com um estudante ingressante por meio do Programa de Inclusão de Estudantes Quilombola (PROINQ), remanescente da comunidade Mata Cavalo (MT) e com dois servidores da Pró-reitora de Assistência Estudantil (PRAE). Após a implementação do programa, a administração da universidade tem encontrado obstáculos

¹ Bacharel em Psicologia (UFMT). Especialista em Gestão Pública (IFMT). Mes-trando em Estudos de Linguagem (PPGEL/UFMT). E-mail: wesley020794@gmail.com

² Bacharel em Ciências Contábeis (UNIC). Especialista em Gestão Pública (IFMT). E-mail: evabarbosaval@gmail.com

³ Graduação em Tecnologia em Processos Gerenciais (UNOPAR). Especialista em Gestão Pública (IFMT). E-mail: josegenivaldo@gmail.com

⁴ Graduação em Secretariado Executivo Bilíngue (IFMT) e Licenciatura em Letras/Inglês (UNIVAG). Especialista em Gestão Pública (IFMT). E-mail: marileidepinheiros@gmail.com

⁵ Doutora em Ciências Ambientais e Sustentabilidade Agropecuária (Universidade Católica Dom Bosco). E-mail: elizabeth.silva@vgd.ifmt.edu.br



para sua manutenção, sobretudo os cortes orçamentários efetuados pelo Governo Federal, impactando diretamente na permanência dos estudantes, o choque cultural também é um fator relevante.

Palavras-chaves: Políticas públicas. Ações afirmativas. PROINQ. Quilombolas.

THE AFFIRMATIVE ACTION POLICY FOR QUILOMBOLAS AT UFMT STUDENT PERMANENCE

Abstract: This article aims to reflect on the conditions of permanence offered to the quilombola students, as well as on the difficulties faced by the administration of the university in the maintenance of the program. The methodology adopted was a descriptive bibliographical research with a qualitative approach, operationalized as a field research at the Federal University of Mato Grosso, with an incoming student through the Program of Inclusion of Quilombola Students (PROINQ), remnant of the Mata Cavalo (MT) and with two servers of the Pro-Rector for Student Assistance (PRAE). After the implementation of the program, the administration of the university has encountered obstacles to its maintenance, especially the budget cuts made by the Federal Government, directly impacting on students' stay, cultural shock was also a relevant factor.

Keywords: Public policy. Affirmative actions. PROINQ. Quilombolas.

Introdução

Este artigo é resultado do projeto de pesquisa apresentado ao curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* em Gestão Pública pelo Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Mato Grosso, onde se optou pelo recorte do objeto: o programa de inclusão de estudantes quilombolas (PROINQ) na Universidade Federal de Mato Grosso: permanência dos estudantes e dificuldades de manutenção do programa.



Há, no Brasil, grupos sociais que precisam ser vistos nas especificidades e peculiaridades de sua condição social, tais como as mulheres e negros, por exemplo, dada a condição de exclusão social que esses grupos sofreram historicamente no país.

As políticas públicas de ações afirmativas são um desses mecanismos criados para minimizar essa exclusão histórica. Em 2002, no âmbito da Administração Pública Federal, foi criado o Programa de Ações Afirmativas, que fomentou medidas de incentivo à inclusão de mulheres, afrodescendentes e portadores de deficiência. Em 2012, criou-se a Lei 12.711, que dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio, garantindo a reserva de 50% das matrículas por curso e turno, sendo 25% das vagas para estudantes de escolas públicas com renda familiar bruta igual ou inferior a um salário mínimo e meio per capita, 25% para estudantes de escolas públicas com renda familiar superior a um salário mínimo e meio e, ainda, um percentual para pretos, pardos e indígenas, conforme o último Censo Demográfico do IBGE de cada região.

Com a criação desta lei, pretendeu-se garantir o direito à igualdade racial e social, enfrentando o legado de exclusão e discriminação que tem negado, ao longo da história, à mais da metade da população brasileira o pleno exercício de seus direitos fundamentais. Vale mencionar que, segundo dados divulgados pelo IBGE em 2016, a população negra brasileira soma aproximadamente 54,9%.

Cada universidade tem autonomia para criar políticas de ações afirmativas que considerem a especificidade de cada região, como foi na Universidade Federal de Mato Grosso, que além das políticas criadas pelo próprio Governo Federal, criou também a



ação afirmativa para a inclusão de estudantes quilombolas, considerando que em Mato Grosso há cerca de 97 comunidades remanescentes de quilombos.

Neste artigo abordaremos essa política pública, que é resultante da atividade política, onde através das discussões com diversos atores sociais foram se formando certas concepções. Mais especificamente, teremos como *corpus* de estudo a política pública de ação afirmativa para estudantes quilombolas no âmbito da Universidade Federal de Mato Grosso, objetivando refletirmos sobre o processo de criação e implantação desse programa, bem como, as condições de permanência oferecidas a esses estudantes.

A política de ação afirmativa para quilombolas trouxe um grande debate não só para o meio acadêmico, mas para toda a sociedade. A intenção de inserir a população quilombola no meio acadêmico e profissional, por meio da política de ação afirmativa, engendrou, assim, uma batalha de ideias e de poderes, que resultou na criação e implementação do PROINQ, após todo esse processo, é preciso que as condições oferecidas pela universidade e pelo Governo Federal de permanência desses estudantes sejam discutidas, a fim de abrir espaços para discussão sobre o assunto e possibilitar possíveis mudanças.

A inserção social por meio da ação afirmativa busca diminuir o imenso abismo sociocultural existente no estado, a primeira hipótese é que ao buscar minorar o dano que o preconceito racial gerou, historicamente, aos quilombolas, a política de ação afirmativa está contribuindo no combate ao racismo, discriminação e exclusão social. A segunda hipótese é que a universidade ao implantar tal política, ofereceu condições para que esses estudantes possam ingressar



e permanecer no ensino superior, entretanto o atual Governo Federal tem imposto obstáculos para a manutenção de políticas públicas semelhantes a essa.

A criação e implantação de ações afirmativas para quilombolas ainda é pouco discutida, sobretudo as condições de permanência desses estudantes, haja vista que não há leis de regulamentação. Portanto, é de suma importância se refletir sobre o que seria a inclusão real desses estudantes no meio acadêmico.

Metodologia

A pesquisa se caracteriza como revisão bibliográfica descritiva com abordagem qualitativa, operacionalizada como uma pesquisa de campo na Universidade Federal de Mato Grosso, com um estudante ingressante por meio do Programa de Inclusão de Estudantes Quilombola (PROINQ), remanescente da comunidade Mata Cavalo (MT) e com dois servidores da Pró-reitora de Assistência Estudantil (PRAE), responsáveis pela gestão do programa.

A pesquisa de campo é utilizada com o objetivo de conseguir informações ou conhecimentos acerca de um problema/assunto, para o qual se procura uma resposta, hipótese, reflexões, ou descobrir fenômenos e as relações entre eles (MARCONI e LAKATOS 2009, p.188).

A pesquisa qualitativo-descritiva está direcionada ao aprofundamento da compreensão de um grupo social, de uma organização, etc., produzindo assim informações aprofundadas e ilustrativas sobre o tema abordado (GERHARDT; SILVEIRA, 2009).

O período de aplicação das entrevistas ocorreu no final do segundo semestre de 2018, onde a PRAE estava trabalhando no pro-



cesso de renovação dos auxílios e bolsas e os estudantes fariam a entrega de documentos comprobatórios para fins de manutenção.

Marco teórico

Inicialmente, será definido o que são políticas públicas. Para Souza (2006), a política pública enquanto área de conhecimento e disciplina acadêmica nasceu nos EUA, atualmente nota-se uma expansão na aplicação de métodos científicos às formulações e decisões do governo sobre problemas públicos, inclusive os sociais.

Para Peters (*apud* SOUZA, 2006, p. 24), as políticas públicas são “a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos”, seguindo o mesmo raciocínio Dye (*ibidem*) define as políticas públicas como o que o governo escolhe ou não fazer, corroborando com os pensadores supracitados Rua (2014, p. 17) destaca que “geralmente [a política pública] envolve mais do que uma decisão e requer diversas ações estrategicamente selecionadas para implementar as decisões tomadas”, enfim, não existe uma única definição sobre o que seja política pública, mas vale destacarmos que a mais conhecida é a de Laswell, para ele as “decisões e análises sobre política pública implicam responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz” (SOUZA, 2006, p. 24). Por serem relacionados com direitos garantidos aos cidadãos, as políticas públicas existem em muitas áreas, tais como: educação, saúde, trabalho, lazer, assistência social, meio ambiente, cultura, moradia, transporte. Como exemplo de políticas públicas para a educação no Brasil, com abrangência nacional, podemos citar programas como Educação



para Jovens e Adultos (EJA), Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC), Programa Universidade Para Todos (PROUNI), entre outros.

A Secretaria Nacional de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (2018) define as ações afirmativas como um tipo de política pública, criadas pelo governo ou até mesmo pela iniciativa privada, visando corrigir desigualdades raciais presentes na sociedade, resultantes de séculos de segregação racial no país. No Brasil, as políticas de ações afirmativas partem do princípio da equidade, ou seja, tratar os desiguais de forma desigual, isto é, garantir que todos que não tiveram igualdade devido ao racismo/discriminação, tenham oportunidades de acesso à educação. Apenas em 2012, o Supremo Tribunal Federal (STF), decidiu por unanimidade que as ações afirmativas são constitucionais e essenciais para a redução de desigualdades no país, entretanto, já no início da década de 2000, algumas universidades públicas no Brasil já haviam adotado as cotas raciais para negros, pardos e indígenas, “além de colaborar para a eliminação de elementos persistentes das discriminações que se forjaram no passado e se recriam no presente, seu objetivo é também favorecer um ambiente acadêmico mais diverso” (BETONI, 2014, p. 01).

Segundo Oliveira (2011, p. 174), os quilombolas “são grupos étnicos, predominantemente constituídos pela população negra rural, que se auto definem a partir de relações com a terra, o parentesco, o território, a ancestralidade, as tradições e práticas culturais próprias”, entretanto, é preciso destacarmos que a identidade étnica é um processo de auto identificação, ou seja, “a classificação de uma comunidade como quilombola não se baseia em provas de um passado de rebelião e isolamento, mas depende antes de tudo de



como aquele grupo se compreende, se define” (OLIVEIRA, 2011, p. 174). Vale ressaltarmos ainda que, há no estado de Mato Grosso cerca de 97 comunidades de quilombos e que, infelizmente, nenhuma dessas comunidades recebeu a titulação de seu território (LOURENÇO, 2016).

A Fundação Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT) é uma instituição de ensino superior federal, criada em 10 de dezembro de 1970, vinculada ao Ministério da Educação (MEC), cuja sede encontra-se em Cuiabá/MT, possuindo campi em mais cinco cidades do interior de Mato Grosso: Barra do Garças, Pontal do Araguaia, Rondonópolis, Sinop e Várzea Grande. A missão da instituição é “Produzir e socializar conhecimentos, contribuindo com a formação de cidadãos e profissionais altamente qualificados, atuando como vetor para o desenvolvimento regional socialmente referenciado” (UFMT, 2012, p. 8), para tanto, os princípios norteadores de suas ações são: interação e articulação, compromisso social, sustentabilidade das ações, autonomia e democracia.

A ação afirmativa para inclusão de alunos quilombolas no âmbito da UFMT, foi criada a partir da reivindicação de diversos grupos sociais (indígenas, quilombolas, representantes de diversas instituições), visando corrigir desigualdades raciais presentes no estado e acumuladas ao longo dos anos, haja vista que o direito ao ensino superior público e de qualidade foi usurpado desse grupo social.

As ações afirmativas na Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT) foram construídas nos últimos quatorze anos com a participação de diversos grupos sociais, povos indígenas, quilombolas e representantes da comunidade acadêmica, movimentos sociais do estado de Mato Grosso que reivindicaram da universidade a proposição e a criação de políticas públicas de acesso e permanência no ensino superior. As ações afirmati-



vas como constitutivas de políticas públicas no ensino superior criadas na UFMT estão amparadas na Carta Constitucional, no marco legal vigente do ensino superior e nas resoluções aprovadas pelo Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão (CONSEPE), órgão superior e deliberativo da universidade. (LOURENÇO, 2016, p. 47)

Segundo Lourenço (2016), o Programa de Inclusão de Estudantes Quilombolas (PROINQ) da Universidade Federal de Mato Grosso teve como marco inicial a data de 7 de dezembro de 2013, quando foi realizado o *Seminário Comunidades Quilombolas de Mato Grosso: território, educação e patrimônio cultural*, evento este que contou com a participação de oito comunidades de quilombos dos municípios de Chapada dos Guimarães, Poconé, Vila Bela da Santíssima Trindade, Várzea Grande e Nossa Senhora do Livramento, de representantes da Superintendência Regional do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), e da Coordenação de Políticas Acadêmicas e Ações Afirmativas da Pró-Reitoria de Assistência Estudantil - PRAE/UFMT. O Programa de Inclusão de Estudantes Quilombolas foi instituído com a Resolução CONSEPE nº. 101, de 26 de setembro de 2016, sendo que o primeiro vestibular para candidatos(as) quilombolas do estado de Mato Grosso se deu em 2017.

Conforme levantamento feito por Teperdgian (2018), há no Brasil mais de 40 instituições que fazem sua própria reserva de vagas considerando as especificidades regionais, dentre elas temos, por exemplo, a Universidade Federal do Pará, Universidade Estadual de Feira de Santana, Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia, Universidade Federal da Bahia, Universidade Federal de Goiás e a Universidade Federal do Recôncavo da Bahia, que fazem processos seletivos específicos para estudantes quilombolas. Na Universidade



Federal do Pará, por exemplo, o programa de inclusão de estudantes quilombolas teve início em 2014, tendo 42 estudantes quilombolas matriculados, desde o início da empreitada a instituição e os próprios estudantes enfrentaram barreiras que foram desde a “implementação até as ações direcionadas para a permanência na universidade, visando à superação das desigualdades, [o que evidenciou a necessidade da] construção de novas políticas ou adequação eficaz das existentes para que sejam capazes de garantir a permanência” (LIMA; *et al.*, 2015, p. 10).

Theodor Lowi (1964) afirma que a política pública faz a política, ou seja, cada tipo de política vai encontrar diferentes formas de apoio e de rejeição e as disputas e discussões em torno de sua decisão passam por diferentes âmbitos de discussão, ou seja, a implantação de uma política pública enfrentará disputas de poder que historicamente precederam as conquistas de direitos das minorias sociais.

Passada a fase da abolição, com sua conclusão negativa para a população negra, sobretudo para os remanescentes de quilombos, o racismo brasileiro procurou novas roupagens “científicas” (MOURA, 1994), isto é, se mascarando através do mito da democracia racial, que para Avancini (2015), seria uma ideia que vem sendo difundida desde 1933, quando o sociólogo Gilberto Freyre publica sua obra intitulada *Casa Grande e Senzala*, tal ideia se baseia na crença de que no Brasil não existem conflitos raciais, isto é, haveria uma convivência pacífica entre as raças e que todos teriam chances iguais individualmente de sucesso independente de sua cor/raça.

É preciso atentar-se ao que Sawaia (2001) denominou de dialética da exclusão, onde o excluído é constantemente “incluído”, por



diferentes mediações, neste caso especificamente, incluído através das ações afirmativas, mas ao mesmo tempo continua sendo excluído, porém, agora com o sentimento de culpa individual pela própria exclusão, acarretando numa interiorização de sentimentos de insegurança e inferioridade, bem como numa “patologia social ligada à imbricação de múltiplos fatores: a exclusão, limitação das chances sociais, provocaria desorganização familiar e comunitária, socialização defeituosa, perda dos sinais identificatórios, desmoralização, etc.” (JODELET, 2001, p. 63).

Oferecer oportunidades de acesso à educação superior aos grupos marginalizados pela sociedade é de suma importância, haja vista que assim também se possibilita mudanças sociais, no sentido de que esses grupos possam sair da margem e se inserirem na sociedade como protagonistas de suas próprias histórias, entretanto, não adotar estratégias emancipatórias e fornecer condições de permanência aos quilombolas, pode contribuir para a exclusão dessas pessoas, tornando-os os “únicos culpados” pela sua própria exclusão, desconsiderando assim todo o contexto histórico de segregação e escravidão de quase 400 anos, onde em consequência das condições desfavoráveis que os negros enfrentaram para se inserir na estrutura social no período pós-escravidão incutiram uma visão estereotipada do negro como um ser inferior (AVANCINI, 2015).

Além disso, o tal mito da democracia racial “fornece à elite branca os argumentos para se defender e continuar a usufruir dos seus privilégios raciais” (BENTO, 2009, p. 48), ou seja, o mito traz em sua essência a negação do preconceito, discriminação e exclusão, a isenção do branco e a culpabilização dos negros (ibidem).



O mito da democracia racial causou lesões nas identidades afrodescendentes, haja vista que escondeu as dores desse povo, “analisando a luta pelo reconhecimento, percebe-se a necessidade de ampliação dos direitos, como o da educação quilombola. Os desafios são grandes, sendo necessário modificar a cultura escolar, que exclui a diversidade” (CARRIL, 2007, p. 539). A autora supracitada, ainda destaca que o espaço acadêmico reflete a sociedade e suas contradições (conflitos, desigualdades, etc.), apesar disso, “priorizar e potencializar as possibilidades existentes tem como objetivo desenvolver mecanismos educativos no horizonte da emancipação” (ibidem, p. 551).

A política pública de inclusão de estudantes quilombolas na UFMT, representa avanços significativos na história da educação superior mato-grossense, notadamente na forma como se inseriram esses estudantes não somente na universidade, mas na própria sociedade que, desde o final da escravidão, tentou coloca-los à margem, num lugar de ausência e esquecimento, mas também é preciso que pensemos sobre as condições de permanência que esses estudantes encontram ao ingressar na universidade.

Resultados e discussão

Em entrevista com dois servidores do quadro de pessoal da Pró-reitoria de Assistência Estudantil (PRAE) da Universidade Federal de Mato Grosso, responsáveis pela gestão do PROINQ, foi informado que as maiores dificuldades encontradas para a manutenção do programa vão desde a manutenção financeira desses estudantes até as barreiras burocráticas postas pelo Governo Federal. A Portaria



nº 389 de nove de maio de 2013, do Ministério da Educação (MEC), criou o Programa de Bolsa Permanência, onde cada estudante quilombola percebe a importância de R\$ 900,00 (novecentos reais), a fim de subsidiar sua permanência e minimizar a desigualdade social, garantindo a diplomação desses estudantes. Entretanto, há dificuldades de acesso, pois, o que ocorreu na prática, foi que o Sistema de Gestão da Bolsa Permanência (SISBP) não permitiu a realização do cadastro desses estudantes, fazendo novas exigências documentais não previstas. Dessa forma, a PRAE se viu obrigada a garantir a permanência dos estudantes, por meio da utilização de parte da verba do Plano Nacional de Assistência Estudantil (PNAES), verba esta que é utilizada para o pagamento das bolsas de outros estudantes também em vulnerabilidade socioeconômica e parte desta verba também subsidia o restaurante universitário.

Nota-se que logo no início da implementação do PROINQ, as dificuldades, até mesmo burocráticas, impostas pelo Governo Federal, acabam por introjetar contratempos ao programa que dificultam o êxito do mesmo, se assemelhando ao caso supracitado da Universidade Federal do Pará. Ademais, em uma notícia veiculada pelo website da UFMT em 16 de junho de 2018, a instituição alerta sobre o corte das bolsas permanência de estudantes indígenas e quilombolas na graduação das universidades públicas federais:

A restrição na oferta do Programa-Bolsa-Permanência (PBP), promovida pelo Governo Federal, afetará a permanência de estudantes indígenas e quilombolas na graduação das universidades públicas federais. O valor do auxílio oferecido é de R\$ 900 e contempla moradia, alimentação e material escolar. O Ministério da Educação (MEC) anunciou durante reunião com representantes dos estudantes indígenas e quilombolas das cinco regiões do Brasil que neste ano serão ofertadas 800



bolsas dessa modalidade para todas as Instituições Federais de Ensino Superior (UFMT, 2018).

É evidente que, tais ações do governo acabam sendo obstáculos significativos para que programas de inclusão no ensino superior, impedindo muitas vezes que se alcancem seus objetivos.

Foi verificada uma situação parecida, com a enfrentada pela UFMT, na Universidade Federal de São Paulo (UNIFESP), que teve dificuldades de concessão e cortes de bolsas e auxílios que garantissem a permanência dos estudantes. Diante dessas adversidades, houve grande mobilização da comunidade acadêmica, com convocação para reunião geral, paralisação, agenda de assembleia geral com indicativo de greve, reunião com Conselho Universitário, com possibilidade de ocupação do mesmo e da Reitoria (DIÁRIO CAUSA OPERÁRIA, 2018).

Finatti (2008) destaca a necessidade da criação de mecanismos que garantam a permanência dos estudantes quilombolas nas Universidades. Mecanismos estes que reduziriam as desigualdades e seus efeitos, entretanto, quando o próprio Governo Federal coloca entraves para que os resultados das medidas de inclusão sejam positivos, é preciso que a comunidade acadêmica pense em alternativas de luta que visem a conquista e a garantia dos direitos. Para Wanderley (1985) a universidade pode ser descrita como propiciadora de mudanças sociais, portanto, como possibilidade de inclusão desses grupos na academia e no mundo do trabalho qualificado.

Outras questões apontadas pelos servidores entrevistados foram a evasão e as reprovações. Dos setenta e cinco estudantes quilombolas com matrícula ativa, houve evasão de aproximadamente 11%, já entre os que continuam frequentando seus respectivos cur-



sos, 57% deles tiveram alguma reprovação, esses dados sugerem que esses estudantes têm encontrado dificuldades que influenciam diretamente em seus rendimentos acadêmicos. Na Universidade de Brasília (UnB), por exemplo, há evasão de aproximadamente 9,7% entre os ingressantes por meio de ação afirmativa (VELLOSO; CARDOSO, 2008). Há certa paridade entre os dados, demonstrando que pensar em alternativas que visem minimizar a evasão desses estudantes não é uma tarefa exclusivamente da UFMT, e sim coletiva, envolvendo todas as instituições de ensino que recebem esses estudantes.

O estudante quilombola da UFMT, que foi entrevistado, é remanescente do quilombo Mata Cavalo, uma entre as 97 comunidades existentes em Mato Grosso. Comunidade esta que foi constituída há aproximadamente 134 anos (HELD, 2017), localizada no município de Nossa Senhora do Livramento, situada a aproximadamente 50 quilômetros da capital, Cuiabá. A comunidade abriga cerca de 500 famílias. Muitos desses residentes tentam juntar pedaços de sua história, por meio do que contam os mais velhos, a fim de construir e, sobretudo preservar uma identidade quilombola, haja vista que a “[...] identidade étnica passa pela preservação da memória coletiva dos quilombolas [...] constituindo-se como elemento importante da tradição, das lembranças e das histórias do grupo, já que são atualizadas nas interações sociais cotidianas” (ALMEIDA; SANTANA, 2012, p. 07).

Em entrevista, o citado estudante, destacou que foi apenas em 2009 que uma escola pública foi fundada em sua comunidade, antes disso, quem quisesse estudar deveria se deslocar até Várzea Grande/MT, uma trajetória de cerca de 30 quilômetros, a partir disso pode-se notar que as dificuldades no acesso a educação já se fazem presentes desde os anos iniciais de escolarização, corroborando com



Lima (*et al.*, 2015) que evidencia que a situação escolar desses povos tradicionais é marcada por uma educação precária.

Quando questionado sobre as dificuldades que encontrou no ingresso no ensino superior, o estudante entrevistado, disse que a maior dificuldade neste processo foi o impacto do ensino pedagógico e a dificuldade de acompanhar as várias disciplinas do curso, segundo o estudante os conhecimentos transmitidos, bem como a metodologia de ensino são muito rápidos. A partir dessa fala é possível compreender, em certa medida, os motivos das evasões e reprovações desses estudantes, o choque cultural é bastante significativo, impactando diretamente no desempenho acadêmico. Para Andrade (*et al.*, 2013), uma alternativa para amenizar o choque cultural seria a inclusão no currículo de disciplinas e discussões voltadas para a diversidade cultural, assim as instituições de ensino formariam sujeitos mais críticos, que gradualmente iriam contribuir no processo de desconstrução desse modelo que negligencia a diferença.

Os fatos narrados pelo entrevistado demonstram que a construção de novas políticas e a adequação das existentes são tão importantes quanto a democratização do acesso ao ensino superior, para que dessa forma se possa garantir a permanência desses estudantes e possibilitar que os mesmos tenham desenvolvimento satisfatório em seus cursos. Deste modo, é de suma importância o rompimento das barreiras, até mesmo as impostas pelo Governo, preconceitos e pré-conceitos que esses estudantes possam sofrer, para isso, acreditamos ser necessária a criação e promoção de políticas dentro da universidade, para estudantes, docentes e técnico-administrativos, que demonstrem que a diferença e a diversidade são constituintes do processo de ensino-aprendizagem.



O processo de inclusão educacional exige planejamento e mudanças sistêmicas político-administrativas na gestão educacional, que envolve desde a alocação de recursos até a flexibilização curricular que ocorre em sala de aula [considerando as diferenças de cada estudante]. Nesse sentido, cada sujeito é um elemento fundamental nesse cenário constituindo assim a rede que sustenta o processo inclusivo. Sendo necessário que todos se sintam parte nessa construção [sentimento de pertencimento] (OLIVEIRA, 2008, p. 131).

Oliveira (2008) destaca ainda que ao refletirmos sobre como conviver com as diferenças no ambiente acadêmico percebemos o quanto ainda é inicial esse assunto, segundo a autora, o modelo educacional adotado ainda hoje traz muitos elementos da integração e não da inclusão. A integração tem a premissa de garantir o acesso de pessoas que estão à margem da sociedade aos espaços sociais, dentre eles a Universidade, através de medidas adicionais centradas nas dificuldades dos estudantes, enquanto que a inclusão além de garantir o acesso aos espaços, também exige participação de toda comunidade acadêmica para se pensar num espaço centrado e orientado para o currículo, e não nas dificuldades dos estudantes.

Isto é, no processo de integração há a garantia do acesso, entretanto, os sujeitos precisam adaptar-se ao meio, enquanto que na inclusão, cada sujeito é visto como único e as diversidades individuais e culturais dos estudantes são consideradas durante todo o processo de construção do currículo.

Com isso, ratifica-se a necessidade de que as ações, cujo objetivo seja amenizar choques culturais, andem de mãos dadas às políticas públicas de inclusão no ensino superior, um exemplo disso, é o Programa de Bolsa de Apoio à Inclusão, oferecido pela Pró-Reitoria de Assistência Estudantil da UFMT, onde estudantes recebem bolsas para dar apoio acadêmico aos ingressantes quilombolas, entretanto,



este programa também tem enfrentado dificuldades, em decorrência dos cortes do Governo Federal, diminuindo drasticamente o número de bolsas concedidas corroborando assim, para a *dialética de exclusão* já citada neste trabalho. Não se encontrou pesquisas ou informações acerca desse programa em outras universidades, haja vista que a UFMT é pioneira dessa ação.

Considerações finais

Dado o exposto, a importância de programas de inclusão no ensino superior é inegável, entretanto, ações que visem amenizar o choque cultural e valorizar a diferença como constituinte do processo ensino-aprendizagem são imprescindíveis. A experiência de socialização da diversidade étnica e cultural na educação, a exemplo dos quilombolas, é riquíssima, mas também traz desafios no sentido de buscar caminhos que levem as múltiplas culturas para dentro dos muros da universidade e que ao mesmo tempo valorize outras fontes de conhecimento, para isso é indispensável a formação continuada para docentes que vão atuar junto a essas populações, a fim de conscientizar também, outros estudantes, valorizando assim as diferenças e as tratando com igualdade na medida de suas particularidades e singularidades, ou seja, tomando a equidade como conceito presente e ativo na universidade. Além disso, a implementação de políticas e ações que propiciem aos alunos o sentimento de pertencimento à instituição é indispensável para que haja de fato uma mudança na cultura da educação superior.

Por fim, pode-se concluir, também, que há contradições no processo de inclusão de alunos quilombolas, haja vista que mesmo



após a “inclusão”, os estudantes, e até mesmo a gestão da universidade, encontram obstáculos econômicos, culturais, políticos e sociais, que influenciam diretamente na permanência do discente quilombola na academia. Sendo assim, apesar da evidente democratização do acesso ao ensino superior, ainda há obstáculos que precisam ser superados, demonstrando mais uma vez que a inclusão de grupos sociais, historicamente marginalizados, precisa estar atrelada às ações de cunho educativo, visando dotar esses estudantes do sentimento de pertença à instituição, demonstrando aos demais discentes e docentes que a diferença é parte constituinte do processo de aprendizagem e da construção da cidadania.

Referências

ALMEIDA, Cristóvão; SANTANA, Aline Cristine. Identidade Quilombola e reconhecimento étnico: uma abordagem conceitual dos estudos culturais em comunicação. **XIII Congresso de Ciências da Comunicação na Região Sul**. Chapecó, 2012.

ANDRADE, Erica Batista; et al. Diversidade cultural no processo de ensino aprendizagem: experiência no PIBID. **Encontro de Iniciação à Docência da UEPB**, 2013.

AVANCINI, Marta. Democracia Racial - Mito de não existe racismo no Brasil dificulta movimentos reivindicatórios. **Revista Pré-Univesp**, nº.56, abril, 2016.

BRASIL. **Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012**. Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12711.htm> Acesso em: 10 ago. 2018.



CARRIL, Lourdes de Fátima Bezerra. Os desafios da educação quilombola no Brasil: o território como contexto e texto. **Revista Brasileira de Educação**, v. 22 n. 69, abr.-jun. 2017.

DIÁRIO CAUSA OPERÁRIA. **Estudantes da UNIFESP se manifestam contra corte de mais de 500 bolsas**. <Disponível em: https://www.causaoperaria.org.br/acervo/blog/2018/03/25/estudantes-da-unifesp-se-manifestam-contracorte-de-mais-de-500-bolsas/#.W_arJ9tKiM9> Acesso em: 22 nov. 2018.

FINATTI, E. B. Perfil socioeconômico e cultural dos estudantes da UEL: indicadores para a implantação de uma política de assistência estudantil. In: KULLMANN, G. G. et al. **Apoio estudantil: reflexões sobre o ingresso e permanência no Ensino Superior**. Santa Maria: Editora da UFSM: 2008.

GERHARDT, Tatiana Engel; SILVEIRA, Denise Tolfo (Orgs.). **Métodos de pesquisa**. Universidade Aberta do Brasil – UAB. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009.

HELD, Thaisa Maira Rodrigues. Quilombo Mata Cavallo: os conflitos agrários e a violação do direito humano ao território étnico em Nossa Senhora do Livramento-MT. Conflitos territoriais e socioambientais nas Amazônia (Dossiê). **ACENO - Revista de Antropologia do Centro-Oeste**, vol. 4, n. 8, p. 68-81. Ago. a Dez., 2017.

IBGE. **População chega a 205,5 milhões, com menos brancos e mais pardos e pretos**. Texto: Adriana Saraiva, 2017. Disponível em: <<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/18282-pnad-c-moradores.html>> Acesso em: 19 ago. 2018.

JODELET, Denise. **Os processos psicossociais da exclusão**. In: As artimanhas da exclusão. Sawaia, Bader (org.). 2ª edição. Editora Vozes – Págs. 53-67. Petrópolis, 2001.



LIMA, Aline Tarcila de Oliveira; et al. A trajetória das políticas de ações afirmativas para indígenas e quilombolas na Universidade federal do Pará. **VII Jornada Internacional de Políticas Públicas**. UFMA, São Luiz do Maranhão, 2015.

LOURENÇO, Sonia Regina. Ações afirmativas para estudantes quilombolas: o processo de criação do Programa de Inclusão de Estudantes Quilombolas (PROINQ) na Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT). **Campos**, v.17 n.2, p. 35-58, jul. dez. 2016.

LOWI, Theodor. “American Business, Public Policy, Case Studies and Political Theory”, **World Politics**, 16, p. 677-715, 1964.

MARCONI, Marina A; LAKATOS, Eva.M. **Fundamentos de Metodologia Científica**. 6ªed. São Paulo: Atras, S.A 2009.

MOURA, Clovis. **O racismo como arma ideológica de dominação**. Edição 34, ago/set/out, páginas 28-38, 1994.

MULLER, Maria Lúcia Rodrigues; SANTOS, Angela Maria dos; MOREIRA, Nilvaci Leite de Magalhães. Quilombos e quilombolas em Mato Grosso. **Revista da ABPN**, v. 8, n. 18, p. 07-24, fev. 2016.

OLIVEIRA, Geisa Cadilhe de. Políticas de ação afirmativa para quilombolas: a inclusão das cotas específicas. **Publicações da Escola da AGU - Pós-Graduação em Direito Público - UnB v. II**, p. 171 – 188, 2011.

OLIVEIRA, Marla Vieira Moreira de. **Educar para a diversidade: um olhar sobre as políticas públicas para a educação especial desenvolvidas no município de Sobral (1995-2006)**. Fortaleza, Universidade Estadual do Ceará – UECE, 2008.

PIOVESAN, Flávia. Ações afirmativas no Brasil: desafios e perspectivas. **Estudos Feministas**, Florianópolis, 16(3), p. 887-896, setembro-dezembro, 2008.



RUA, Maria das Graças. **Políticas públicas**. 3. ed. rev. atua. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC; [Brasília]: CAPES : UAB, 2014.

SAWAIA, Bader. Introdução: Exclusão ou inclusão perversa? In: **As artimanhas da exclusão**. Sawaia, Bader (org.). 2ª edição. Editora Vozes – Págs. 7-16. Petrópolis, 2001.

SECRETARIA NACIONAL DE POLÍTICAS DE PROMOÇÃO DA IGUALDADE RACIAL. **O que são Ações Afirmativas**. Brasília, 2018. Disponível em: < <http://www.seppir.gov.br/assuntos/o-que-sao-acoes-afirmativas> > Acesso em: nov. 2018.

SILVA, Joseh. **O mito da democracia racial no Brasil**. Carta Capital, 2014. Disponível em: < <http://www.cartacapital.com.br/blogs/speriferia/aranha-e-o-mito-de-que-nao-ha-racismo-no-brasil-4850.html> > Acesso em: mar. 2016.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, jul/dez 2006.

TEPERDGIAN, Maria Fernanda. **48 universidades reservam vagas para índios; confira quais são elas**. Guia do Estudante, 2018. Disponível em: < <https://guiadoestudante.abril.com.br/universidades/48-universidades-reservam-vagas-para-indios-confira-quais-sao-elas/> > Acesso em: nov. 2018.

UFMT. **Carta de serviços ao cidadão**. Cuiabá, 2012. Disponível em: <<http://www.ufmt.br/proplan/arquivos/66ad8b5ada76cfcfd898a4edb325e84af.pdf>> Acesso em: nov. 2018.

_____. **Corte de bolsa impacta permanência de indígenas e quilombolas na graduação**. Disponível em: < <http://www.ufmt.br/ufmt/site/noticia/visualizar/41384/Cuiaba> > Acesso em: nov. 2018.



VELLOSO, Jacques; CARDOSO, Claudete Batista. **Evasão na educação superior: alunos cotistas e não-cotistas na Universidade de Brasília.** ANPED, 2008.

WANDERLEY, Luiz Eduardo. **O que é Universidade?** São Paulo, Editora Brasiliense, 1985.



AS INCONSTITUCIONALIDADES DO TÍTULO II-A DA CONSOLIDAÇÃO DAS LEIS DO TRABALHO

Debora Markman¹

Mirta Gladys Lerena Manzo de Misailidis²

Resumo: O objetivo do presente trabalho é discutir a constitucionalidade das disposições constantes no Título II-A da CLT, por meio de pesquisa bibliográfica e documental, de caráter qualitativo, utilizando-se, na escrita, o procedimento dedutivo. É necessária a aferição da constitucionalidade do novo regramento proposto, haja vista que este viola direitos fundamentais e a própria dignidade da pessoa humana, bem como princípios hermenêuticos e a legislação civil. A pesquisa se justifica em decorrência da importância da disciplina dos danos extrapatrimoniais na proteção dos direitos personalíssimos dos trabalhadores. Concluiu-se que o Título II-A da CLT foi uma tentativa de ferir a dignidade humana do trabalhador, o que é incompatível com a Constituição Federal e com o princípio da dignidade da pessoa humana.

Palavras-chave: Constitucionalidade. Título II-A da CLT. Danos Extrapatrimoniais. Dignidade da Pessoa Humana.

¹ Graduada em Direito pela Universidade Presbiteriana Mackenzie. Pós-graduada em Direito Constitucional, Direito Previdenciário e Direito do Trabalho pela Faculdade Dom Alberto. Atualmente é mestranda do curso de Direito da Universidade Metodista de Piracicaba (UNIMEP), além de cursar Especialização em Advocacia Trabalhista pela Escola Superior de Advocacia da ESA/OAB - MG. E-mail: deboramark@icloud.com

² Professora do Programa de Pós-graduação Stricto Sensu em Direito da Universidade Metodista de Piracicaba (UNIMEP). Doutora em Direito das Relações Sociais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). E-mail: mglmanzo@unimep.br



THE INCONSTITUTIONALITIES OF TITLE II A OF THE CONSOLIDATION OF LABOR LAWS

Abstract: The objective of the present paper is to discuss the constitutionality of the provisions in Title II-A of the CLT, through bibliographic and documentary research, of qualitative character, using in writing the deductive procedure. It is necessary to gauge the constitutionality of the proposed new rule, since it violates fundamental rights and the very dignity of the human person, as well as hermeneutical principles and civil legislation. The research is justified because of the importance of the discipline of non-patrimonial damages in the protection of the workers' personal rights. It was concluded that Title II-A of the CLT was an attempt to the human dignity of the worker, incompatible with the Federal Constitution and with the principle of the dignity of the human person.

Keywords: Constitutionality. Title II-A of the CLT. Non-patrimonial Damager. Human Dignity.

Introdução

O propósito deste trabalho é discutir, especificamente, a constitucionalidade das disposições constantes no Título II-A, da Consolidação das Leis do Trabalho, intitulado “Do Dano Extrapatrimonial” (artigo 223-A ao 223-G), por intermédio de pesquisa bibliográfica e documental, de caráter qualitativo. Utilizou-se, na escrita, o procedimento dedutivo.

De forma objetiva, o presente estudo tem por finalidade ainda analisar tais aspectos, procurando demonstrar que o novo regramento proposto é inconstitucional, na medida em que viola direitos fundamentais e, via de consequência, a própria dignidade da pessoa humana. Não bastasse, viola também princípios hermenêuticos, bem como a legislação civil.



O trabalho foi dividido em três partes. Inicialmente, será analisado o conceito de dignidade humana a partir da filosofia kantiana, especialmente no que concerne à impossibilidade de “objetificação” da pessoa humana. A seguir, será estudado o conceito de “dano extrapatrimonial” como ofensa à dignidade humana.

Ao final, serão trabalhados os vícios dos dispositivos constantes do Título II-A da CLT, no que tange à vedação expressa à interpretação sistemática, à ausência de reconhecimento da comunidade como sujeito passivo dos danos extrapatrimoniais, à restrição aos bens jurídicos sujeitos aos danos existenciais e ao “tabelamento” da dignidade humana.

Em decorrência da importância que a disciplina dos danos extrapatrimoniais demonstra no concernente à proteção dos direitos personalíssimos dos trabalhadores, o presente estudo encontra-se justificado.

1. A dignidade em Kant: a impossibilidade de “tarifação” da pessoa

O Direito tem de garantir ao trabalhador o respeito à sua integridade física, mental e moral, de modo que não pode ser considerado ou tratado como mercadoria. Tanto é assim que a Constituição Federal de 1988 foi específica em determinar que a dignidade humana deveria ser o padrão hermenêutico maior de sua concretização.

Em Kant, o homem existe como “fim em si mesmo”, não podendo ser utilizado como meio para uso arbitrário da vontade, de forma que, em suas ações, deve ser, sempre, considerado como fim



(KANT, 2004, p. 52). Assim, o homem não pode ser utilizado como meio, sem considerar-se que ele é, simultaneamente, um fim em si (GARCIA, 2004, p. 208).

Desse modo, a filosofia kantiana tem a dignidade como categoria fundamental, afirmando que às pessoas não pode ser atribuído preço de qualquer espécie, tendo em vista que não podem ser reduzidas à condição de objetos, já que, por sua mera condição humana, são “fins em si mesmos”.

Em sendo assim, o homem não pode ser utilizado, nem mesmo por Deus, como simples meio, pois a humanidade “tem de ser a nós mesmos santa”. O homem é o sujeito da lei moral, daquilo que, em si, é santo. Funda-se sobre a autonomia da vontade livre que, de acordo com as leis universais tem de concordar com aquilo a que deve se submeter (KANT, 2002, p. 211-212).

Para o filósofo, o homem, enquanto criação divina máxima, não pode ser submetido a nenhum processo ou situação na qual seja tratado ou mesmo comparado a uma coisa. É, naturalmente, autônomo e portador de intrínseca dignidade. Desse modo, não pode, de maneira alguma, ser forçado a algo, de modo que sua inerente liberdade não pode ser comprometida.

A humanidade, ao deixar o “estado de natureza” para o “estado civil”, realiza, na cultura, a verdadeira natureza do homem, que se consuma no estado ético. Ultrapassa-se o individualismo e o “formalismo da mera intenção”, desenvolvendo-se uma íntima solidariedade entre todas as gerações humanas (SANTOS, 2012, p. 148).

A dignidade natural ao homem é que estabelece os ditames para sua vida em sociedade, que deve ser vivida de forma solidária



entre todos os seres humanos, do que se depreende ser a dignidade uma qualidade comum a todos os seres humanos. Assim “é como se todos tivéssemos uma porção de humanidade que nos faria credores do mesmo tratamento, não obstante as nossas pontuais dessemelhanças” (CARVALHO, 20118, p. 16).

Evidente, nesse sentido, que ao Direito cabe a preservação tanto da dignidade humana quanto da solidariedade da qual o ser humano necessita para a convivência harmônica em sociedade, na medida em que podem ser considerados o centro axiológico do ordenamento jurídico, ao emancipar os valores fundamentais, os valores sociais, a promoção do ser humano (CARVALHO, 20118, p. 19).

O Direito é representado pela possibilidade da obrigação mútua em relação à liberdade de todos segundo as leis gerais. Assim, não é concebido apenas da obrigação e do arbítrio, mas, sim, consiste “[...] na possibilidade de conformar a obrigação geral recíproca com a liberdade de todos” (KANT, 1993, p. 46).

A dignidade que pertence à pessoa concreta deve ser cotidiana, não apenas algo ideal, abstrato. A ordem jurídica deve considerar o homem ou a mulher “tal como existe”, irreduzível e insubstituível, com direitos anunciados e protegidos, pois neles estão presentes todas as faculdades da humanidade (KANT, 1993, p. 105).

Desse modo, além de proteger a dignidade humana, o direito deve estar integralmente baseado nessa premissa, que se torna, a partir dessas conclusões, não somente uma prerrogativa a ser protegida pelo ordenamento, mas, sim, um “filtro hermenêutico”, pelo qual têm que passar todas as decisões jurídicas, especialmente, a legislação.



2. O dano extrapatrimonial como ofensa à dignidade humana

Como restou demonstrado acima, o Direito não apenas deve proteger a dignidade inerente aos seres humanos, como se baseia, integralmente, nessa condição, de modo que todo o ordenamento jurídico deve buscar tanto a sua salvaguarda quanto a sua concretização no plano dos fatos.

Nesse sentido, a Lei 13.467/2017 introduziu o conceito de “dano extrapatrimonial” na CLT (BRASIL, 2017c, n.p.), de modo a englobar outras variantes que não só as de natureza patrimonial. São danos que ultrapassam o patrimônio do ofendido, de tal forma que possuem o condão de atingir a sua integridade e a sua honra (MARTINS, 2018, p. 57).

O dano moral e o existencial são exemplos de danos extrapatrimoniais de grande relevância que foram introduzidos pela legislação via Lei 13.467/2017, na medida que possibilitam resguardar uma ampla gama de bens juridicamente tutelados, como os relativos à sexualidade, à autoestima e à saúde, e não se limitando a esses, nos termos do artigo 223-C da CLT (BRASIL, 2017c, n.p.).

O dano extrapatrimonial, contudo, por resultar da violência moral laboral, não é algo novo. Caracteriza-se pela exposição prolongada do trabalhador ao assédio, situação que lhe ocasiona graves danos à saúde física e mental, de modo que fere sua autoafirmação, sua identidade, suas relações sociais e, em especial, sua dignidade.

A dignidade é intrínseca ao ser humano, que é merecedor de respeito e consideração pelo Estado e pela comunidade, por meio da atenção a um complexo de direitos e deveres fundamentais voltados a proteger a pessoa tanto de qualquer degradação e desumanidade,



bem como de garantir-lhe condições existenciais mínimas (SARLET, 2004, p. 59).

A expressão “dano extrapatrimonial” se refere a toda lesão a qualquer bem juridicamente tutelado, de natureza não patrimonial, que atinge a intimidade da vítima, ofendendo seus direitos de personalidade, por intermédio de uma imensa variedade de efeitos nefastos: medo, vergonha, humilhação, constrangimento, não se restringindo a esses.

Tal tipo de prejuízo fere direitos personalíssimos, que individualizam a pessoa, como, por exemplo, liberdade, honra, atividade profissional, reputação, manifestações culturais e intelectuais entre outros, gerando angústia, dor, sofrimento, tristeza ou humilhação à vítima, e ocasionando-lhe sentimentos negativos (MORAES, 2003, p. 157).

Nesse sentido, pode-se conceituar os “danos extrapatrimoniais” como aqueles que representam “violações ao direito à dignidade”, resultantes da transgressão de direitos ou de interesses jurídicos extrapatrimoniais, individuais ou coletivos (MEDEIROS NETO, 2018, p. 325).

Nota-se, portanto, a relação direta entre esse conceito e a indispensável proteção à dignidade do trabalhador. Ocorre que a Lei 13.467/2017, apesar de ter inserido o referido conceito na legislação classista, o fez de maneira cabalmente incompatível não apenas com a Constituição da República, mas com o próprio conceito de dignidade humana.

3. As inconstitucionalidades do título II-A da consolidação das Leis do Trabalho

De conformidade com o que foi acima tratado, os danos extrapatrimoniais que, desde o ano de 2017, com o advento da Lei 13.467,



constam expressamente da Consolidação das Leis do Trabalho, deveriam estar voltados a resguardar direitos fundamentais dos trabalhadores, umbilicalmente ligados ao conceito de dignidade humana.

O artigo 769 da Consolidação das Leis do Trabalho determina que: “[...] nos casos omissos, o direito processual comum será fonte subsidiária do direito processual do trabalho, exceto naquilo em que for incompatível [...]” (BRASIL, 1943, n.p.). Assim, os casos de dano extrapatrimonial na justiça classista eram tratados por meio das disposições do Direito comum.

Com o advento da Lei 13.467 (BRASIL, 2017c, n.p.), porém, sobreveio o Título II-A à CLT (“Do Dano Extrapatrimonial”) que, dos artigos 223-A a 223-G, tipifica a dignidade do trabalhador, especialmente no que concerne ao estabelecido no artigo 223-G. Diante disso, constata-se sua teratologia, assim como sua inconstitucionalidade.

Não fosse suficiente, os dispositivos agora constantes do referido título não apenas deixam de proteger adequadamente os direitos personalíssimos prejudicáveis pelos danos extrapatrimoniais, como restringem, flagrantemente, o direito de ação a eles relacionado, o que corrobora sua incompatibilidade com a Constituição Federal de 1988.

Necessário esclarecer que a Lei [13.467](#) (BRASIL, 2017c, n.p.), que trouxe a famigerada “Reforma Trabalhista” ao ordenamento jurídico brasileiro, está repleta de inconstitucionalidades e ilegalidades em diversos pontos de seu texto, bem como há dúvidas acerca da legitimidade do processo legislativo que a originou.

Nesse sentido, o enunciado de número 6 da 2ª Jornada de Direito Material e Processual do Trabalho da Associação Nacional dos



Magistrados do Trabalho afirma que “[...] a Lei [13.467/2017](#) é ilegítima, nos sentidos formal e material” (ANAMATRA, 2017, n.p.), o que, de plano, demonstra a incorreção do diploma.

Por conta disso, é possível afirmar que a Reforma Trabalhista, em decorrência dessa patente ilegitimidade, jamais deveria ter sido promulgada. A situação não se demonstra diferente no que concerne ao Título II-A que, desde o processo legislativo, já havia sido alvo de severas críticas quanto à sua constitucionalidade.

Durante as discussões sobre a Reforma, o Senador Randolfe Rodrigues, por meio do Projeto de Lei Complementar 38/2017, demandou a supressão do Título II-A, afirmando sua inconstitucionalidade, em decorrência das limitações que os dispositivos impõem às hipóteses de dano extrapatrimonial, bem como da “tarifação para os respectivos valores das indenizações” (BRASIL, 2017b, p. 1).

Note-se, desse modo, que, desde o início, o Poder Legislativo estava consciente das inadequações da Reforma à Constituição Federal. Mesmo assim, cuidou de promulgar a referida legislação, em curto período, demonstrando o mais completo descaso em relação às disposições da Lei Maior.

Nesse sentido, na 7ª Semana Institucional da Magistratura do Tribunal Regional do Trabalho da 9ª Região, o Desembargador Cassio Colombo Filho reafirmou a inconstitucionalidade dos dispositivos, com base nos artigos 1º, III³, e 5º, V e X⁴, da Carta Maior,

³ “Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: [...] III - a dignidade da pessoa humana” (BRASIL, 1988, n.p.).

⁴ “Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade



especialmente no concernente à regulamentação exclusiva, à limitação dos danos morais ao ofendido e à tarifação das indenizações (TRT-9, 2017, p. 13).

O Magistrado afirmou que “[...] a fixação, pelo legislador ordinário, de critérios rígidos, exclusivos e apriorísticos” para a determinação do alcance e da dimensão dos danos extrapatrimoniais, e para a fixação do valor indenizatório, desconsidera preceitos elementares de conformação do conteúdo das leis (TRT-9, 2017, p. 20-21).

Dentre esses preceitos, destacam-se: a efetividade das normas constitucionais; as teorias relacionadas aos limites e restrições aos direitos fundamentais; e a intangibilidade do denominado conteúdo essencial do “direito fundamental ao trabalho digno” (TRT-9, 2017, p. 21).

Além disso, a fixação dos valores da indenização, considerando-se o último salário contratual do ofendido, equivale à “coisificação do trabalhador” (TRT-9, 2017, p. 23). Nota-se, desde já, que as inconstitucionalidades que atingem o texto em comento referem-se tanto a dispositivos expressos quanto aos mais relevantes princípios constitucionais hermenêuticos.

De conformidade com o que será estudado no tópico a seguir, as inconstitucionalidades da Lei atingem todos os dispositivos constantes do Título II-A da Consolidação das Leis do Trabalho, de maneira mais grave, todavia, no que concerne às possibilidades relacionadas à tarifação da dignidade humana.

do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: [...]V - é assegurado o direito de resposta, proporcional ao agravo, além da indenização por dano material, moral ou à imagem; [...]X - são invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, assegurado o direito a indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação” (BRASIL, 1988, n.p.).



3.1. A vedação expressa à interpretação sistemática (artigo 223-A da CLT)

Como verificado acima, os artigos de lei que disciplinam os “danos extrapatrimoniais” no contexto laboral são contaminados por diversas inconstitucionalidades, relacionadas tanto a regras quanto a princípios constitucionais. Essas inconstitucionalidades, porém, inauguram-se logo no primeiro dispositivo.

O Título II-A da CLT é iniciado pelo artigo 223-A (BRASIL, 1943, n.p.), que afirma que aos danos extrapatrimoniais laborais aplicam-se, somente, os dispositivos constantes do referido título⁵. Note-se, assim, que o dispositivo proíbe, claramente, a aplicação de todas as outras disposições relacionadas ao tema.

A incompatibilidade entre o referido artigo e a Lei Maior é muito clara, especialmente no que concerne ao denominado “princípio da unidade da Constituição”, que determina a interpretação simultânea de todo o ordenamento jurídico-constitucional. Mais do que isso, veda a interpretação sistemática dos dispositivos constantes do Título II-A.

O processo sistemático de interpretação se volta a comparar um dispositivo com outros do mesmo ordenamento, referentes, porém, ao mesmo objeto, por meio da confrontação da prescrição positiva com outra, de mesmo nível ou de níveis diversos, verificando-se o nexo entre regra e exceção, entre geral e particular (MAXIMILIANO, 2011, p. 100).

⁵ “Art. 223-A. Aplicam-se à reparação de danos de natureza extrapatrimonial decorrentes da relação de trabalho apenas os dispositivos deste Título” (BRASIL, 1943, n.p.).



Assim, o preceito examinado acaba por adquirir a própria individualidade, bem como um alcance maior (MAXIMILIANO, 2011, p. 100). Ao impedir a interpretação sistemática, portanto, o dispositivo se encontra em sentido diametralmente oposto ao “princípio da máxima eficácia” no concernente à Constituição Federal.

Em sentido similar, o PLC 38/2017 afirma que a Reforma, ao estabelecer que os danos extrapatrimoniais sejam regidos exclusivamente pelas disposições contidas no Título II-A, afastando a aplicação supletiva do Código Civil, incide em flagrante inconstitucionalidade (BRASIL, 2017b, p. 3).

É de se notar que o dispositivo em comento é claro em determinar a aplicação exclusiva dos dispositivos do Título II-A aos casos de dano extrapatrimonial no contexto trabalhista, afirmativa corroborada pela expressão “apenas os dispositivos deste Título”, o que evidencia ainda mais sua incompatibilidade com a Constituição da República.

Nesse sentido, o Enunciado 18 da 2ª Jornada de Direito Material e Processual do Trabalho afirma que a aplicação exclusiva dos dispositivos do Título II-A é inconstitucional, pois “[...] a esfera moral das pessoas humanas é conteúdo do valor dignidade humana”, não podendo ser restringida, e devendo sua reparação ser ampla e integral (ANAMATRA, 2017, n.p.).

Isso porque a essas violações devem ser aplicadas todas as normas do ordenamento jurídico que sejam capazes de conferir eficácia constitucional máxima ao princípio da dignidade da pessoa humana, o que faz com que a interpretação literal do artigo 223-A da CLT ocasione “tratamento discriminatório injusto” (ANAMATRA, 2017, n.p.).



Comprova-se, nesse diapasão, a brutal inconstitucionalidade que contamina o artigo 223-A da Consolidação das Leis do Trabalho, que faz com que não possa ser interpretado em sua literalidade, sob pena de se incorrer em flagrante violação do princípio constitucional da isonomia.

Para que o dispositivo tenha sua vigência mantida, preservando-o da fulminação decorrente da inconstitucionalidade, faz-se, indispensável, então, suprimir a expressão “apenas”, permitindo a aplicação da integralidade do ordenamento aos casos que se referam ao danos extrapatrimoniais no âmbito laboral.

3.2. A ausência de reconhecimento da comunidade como sujeito passivo de danos extrapatrimoniais (artigo 223-B da CLT)

Conforme o que foi estudado acima, a afirmação legal de que, aos casos relacionados a danos extrapatrimoniais na seara trabalhista, somente seria possível aplicar as disposições do Título II-A da Consolidação das Leis do Trabalho é incompatível com a Constituição Federal. Essa conclusão influencia a interpretação de todos os dispositivos constantes desse Título.

O artigo 223-B da CLT afirma que a pessoa física e a pessoa jurídica são as titulares exclusivas do direito à reparação por dano extrapatrimonial, por ação ou por omissão⁶ (BRASIL, 1943, n.p.).

Assim como o dispositivo anteriormente estudado, resta clara a incompatibilidade do artigo com a Constituição Federal de 1988,

⁶ “Art. 223-B. Causa dano de natureza extrapatrimonial a ação ou omissão que ofenda a esfera moral ou existencial da pessoa física ou jurídica, as quais são as titulares exclusivas do direito à reparação” (BRASIL, 1943, n.p.).



ao menos textualmente, na medida que o dispositivo tentar retirar a possibilidade da configuração coletiva dos danos extrapatrimoniais, exatamente na seara processual que deveria resguardar e tutelar jurisdicionados hipossuficientes.

Em contrapartida, para o Direito comum, em que *a priori* impera a simetria entre as partes, o dano moral tem supedâneo tanto para o dano individual, no artigo 186 do Código Civil, quanto para o dano coletivo, fundamentado pelo parágrafo único do artigo 927 do mesmo códex, o que mais uma vez reafirma as inconstitucionalidades desse Título II da CLT e sua natureza de excrescência jurídica (SANTOS, 2012, p. 186-187).

Retomando o artigo 223-B da CLT, de início, é possível inferir que o dispositivo não reconhece a sujeição passiva das pessoas próximas à vítima de dano, ao afirmar que a sujeição passiva é exclusividade da pessoa física ou da pessoa jurídica e a correspondente incidência de danos extrapatrimoniais resultantes de respectivas relações laborais, afrontando, assim, várias normas constitucionais e infraconstitucionais (BRASIL, 1943, n.p.).

Às vítimas não importa se o causador do dano era ou não empregador, ou se tinha relação contratual ou extracontratual com a vítima. Assim, as limitações impostas pelos artigos 223-A e B ofendem os artigos 1º, III e 5º, V da Lei Maior, pois invadem a esfera extracontratual. Além disso, a Reforma não pode revogar os artigos 186 e 948 do Código Civil⁷ (TRT-9, 2017, p. 16).

⁷ “Art. 186. Aquele que, por ação ou omissão voluntária, negligência ou imprudência, violar direito e causar dano a outrem, ainda que exclusivamente moral, comete ato ilícito. [...] Art. 948. No caso de homicídio, a indenização consiste, sem excluir outras reparações: I - no pagamento das despesas com o tratamento da vítima, seu funeral e o luto da família; II - na prestação de alimentos às pessoas a quem o mor-



A combinação dos referidos artigos do diploma substantivo determina a reparação dos familiares da vítima, mesmo sem ter relação direta ou de trabalho com o empregador que ocasionou os danos, até porque a natureza de sua relação é civil. Assim, seus direitos reparatórios não podem ser restringidos pela legislação classista (TRT-9, 2017, p. 13).

Apesar de as lesões das vítimas terem ocorrido no contexto de uma relação de trabalho, os danos causados a seus parentes têm natureza extracontratual. O tratamento diferenciado entre parentes de vítimas empregadas e desempregadas ofende o princípio da isonomia e a própria dignidade da pessoa humana, por dispensar atenção maior a alguns do que a outros (TRT-9, 2017, p. 13).

Não fosse suficiente para que se pudesse repudiar, definitivamente, o dispositivo, em decorrência de sua incompatibilidade com o ordenamento jurídico, percebe-se, ainda, que o mesmo não reconhece a existência de danos extrapatrimoniais coletivos, fazendo com que as comunidades não possam ser, legalmente, sujeitos passivos desses prejuízos.

O objetivo de se reconhecer o dano existencial é o de garantir o respeito à dignidade, cuja não observância prejudica a existência individual e coletiva da pessoa. Evidente, assim, que pode atingir um conjunto de pessoas e seus modos de subsistência, deixando-as dependentes de auxílio externo ou desagregando-as (SILVA, 2017, p. 18-19).

Um exemplo de dano existencial coletivo é aquele causado por empresa que mantenha pessoas em condições de trabalho escravo ou análogas, ou mesmo a que desrespeite direitos laborais de for-

to os devia, levando-se em conta a duração provável da vida da vítima” (BRASIL, 2002, n.p.).



ma sistemática, em uma determinada localidade, na qual as pessoas são impelidas a trabalhar para ela (SILVA, 2017, p. 19).

Isso porque essas circunstâncias comprometem as condições de vida de toda uma comunidade, sua saúde, seu convívio familiar e social e, portanto, seus projetos de vida, situação que deve ser de responsabilidade geral. Desse modo, é evidente que o dano existencial coletivo é possível no âmbito trabalhista (SILVA, 2017, p. 19).

Não fosse suficiente deixar de reconhecer as comunidades como sujeitos passivos dos danos extrapatrimoniais, o dispositivo tem nefastas consequências processuais, referentes, em especial, à legitimidade ativa para propor ações voltadas à obtenção de indenizações decorrentes dessas violações.

O dispositivo restringe a legitimidade do Ministério Público do Trabalho para promover ação coletiva no âmbito das relações trabalhistas, desobedecendo os artigos 129, III⁸ e 5º, V e X, e afrontando o artigo 8º, III⁹, todos da Constituição Federal, deslegitimando o sindicato na defesa dos direitos e interesses coletivos ou individuais da categoria em questões judiciais (BRASIL, 2017, p. 3).

Assim, o artigo ocasiona prejuízos jurídico-legislativos gigantescos, relacionados tanto a questões de direito material quanto de direito processual, o que faz com que sua permanência no ordena-

⁸ “Art. 8º É livre a associação profissional ou sindical, observado o seguinte: [...] III - ao sindicato cabe a defesa dos direitos e interesses coletivos ou individuais da categoria, inclusive em questões judiciais ou administrativas” (BRASIL, 1988, n.p.).

⁹ “Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público: [...] III - promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos” (BRASIL, 1988, n.p.).



mento jurídico nacional seja completamente intolerável, em decorrência de sua total incompatibilidade com o mesmo.

O Enunciado 20 da 2ª Jornada de Direito Material e Processual do Trabalho afirmou que o dispositivo *não exclui a reparação de danos sofridos por terceiros (em “ricochete”) ou de danos extrapatrimoniais ou morais coletivos, aplicando-se, quanto a estes, a Lei 7.437/1985 e o Título III do Código de Defesa do Consumidor (ANAMATRA, 2017, n.p.)*.

Note-se, portanto, que Associação Nacional dos Magistrados do Trabalho, de forma a manter o dispositivo compatível com o ordenamento jurídico, determina que simplesmente se ignore a expressão “exclusivas” que dele consta, alargando, de forma devida, a titularidade dos direitos extrapatrimoniais protegidos pela disciplina dos danos extrapatrimoniais.

3.3. A restrição aos bens jurídicos sujeitos aos danos existenciais (artigos 223-C e 223-D da CLT)

De acordo com o que restou acima evidenciado, a titularidade da proteção concernente aos danos extrapatrimoniais não se restringe apenas aos indivíduos que participam diretamente da relação contratual trabalhista, alcançando as pessoas próximas e as comunidades, e legitimando o Ministério Público do Trabalho e os sindicatos a perseguir a sua reparação.

O artigo 223-C (BRASIL, 1943, n.p.), por sua vez, estabelece um rol de bens jurídicos que é, supostamente, exaustivo, já que o dispositivo afirma que “são os bens juridicamente tutelados ineren-



tes à pessoa física”¹⁰. A redação dada pela Medida Provisória 808 (BRASIL, 2017a, n.p.), com vigência encerrada em 23 de abril de 2018, era bastante similar¹¹.

Da mesma forma como ocorre em relação aos anteriores, a inconstitucionalidade que contamina o dispositivo é patente, tendo em vista que restringe, de maneira claríssima, os direitos tutelados pela disciplina dos danos extrapatrimoniais relacionados às relações de trabalho.

O artigo restringe os bens extrapatrimoniais juridicamente tutelados, contrariando a necessidade de sua ampla e irrestrita tutela constitucional, “[...] que comporta como gerador de dano moral qualquer ação ou omissão ofensiva à dignidade da pessoa humana, em qualquer plano relacional” (BRASIL, 2017b, p. 4).

Aliás, dentre os bens protegidos pelo artigo 223-C não figuram, por exemplo, o direito à vida privada (artigo 5º, X) ou à liberdade religiosa (BRASIL, 2017b, p. 2). Essa restrição simplesmente elimina qualquer possibilidade de concretização do princípio da máxima efetividade da Constituição Federal.

Nesse sentido, o Enunciado 19 da 2ª Jornada de Direito Material e Processual do Trabalho afirma que o rol de bens jurídicos protegidos pelo artigo 223-C é meramente exemplificativo, “[...] considerando a plenitude da tutela jurídica à dignidade da pessoa hu-

¹⁰ “Art. 223-C. A honra, a imagem, a intimidade, a liberdade de ação, a autoestima, a sexualidade, a saúde, o lazer e a integridade física são os bens juridicamente tutelados inerentes à pessoa física” (BRASIL, 1943, n.p.).

¹¹ “Art. 223-C. *A etnia, a idade, a nacionalidade, a honra, a imagem, a intimidade, a liberdade de ação, a autoestima, o gênero, a orientação sexual, a saúde, o lazer e a integridade física são os bens juridicamente tutelados inerentes à pessoa natural*” (BRASIL, 2017, n.p.).



mana, como assegurada pela Constituição Federal” (ANAMATRA, 2017, n.p.).

Demonstra-se, assim, que é necessário substituir a expressão “são os bens” por “são bens”, de maneira a que a restrição aos bens jurídicos expressos no dispositivo seja eliminada, possibilitando, destarte, a manutenção do artigo no ordenamento, livre da contaminação pela inconstitucionalidade.

Note-se que em sentido oposto se encontra o artigo 223-D (BRASIL, 1943, n.p.), que estabelece, para a pessoa jurídica, um rol meramente exemplificativo de bens jurídicos tutelados, o que se confirma pela expressão “são bens juridicamente tutelados”, constante do dispositivo¹².

Trata-se de uma disposição absurda, que protege a empresa com mais eficácia do que resguarda o trabalhador, que é a parte presumidamente hipossuficiente da relação trabalhista. Trata-se de um dispositivo que demonstra, de forma cristalina, quais as reais intenções da Reforma Trabalhista.

3.4. O tabelamento da dignidade humana (artigo 223-G, §§1º, 2º e 3º da CLT)

Evidenciou-se acima que a “reforma trabalhista”, ao restringir o direitos protegidos pela disciplina legal dos danos extrapatrimoniais, encontra-se fulminada por flagrante inconstitucionalidade. Situação ainda mais nefasta, porém, encontra-se nas disposições do derradeiro artigo do Título II-A.

¹² “Art. 223-D. A imagem, a marca, o nome, o segredo empresarial e o sigilo da correspondência são bens juridicamente tutelados inerentes à pessoa jurídica” (BRASIL, 1943, n.p.).



Os parágrafos do artigo 223-G da CLT (BRASIL, 1943, n.p.) estabelecem um sistema de “tabelamento” da indenização por dano extrapatrimonial, baseado no “último salário contratual do ofendido”¹³. A redação dada pela Medida Provisória 808 (BRASIL, 2017a, n.p.) continha dois parágrafos a mais, sendo que o §5º do mesmo excluía a aplicação do dispositivo no caso de morte¹⁴.

Referida medida provisória, todavia, procedia ao “tabelamento” das indenizações com base no “valor do limite máximo dos benefícios do Regime Geral de Previdência Social”. Trata-se de uma inconstitucionalidade tão grave e evidente quanto a encontrada na atual redação do dispositivo.

¹³ “Art. 223-G. Ao apreciar o pedido, o juízo considerará: I - a natureza do bem jurídico tutelado; II - a intensidade do sofrimento ou da humilhação; III - a possibilidade de superação física ou psicológica; IV - os reflexos pessoais e sociais da ação ou da omissão; V - a extensão e a duração dos efeitos da ofensa; VI - as condições em que ocorreu a ofensa ou o prejuízo moral; VII - o grau de dolo ou culpa; VIII - a ocorrência de retratação espontânea; IX - o esforço efetivo para minimizar a ofensa; X - o perdão, tácito ou expresso; XI - a situação social e econômica das partes envolvidas; XII - o grau de publicidade da ofensa” (BRASIL, 1943, n.p.).

¹⁴ “Art. 223-G. [...] §1º Ao julgar procedente o pedido, o juízo fixará a reparação a ser paga, a cada um dos ofendidos, em um dos seguintes parâmetros, vedada a acumulação: I - para ofensa de natureza leve - até três vezes o valor do limite máximo dos benefícios do Regime Geral de Previdência Social; II - para ofensa de natureza média - até cinco vezes o valor do limite máximo dos benefícios do Regime Geral de Previdência Social; III - para ofensa de natureza grave - até vinte vezes o valor do limite máximo dos benefícios do Regime Geral de Previdência Social; ou IV - para ofensa de natureza gravíssima - até cinquenta vezes o valor do limite máximo dos benefícios do Regime Geral de Previdência Social. §3º Na reincidência de quaisquer das partes, o juízo poderá elevar ao dobro o valor da indenização. §4º Para fins do disposto no §3º, a reincidência ocorrerá se ofensa idêntica ocorrer no prazo de até dois anos, contado do trânsito em julgado da decisão condenatória. §5º Os parâmetros estabelecidos no §1º não se aplicam aos danos extrapatrimoniais decorrentes de morte” (BRASIL, 2017a, n.p.).



Ocorre que os critérios doutrinários e jurisprudenciais para a fixação do valor indenizatório são flexíveis, variando de acordo com o caso. Desse modo, a disposição em comento simplesmente distorce a disciplina relacionada ao instituto das indenizações (SANTANA, 2014, p. 193).

O dispositivo desobedece a Constituição Federal, artigo 5º, V e X, que garante resposta proporcional ao agravo e inviolabilidade da intimidade, da vida privada, da honra e da imagem. O atrelamento do “tabelamento prévio” ao número de salários contratuais viola o princípio da isonomia e, conseqüentemente, da dignidade da pessoa humana (BRASIL, 2017b, p. 1-4).

O valor do salário contratual não é um critério constitucionalmente viável para mensurar sua dor psíquica, o que faz com que seja uma discriminação inconstitucional, por dar mais importância reparatória ao abalo moral do sujeito que está mais bem colocado no mercado de trabalho, violando, claramente, os artigos 1º, III, e 5º, *caput* da Carta Maior (BRASIL, 2017b, p. 4).

Fora isso, ao estabelecer limites rígidos à fixação dos valores indenizatórios em padrões vis, a norma inviabiliza a individualização das situações, impedindo a reparação integral do dano e, via de consequência, estabelecendo limitação incompatível com o artigo 5º, V e X, da Constituição da República (BRASIL, 2017b, p. 4).

O “tabelamento” de valores indenizatórios não é algo novo no Direito brasileiro. Relembre-se a Lei de Imprensa que, em seu artigo 52, o determinava. O Superior Tribunal de Justiça, com a Súmula nº 281, pacificou o entendimento de que a indenização por dano moral não está sujeita à tarifação prevista na Lei de Imprensa (BRASIL, 2004b, n.p.).



O Supremo Tribunal Federal, por ocasião do julgamento do RE 396.386, determinou que a indenização “tabelada” pela Lei de Imprensa não havia sido recepcionada pela Lei Maior (BRASIL, 2004a, n.p.)¹⁵. Na ADPF 130/DF, de 2009, o dispositivo foi definitivamente extirpado, extinguindo-se o tabelamento do dano moral (BRASIL, 2009, n.p.).

Apesar de a discussão acima referida não se relacionar à seara trabalhista, mas, sim, a questões especificamente relacionadas à honra (subjetiva e objetiva), demonstra, claramente, que o Supremo Tribunal Federal considera o tabelamento indenizatório uma afronta à Constituição Federal.

Trata-se, portanto, de discussão sepultada, que a Lei 13.467 ressuscitou, ao tentar padronizar aquilo que não pode ser tabelado. Desta forma, o artigo 223-G, §1º da CLT ofende o artigo 1º, III da Constituição Federal, pela inobservância do princípio da reparação integral, assim como o artigo 944, *caput*, do Código Civil¹⁶ (TRT-9, 2017, p. 18).

Aliás, a fixação do “preço da dor” é tema complexo, fonte de discussões em todo o Poder Judiciário. A indenização não se volta a “reparar”, propriamente, o dano, mas, sim, a oferecer uma “compensação pelo dano sofrido”. Por isso é que o ordenamento adotou a “teoria da reparação integral”, consagrada no artigo 944 do Código Civil (TRT-9, 2017, p. 17).

¹⁵ “CONSTITUCIONAL. CIVIL. DANO MORAL: OFENSA PRATICADA PELA IMPRENSA. INDENIZAÇÃO: TARIFAÇÃO. Lei 5.250/67 - Lei de Imprensa, art. 52: não-recepção pela CF/88, artigo 5º, incisos V e X” (BRASIL, 2004a, n.p.).

¹⁶ “Art. 944. A indenização mede-se pela extensão do dano” (BRASIL, 2002, n.p.).



Não bastasse, a indenização fixada em valores pífios descaracteriza a finalidade do próprio instituto, corroborando a violação aos artigos 1º, III, e 5º, da Constituição Federal (TRT-9, 2017, p. 18). Demonstra-se, assim, a completa incompatibilidade do dispositivo com a Constituição Federal e com o Código Civil.

Na mesma esteira, a Sessão Plenária da Associação Nacional dos Magistrados do Trabalho, por ocasião da 2ª Jornada de Direito Material e Processual do Trabalho, acolheu a tese de que é dever do Estado “[...] a tutela de reparação ampla e integral quando restar violada a moral das pessoas humanas” (ANAMATRA, 2017, n.p.).

Em decorrência disso, é inconstitucional a tarifação do dano extrapatrimonial com base no salário do trabalhador, devendo ser aplicadas “[...] todas as normas existentes no ordenamento jurídico que possam imprimir, ao caso concreto, a máxima efetividade constitucional ao princípio da dignidade da pessoa humana” (ANAMATRA, 2017, n.p.).

Resta demonstrado, portanto, que o Título II-A da Consolidação das Leis do Trabalho foi uma tentativa de eliminação da dignidade humana, mortalmente contaminada pelos mais diversos vícios hermenêuticos, de inconstitucionalidade e de ilegalidade, tanto materiais quanto formais, em especial, por afrontar, claramente, a dignidade humana.

Considerações finais

O problema apresentado se comprovou relevante haja vista as gritantes inconstitucionalidades, expressas ou implícitas, encontradas no Título referente aos danos extrapatrimoniais.



De conformidade com a Constituição Federal, é necessário que o Direito garanta ao trabalhador a sua integridade em sua plenitude. Estamos diante de um ser humano, e não de uma objeto que pode ser tratado como coisa. Para a filosofia kantiana, a dignidade é uma categoria fundamental, a qual determina que às pessoas não pode ser atribuído preço, pois não podem ser reduzidas à condição de objetos.

As pessoas não podem ser submetidas a processos ou situações de “coisificação”, por serem autônomas e portadoras de dignidade, nem tampouco podem ser obrigadas a algo. A dignidade natural, ao estabelecer os ditames para sua vida social, determina a solidariedade entre os homens.

O Direito, além de preservar a dignidade humana, tem de nela se basear, o que, inclusive, consiste no “filtro hermenêutico” de todo o ordenamento jurídico. Nesse sentido é que se faz indispensável a proteção contra os danos extrapatrimoniais, violadores de direitos personalíssimos.

A Lei 13.467/2017 inseriu o conceito na legislação classista, no Título II-A da Consolidação das Leis do Trabalho, porém, de forma incompatível com a Constituição Federal e com a dignidade humana, como se denota, claramente, da simples leitura dos artigos 223-A a 223-G.

Os dispositivos protegem os direitos personalíssimos do trabalhador de maneira falha, assim como restringem o direito de ação a eles relacionado. A Lei 13.467 de 2017, em sua integralidade, resta contaminada por diversas incompatibilidades com a Lei Maior e com o ordenamento em geral.

Sabia-se, desde o processo legislativo, que o Título II-A se encontrava eivado de inconstitucionalidades, de modo que o Poder



Legislativo era sabedor das inadequações da reforma à Constituição da República, mas preferiu promulgar o diploma, corroborando o usual descaso com a Carta Magna.

Tais inconstitucionalidades alcançam dispositivos expressos e relevantes princípios interpretativos da Lei Maior, especialmente, no concernente à dignidade humana, especialmente no que se refere à clara proibição de aplicação de disposições externas ao referido Título.

Essa vedação fere de morte a dignidade da pessoa humana e o princípio da isonomia, assim como, ao proibir a interpretação sistemática dos dispositivos constantes do Título II-A, ignora o princípio da máxima eficácia da Constituição Federal, o que impossibilita a sua interpretação literal.

Além disso, o Título exclui a possibilidade de “dano por ricochete”, bem como deixa de reconhecer a titularidade das comunidades no que concerne aos bens jurídicos tutelados. Não bastasse, retira a legitimidade processual ativa do Ministério Público do Trabalho e dos sindicatos no que tange ao manejo de ações indenizatórias coletivas.

Acrescente-se, outrossim, que o Título II-A conta com uma “lista” de bens jurídicos tutelados por sua disciplina, expressamente exaustiva, que descumpra o princípio da máxima efetividade da Constituição de 1988. Mais grotesco ainda é o fato de que, de conformidade com a letra do dispositivo, a empresa se encontra protegida de maneira mais ampla do que o trabalhador.

A epítome das inconstitucionalidades do Título, porém, encontra-se em seu último dispositivo, que simplesmente distorce a disciplina das indenizações, na busca por “ressuscitar” o denominado “tabelamento indenizatório”, há muito extirpado do ordenamento jurídico nacional pelo Supremo Tribunal Federal.



Diante de todo o exposto, depreende-se que o Título II-A da Consolidação das Leis do Trabalho é nada mais do que a tentativa de eliminação da dignidade humana do trabalhador, de maneira totalmente incompatível com a Constituição Federal e, em especial, em flagrante desconformidade com o princípio da dignidade da pessoa humana.

Referências

ANAMATRA. **2ª Jornada de Direito Material e Processual do Trabalho**. 2017. Disponível em: <www.anamatra.org.br>. Acesso em: 4 set. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **RE. 396.386**. Relator: Ministro Carlos Velloso. 2004a. Disponível em: <www.stf.jus.br>. Acesso: 4 set. 2018.

_____. Supremo Tribunal Federal. **ADPF 130**. Relator: Ministro Carlos Britto. 2009. Disponível em: <www.stf.jus.br>. Acesso: 4 set. 2018.

_____. Superior Tribunal de Justiça. **Súmula 281**. 2004b. Disponível em: <www.stj.jus.br>. Acesso: 4 set. 2018.

_____. **Código Civil**. 2002. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 4 set. 2018.

_____. **Consolidação das Leis do Trabalho**. 1943. <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 4 set. 2018.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 4 set. 2018.



_____. **Medida Provisória nº 808**. 2017a. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 4 set. 2018.

_____. **PLC 38**. 2017b. Disponível em: <www2.camar.leg.br>. Acesso em: 4 set. 2018.

_____. **Lei 13.467**. 2017c. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 4 set. 2018.

CARVALHO, Augusto César Leite de Carvalho. **Princípios de direito do trabalho**. Sob a Perspectiva dos direitos humanos. São Paulo: LTr, 2018.

GARCIA, Maria. **Limites da ciência**: a dignidade da pessoa humana: a ética da responsabilidade. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

KANT, Immanuel. **Crítica da razão prática**. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

_____. **Doutrina do direito**. São Paulo: Ícone, 1993.

_____. **Fundamentação da metafísica dos costumes e outros escritos**. São Paulo: Martin Claret, 2004.

MARTINS, Sérgio Pinto. **Reforma trabalhista**. Comentários às alterações das Leis 13.467/2017, 13.545/2017 e da Medida Provisória n. 808/2017. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

MEDEIROS NETO, Xisto Tiago. Lei da reforma trabalhista: a inconstitucionalidade da tarifação dos valores da reparação do dano extrapatrimonial e da determinação de exclusividade da aplicação dos dispositivos do novo Título II-A da CLT. *In*: COSTA, Ângelo Fabiano Farias da, BELTRAMELLI NETO, Silvio, MONTEIRO, Ana Cláudia Rodrigues Bandeira (Coord.). **Reforma trabalhista na visão de Procuradores do Trabalho**. Salvador: JusPodivm, 2018.



MAXIMILIANO, Carlos. **Hermenêutica e aplicação do direito**. 20. Edição. Rio de Janeiro: Forense, 2011.

MORAES, Maria Celina Bodin de. **Danos à pessoa humana: uma leitura civil-constitucional dos danos morais**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

SANTANA, Héctor Valverde. **Dano moral no direito do consumidor**. 2. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

SANTOS, Enoque Ribeiro dos. A natureza objetiva do dano moral coletivo no direito do trabalho. **Revista Síntese Trabalhista e Previdenciária**, São Paulo, IOB. v. 23, n. 272, p. 181-202, fev. 2012.

SANTOS, Leonel Ribeiro dos. **Retorno a Kant: ética, estética, filosofia política**. Lisboa: Imprensa Nacional-Casa da Moeda, 2012.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988**. 3. ed. Porto Alegre: Advogado, 2004.

SILVA, Rodrigo de Medeiros. **Dano coletivo às comunidades tradicionais, com ênfase nas comunidades quilombolas e indígenas**. Porto Alegre: Instituto de pesquisa Direito e Movimentos Sociais, 2017.

TRT-9. Tribunal Regional do Trabalho da 9ª Região. **7ª Semana Institucional da Magistratura**. 2017. Disponível em: <<https://ead.trt9.jus.br>>. Acesso em: 4 set. 2018.



TEMAS LIVRES

DEMOCRACIA E REDEMOCRATIZAÇÃO LATINA

BRASIL E BOLÍVIA SOB ANÁLISE

Alair Silveira¹

Resumo: Em meados da década de 1980, enquanto os países centrais experimentavam a contração democrática, a América Latina experimentava o processo de redemocratização. O alcance desse processo, entretanto, precisa ser relativizado não somente quanto à efetividade democrática, senão que problematizado no contexto das relações de globalização econômica e hegemonia neoliberal. Desta forma, este artigo reflete sobre a democracia latino-americana, assim como sobre a redemocratização após experiências ditatoriais no Brasil e na Bolívia, e as expectativas sociais depositadas em primeiros-mandatários oriundos das lutas sociais. Reflete, portanto, sobre as contradições entre os limites do conteúdo democrático formal (inclusive quanto à participação popular) e a realidade iniqua e perversa da América Latina.

Palavras-Chave: Democracia; direitos e igualdade civil, relações de poder; América Latina; organização e participação coletiva.

DEMOCRACIA Y REDEMOCRATIZACIÓN LATINA

BRASIL Y BOLIVIA BAJO ANÁLISIS

Resumen: A mediados de la década de 1980, mientras los países centrales experimentaban la contracción democrática, América Latina experimentaba el proceso de redemocratización. El alcance de este proceso, sin embargo, necesita ser relativizado no sólo en cuanto a la efectividad democrática, sino que está problemático en el contexto de las relaciones de globalización económica y hegemonía neoliberal. De esta forma, este artículo refleja sobre la democracia

¹ Professora e Pesquisadora da área de Ciência Política do Depto. de Sociologia e Ciência Política da UFMT; Coordenadora do Grupo de Pesquisa MERQO – CNPq. E-mail: alairsilveira@ufmt.br



latinoamericana, así como sobre la redemocratización tras experiencias dictatoriales en Brasil y Bolivia, y las expectativas sociales depositadas en primeros mandatarios oriundos de las luchas sociales. Refleja, por lo tanto, sobre las contradicciones entre los límites del contenido democrático formal (incluso en cuanto a la participación popular) y la realidad iniqua y perversa de América Latina.

Palabras clave: Democracia; derechos e igualdad civil, relaciones de poder; América Latina; organización y participación colectiva.

Introdução

A década de 1980 do século passado marcou não somente a redemocratização dos países latinos, mas, também, um contexto de expressivas transformações mundiais que abarcam não apenas relações produtivas, econômicas e políticas, mas, inclusive, culturais.

Se as transformações ocorridas na esfera produtiva e, consequentemente, no mundo do trabalho, provocaram – dentre outras coisas - reestruturação produtiva, desemprego, terceirização e fragilização das organizações sindicais; a derrocada do Muro de Berlim – como símbolo de uma experiência histórica – marginalizou, também, as referências ideológicas alternativas ao capitalismo.

A vitória do capitalismo – enterrando a Guerra Fria e a polarização que a marcou – não apenas alçou o capitalismo à condição de único modelo civilizatório possível, senão que assegurou as condições necessárias ao *discurso da globalização* (HIRST; THOMPSON, 1998), de acordo com o qual, em uma aldeia global, organizada segundo uma única lógica societal, todos os países ganham, desde que se adéquem às regras de mundialização do capital.

A eficácia de tal *discurso* resulta de uma combinação de elementos objetivos e subjetivos, a partir dos quais adquire consistência



ideológica e reproduz-se socialmente. De um lado, as condições objetivas de existência sofrem retração com o aumento do desemprego e da informalidade, da precarização das relações de trabalho, das perdas salariais e da concentração de renda; de outro, as perspectivas de resistência aos custos sociais da reestruturação produtiva são comprometidas, seja pela fragilização dos sindicatos ante esta reestruturação; seja pela orfandade política que abalou as bases ideológicas de enfrentamento ao capitalismo.

Tal fragilização ideológica, entretanto, contou com outros elementos fundamentais que àqueles vieram somar-se: sinteticamente, a hegemonia do ideário neoliberal, com sua repulsa às organizações (de qualquer natureza) dos trabalhadores, assim como ao Estado Social; e a cultura pós-moderna, baseada na apologia ao indivíduo e às suas emoções, assim como à relativização e à volatilidade dos processos e das relações. Combinados, tais movimentos consolidaram um terreno fértil às manifestações anti-coletivas, anti-políticas, anti-Estado² e pró-individualistas, pró-mercado e relativistas.

É neste contexto, portanto, que a América Latina retorna aos regimes democráticos, depois de décadas de experiências ditatoriais militares. Paradoxalmente, redemocratiza-se no contexto de repulsa social à política e à organização coletiva.

Tal paradoxo não constitui meramente um detalhe do processo, mas o envolve plenamente. No fundo, trata-se do conteúdo

² É fundamental ter presente que o Estado – nos regimes democráticos – constitui o espaço, por excelência, para onde convergem as mais diversas demandas sociais, a partir das quais – e sob o *Calcanhar de Aquiles* constituído pela dependência inescapável de legitimidade social -, o Estado estabelece suas prioridades de Poder.



democrático sobre o qual os países latino-americanos irão firmar seu retorno ao regime civil e à democracia.

Desta forma, o objetivo deste artigo é refletir sobre as contradições presentes entre os limites do conteúdo democrático formal na região e as expectativas democráticas depositadas na eleição de primeiros-mandatários oriundos de organizações anti-sistêmicas. Para isto, para além da reflexão sobre democracia, impõe-se a consideração nacional das condições objetivas a partir das quais o conteúdo democrático pode ser, efetivamente, aferido, na Bolívia e no Brasil.

Qual democracia?

Em um clássico sobre Democracia, Norberto Bobbio (1992, p. 18) estabeleceu uma definição minimalista - que ele qualificou como procedimental - segundo a qual a democracia caracteriza-se por “*um conjunto de regras (primárias ou fundamentais) que estabelecem quem está autorizado a tomar as decisões coletivas e com quais procedimentos*”. Porém, como ele mesmo destacou:

[...] para uma definição mínima de democracia [...] não bastam nem a atribuição a um elevado número de cidadãos do direito de participar direta ou indiretamente da tomada de decisões coletivas, nem a existência de regras de procedimento como a da maioria (ou, no limite, da unanimidade). É indispensável uma terceira condição: é preciso que aqueles que são chamados a decidir ou a eleger os que deverão decidir sejam colocados diante de alternativas reais e postos em condições de escolher entre uma e outra. Para que se realize esta condição é necessário que aos chamados a decidir sejam garantidos os assim denominados direitos de liberdade, de opinião, de expressão das próprias opiniões, de reunião, de associação etc. [...] As normas constitucionais que atribuem estes direitos não são exatamente regras do jogo: são regras preliminares que permitem o desenrolar do jogo (1992; págs. 20-21).

Desta forma, embora a democracia não possa prescindir de regras claras, sua efetividade não se restringe ao respeito procedi-



mental, mas exige duas condições fundamentais: do ponto de vista social, que a sociedade desenvolva o que Bobbio define como “*ideais democráticos*”, quais sejam: “*o ideal da tolerância, o ideal da não-violência e, por fim, o ideal da renovação gradual da sociedade através do livre debate das ideias e da mudança da mentalidade e do modo de viver*” (1992, p. 39-40).

Do ponto de vista daqueles que exercem o poder delegado, é imprescindível que os governantes tenham consciência que seu poder é circunstancial e que, em razão disso, precisam submeter-se ao poder originário dos cidadãos. Ou como alertava Montesquieu (1985) ao discorrer sobre o princípio da Democracia: a *virtude democrática* está fundada sobre o amor à igualdade e, portanto, aquele que exerce o poder está submetido às mesmas leis e condições que seus governados. Na mesma perspectiva, Adam Przeworski (1994) sentenciou que a democracia representa a *incerteza dos resultados* e, portanto, o verdadeiro democrata é aquele que convive com tais inseguranças e respeita os resultados adversos.

Tem-se, assim, que se a clareza e o respeito às regras são imprescindíveis para o regime democrático, elas não esgotam sua potencialidade. Para além da definição minimalista, há que discutir-se sobre sua abrangência e seus mecanismos de participação social. Afinal, se a democracia não pode prescindir das regras, seu alcance e conteúdo tanto podem restringir-se ao exercício formal, político, quanto abranger condições sociais a partir das quais o exercício político efetivamente representa igualdade de condições. Questão esta, aliás, já problematizada por Montesquieu, embora, como observou Fernando Henrique Cardoso³,

³ Apresentação feita por Cardoso na Coleção *Os Pensadores* (1985), *op. cit.*



o tenha feito para demonstrar a inviabilidade da democracia. Trata-se, como bem sentenciou Cardoso, de um *tiro que saiu pela culatra*.

Se a *democracia liberal* – também chamada *formal* ou *política* ou *eleitoral* – representa uma grande conquista quanto ao reconhecimento do poder originário do cidadão - fundado sobre direitos inalienáveis e fundamentais de todo e qualquer indivíduo -, ela processa um descolamento profundo entre o ser político e o ser social. Nesta perspectiva, as garantias civis e políticas dos indivíduos representam mais do que a *contiduo sine qua non* da democracia, representam um fim em si mesmo.

Consequentemente, cabe ao Estado assegurar as condições constitucionais de igualdade civil e política para que cada cidadão possa fazer valer suas escolhas, em iguais condições de acesso ao exercício eleitoral. Tal exercício, entretanto, tem local, data e horário marcado para acontecer e, assim, processa no cidadão aquilo que Bobbio (1992) qualificou como uma cisão entre o cidadão (pleno de direitos políticos) e o trabalhador, o pai de família, o estudante etc. Ou seja, a democracia eleitoral – institucional – recusa ao indivíduo, na sua integralidade, o exercício da cidadania deliberativa. Como resultado, ele tem o direito – e no caso brasileiro a obrigatoriedade – de participar dos processos eleitorais, porém, não pode exercer o mesmo direito nos demais ambientes de vida social. Ou quando tem direito à participação, o faz em condições desiguais.

Se estes são limites da democracia liberal, a *democracia social* – também chamada *substantiva* ou *real* – insere o direito à participação política a partir da consideração das condições materiais de existência dos cidadãos, posto que a igualdade civil e política somente se efetiva se realizada dentro de uma sociedade



minimamente equitativa. Para a democracia social, sociedades profundamente desiguais sofrem de um déficit social preliminar que impede o exercício, inclusive, para a participação isonômica nas escolhas eleitorais.

Estas condições sociais substantivas constituem-se na essência do exercício democrático, posto que as iniquidades sociais não somente interferem nas garantias elementares que fundam o estatuto da cidadania, senão que interferem nas escolhas políticas. Neste sentido, pesquisas realizadas pelo Latinobarómetro⁴ sobre a valorização da democracia na América Latina – apesar e por causa das ditaduras – registram maior ou menor apego democrático, dependendo da reação nacional às crises econômicas, assim como das experiências sociais com os regimes democráticos, especialmente quanto à capacidade de tais regimes de garantir a satisfação do mínimo indispensável às condições materiais de existência dos indivíduos. Afinal, como já adiantou Bobbio, a cultura democrática não se consolida somente pela regularidade dos procedimentos eleitorais.

A oposição entre democracia liberal e democracia social – que remonta a dois clássicos do pensamento político: John Locke (1632/1704) e Jean Jacques Rousseau (1712/1778) – traz implicações maiores do que a oposição entre perspectivas diferenciadas

⁴ *Informe Latinobarómetro 2018* traz uma radiografia da democracia na região, identificando não apenas os principais problemas nacionais, mas, também, qual a relação dos cidadãos latinos com a democracia. Ver www.latinobarometro.org. Chama atenção a comparação entre bolivianos e brasileiros com relação à percepção de “progresso do país” sob o regime democrático: enquanto bolivianos estão no topo do quadro, com 44%, os brasileiros quase tocam o chão, com apenas 6%, empatados com venezuelano.



quanto ao alcance do efetivo exercício democrático. Trata-se, no fundo, de uma concepção de cidadania e, conseqüentemente, das formas de manifestação pública, dos direitos e das liberdades individuais e coletivas.

John Locke, ao explicar a criação do Estado como resultado da necessidade dos indivíduos em defender a propriedade privada (direito natural), reconhece que o ato de vontade que os leva a contratar entre si traz como consequência restrições à liberdade e ao direito natural irrestritos que gozavam no estado de natureza. Desta forma, segundo Locke, o *Pacto Social* inaugura uma condição diferenciada daquela vivenciada no estado natural, demarcando o gozo dos direitos e liberdades individuais ao mesmo direito estendido aos demais. Ao Estado cabe, ao final, não somente proteger a propriedade, mas o cumprimento dos contratos oriundos da nova condição civil.

A questão, entretanto, é que tal condição civil – extraída da situação de igualdade frente à ameaça do *estado de guerra* provocado por alguns – é resultado da vontade coletiva de proprietários inseguros. Neste sentido, o estatuto da cidadania⁵ que se origina do Pacto lockeano é resultado da vontade coletiva e, como tal, implica que sua eficácia depende do reconhecimento do conjunto dos membros associados civilmente. Esta, aliás, é uma condição fundamental para a existência do Poder Comum: ele depende da confiança que o Estado⁶ desfru-

⁵ Este argumento foi anteriormente desenvolvido por mim em artigo intitulado *A cidadania na era do globalismo* (2001).

⁶ A confiança no Estado e nos seus representantes institucionais é fundamental não apenas para a estabilidade política, mas, também, para a eficácia das polí-



ta, na medida em que é beneficiário direto do consentimento concedido pelos indivíduos.

Ocorre que o liberalismo ao constituir-se como expressão econômica e política por excelência do capitalismo, promoveu a ruptura entre o ser coletivo que dá origem aos direitos e liberdades individuais e os próprios indivíduos. Desta forma, sob a sociedade liberal, os direitos e as liberdades coletivas constituem-se em oposição aos direitos e às liberdades individuais. Consequentemente, a cidadania não se constitui numa expressão individual da vida social responsável – representada formalmente pela contraface dos direitos e dos deveres atribuídos à cidadania – na medida em que o reconhecimento dos direitos e das liberdades coletivas é compreendido (e difundido) como oposto aos interesses individuais.

Diferentemente de Locke, Rousseau compreende a cidadania como uma condição mais elevada, cuja realização pessoal está condicionada à vida – e à responsabilidade – social. Isto é, segundo Rousseau, a individualidade⁷ não se consagra na oposição ao coletivo, mas na relação estreita com ele, posto que a bondade e a generosidade inerente ao ser humano (quando não degenerado pela lógica da propriedade privada e da desigualdade social) somente pode realizar-se na relação com o outro. Afinal, ser bom e generoso é uma condição para o outro e não para si mesmo, posto que se assim fosse, seria expressão de egoísmo e não de generosidade.

ticas implementadas por tal Estado. Consequentemente, a desconfiança social representa mais do que um *déficit* de legitimidade (imprescindível ao Estado), mas a ameaça à eficácia institucional e o esboroamento das estruturas que asseguram o poder estatal.

⁷ Não se trata de individualismo, mas de singularidade.



Para Rousseau, portanto, a realização pessoal depende da interação generosa com o outro, não como uma ruptura entre o indivíduo e os demais, mas como uma condição de auto-realização. O prazer rousseauiano fundamenta-se no coletivo e não como uma contraposição entre o indivíduo e o coletivo. Assim, na medida em que o indivíduo só se constitui como ser político na sua relação social – para o qual se exigem direitos e liberdades recíprocas – o espaço coletivo é o espaço da vivência cidadã e os direitos e liberdades dos demais são conquistas e prerrogativas que ao serem dos demais, são, também, de cada indivíduo em particular. Trata-se de mutualidade e não de oposição.

Radicalmente oposto ao fundamento liberal que contrapõe indivíduo e coletivo, o pensamento de Rousseau implica no reconhecimento de direitos e liberdades universais, inerentes ao estatuto da humanidade e da cidadania e, neste sentido, rejeita a lógica – implícita no fundamento liberal – de que o estatuto da *cidadania social* é uma possibilidade assegurada aos indivíduos, cuja efetividade depende das suas habilidades pessoais para fazer valer as oportunidades colocadas pelo mercado.

Observa-se, assim, que a concepção filosófica que funda o pensamento liberal – que descola o ser político do ser social e opõe interesse individual ao interesse coletivo – está em frontal contradição com a concepção filosófica que funda o pensamento social, que concebe o indivíduo como um ser indissociável – política e socialmente – e que o vê como parte indivisível da vida social, cuja realização individual não pode estar em contraposição ao interesse coletivo, posto que é parte constitutiva do próprio coletivo.



Latinidade democrática

A redemocratização latino-americana foi realizada sob os pressupostos liberais, porém, a partir de uma combinação particular: introduz no ideário liberal a flexibilização – elitizada – dos direitos civis e políticos dos cidadãos e, assim, aprofunda ainda mais a ruptura entre a forma legal e a realidade.

Nesta perspectiva, se os fundamentos liberais pressupõem a igualdade jurídica, a impessoalidade burocrática (no melhor estilo weberiano⁸) e o Estado como um ente neutro, a serviço do interesse comum extraído da vontade manifesta da maioria eleitoral; na América Latina, o processo histórico de negação ao “*outro*”⁹ – vivenciado nas experiências coloniais, autoritárias e clientelistas – privatizou não apenas o Estado, mas as formas de acesso e gozo dos direitos e liberdades, inclusive individuais.

Desta forma, o liberalismo latino combina o ideário estruturalmente fundante do liberalismo clássico (propriedade privada, livre iniciativa e dispositivos eleitorais da democracia representativa) à pessoalidade das relações políticas e econômicas de clientela, ao patrimonialismo estatal e à elitização de acesso aos espaços decisórios.

⁸ O que permitiria, segundo Weber, a “democracia de massas” (*Economia e Sociedade*, 1991).

⁹ O “outro” representa aquele que está fora do universo de reconhecimento social e cultural dominante. Sua diferença – seja de classe, raça, orientação sexual ou religiosa – é seu passaporte para a subtração de direitos e liberdades assegurados constitucionalmente. Ou como ensinou DaMatta, em seu estudo clássico sobre a cultura brasileira: trata-se da diferença – hierarquicamente construída e socialmente difundida – entre *peçoas* e *indivíduos* (1983).



Consequentemente, o processo de redemocratização latino-americano reflete – em linhas gerais - esta experiência histórica comum¹⁰, sua inserção no contexto internacional, relações societárias e correlação de forças que marcam as histórias nacionais.

Afinal, a democracia que se experimenta na América Latina se firma sobre relações políticas que, tradicionalmente, forjaram a participação eleitoral a partir de relações pessoalizadas e de tutela clientelística. Não por acaso, a história latino-americana é marcada pela existência de coronéis-políticos, convertidos em “líderes” locais, plenos de poder em currais eleitorais privativos. Tampouco é estranha a essa história, a existência de experiências caudilhescas, cuja expressão mais conhecida é o populismo, sobrevivente reciclado no século XXI.

Assim, a reinserção latina nos marcos dos regimes civis e democráticos não supera a elitização da política, a privatização do acesso aos espaços decisórios e a tutela da participação popular. Trata-se, como definiu O’Donnell¹¹, de uma *democracia delegativa*, na medida em que estabelece entre governantes e governados uma relação de *sujeição* peculiar (próxima da discussão althusseriana) em que o eleitor é, simultaneamente, sujeito do voto e não-sujeito no

¹⁰ Particularmente o México é considerado como um caso à parte, na medida em que a Revolução Mexicana, de origem popular, ocorreu no início do século XX. Porém, o que se está destacando é a persistência de uma prática que Gramsci (1988) definiu como “transformismo” ou “revolução passiva”, qual seja, a capacidade de combinar revolução e restauração dos elementos constitutivos da ordem.

¹¹ Guilherme O’Donnell, em entrevista concedida em 17/05/2009, ao Jornal do Estado de São Paulo, declarou: *democracia delegativa [...] diz respeito a regimes em que o presidente eleito se sente no direito e na obrigação de fazer o que achar melhor para o país, sem obstáculos do Congresso, do Judiciário ou de organizações civis.*



processo democrático. *Não-sujeito* que se abstém da participação e fiscalização política, delegando ao representante eleito plenos poderes para decidir – sem prestar contas – em seu nome. Reafirma-se, aqui, a pertinência das observações de Bobbio quanto à cisão entre o eleitor e o cidadão.

Tal tutela e delegação democrática, entretanto, não se estende ao conjunto da sociedade civil, mas é seletiva quanto ao público objeto de inclusão/exclusão democrática, particularmente no que concerne à participação ativa na vida política.

Como perspicazmente observou Luis Tapia (2009; p. 63):

La **forma moderna** de introducción del **principio de igualdad** – formulada ya como síntesis histórica de una época no como su primera forma de aparición -, **consiste en plantear el principio de igualdad ante la ley y no, necesariamente, en el proceso de producción de la ley.** (Grifos meus).

Sob os pressupostos e valores liberais, cabe àqueles que representam a referência social exitosa o reconhecimento não somente social, mas econômico e político. Da mesma forma, sua importância institucional e sua condição de interlocutor¹² legítimo nos espaços decisórios. Esta condição privilegiada – e excludente – é absorvida socialmente como decorrência “natural” da sua competência gerencial e sua argúcia política para intervir nos processos decisórios¹³, de

¹² Entre os estudos brasileiros clássicos sobre esta interlocução privilegiada, especialmente durante o período ditatorial, estão os de Eli Diniz e Renato Boschi (1979) e Fernando Henrique Cardoso (1974).

¹³ Esta condição estruturalmente privilegiada foi interessantemente analisada por autores como Claus Offe (*Dominação de classe e sistema político. Sobre a seletividade das instituições políticas.* 1984) e Charles Lindblom (*O processo de*



forma a transformar sua experiência empresarial em *pseudo* ganho público. Processa-se, assim, o que Marx ironizou quanto à capacidade do capital em transformar – ideologicamente - interesses particulares como expressão de interesses coletivos.

Relegada ao papel coadjuvante (pela eficácia do *fetichismo da mercadoria*¹⁴) na produção da riqueza social, a classe trabalhadora aparece como subsumida na sua relação com o capital. Porém, ela é parte ativa da geração de riqueza e, conseqüentemente, objeto crucial da expropriação do trabalho excedente - privativamente apropriado - assim como dos mecanismos de exploração que extravasam os espaços produtivos, espalhando-se pelas esferas da circulação. Resulta daí que da mesma forma que os trabalhadores aparecem como coadjuvantes no processo produtivo, também o são no processo democrático, quando analisados os espaços decisórios institucionais extra-eleitorais.

Este papel socialmente absorvido como coadjuvante tem importância capital para o processo de criminalização – em maior ou menor escala – das lutas sociais, populares e sindicais, ao longo da parte latina do continente. Não por acaso, as lutas dos trabalhadores latinos têm historicamente sido tratadas como casos de polícia, cujas demandas coletivas aparecem associadas a perturbações da ordem pública e ao prejuízo social.

Neste aspecto, o capitalismo latino (chamado “tardio”, e que teve nos seus primórdios o protagonismo estatal) guarda semelhan-

decisão política. 1980).

¹⁴ Como ensinou Marx, o “*fetichismo da mercadoria*” produz não apenas a ocultação da relação real entre produtores, mas a sua metamorfose em relações que, aparentemente são, tão somente, relações entre “coisas”. (*O Capital* – Livro I – Vol. 1, 1984).



ças que transcendem ao papel reservado ao Estado para promovê-lo: avança para a cristalização de relações de vassalagem, mesmo sobre as premissas constitucionais de igualdade civil e de trabalho assalariado livre. Assim, quando O’Donnell (1988a) analisa a identidade que a burguesia brasileira guarda com os valores escravocratas, que lhe bloqueia o reconhecimento dos trabalhadores como contraparte fundamental do processo produtivo capitalista, esta análise pode ser – em maior ou menor grau – estendida às demais burguesias latino-americanas. Estas têm dificuldades – ou conveniências históricas – para processar os valores liberais que permitem os contratos de trabalho livre e, com eles, a experiência civilizatória da negociação – formal – que somente pode ocorrer entre partes igualmente protegidas pela lei e pelo Estado.

Resta, assim, que a criminalização das lutas sociais – aprofundadas por governos neoliberais – tem raiz anterior à hegemonia do ideário neoliberal. A intolerância política para com os direitos dos trabalhadores organizados ou com outras demandas coletivas da sociedade civil organizada sempre foi prática recorrente e, com isso, cravou na história latina a “naturalização” da exclusão da agenda política das demandas provenientes destes sujeitos sociais. Consequentemente, somente adquiriram vocalização pública, conquistas políticas e econômicas, e garantias legais, quando conseguiram irromper coletivamente como sujeitos da história.

Ocorre, entretanto, que a história é dinâmica, e sua dinamicidade está diretamente relacionada à correlação de forças entre aqueles que se beneficiam da ordem vigente e aqueles que tentam transformá-la e/ou subvertê-la. Nesta perspectiva, o protagonismo social latino não representa uma nota de rodapé na história destes povos. Com maior ou menor eficácia, coletivos intervieram no processo de redemocratização latino-americano.



E a emergência de um sujeito histórico de origem coletiva¹⁵ põe em evidência – com maior ou menor visibilidade e consequência – os limites de uma democracia que não abarca a todos e, tampouco, lhes reconhece os direitos e as liberdades cidadãs constitucionalmente garantidas. Mais do que uma *coletivização dos conflitos* que demanda respostas políticas e judiciais¹⁶, este novo protagonista põe em xeque o conteúdo democrático.

Resulta daí que o processo de redemocratização latino-americano, embora autoritariamente controlado para não “transbordar” os limites da participação eleitoral, nem sempre obtém êxito em conter demandas e exigências coletivas, especialmente quando se atinge determinado grau de saturação social, à revelia dos mecanismos de atenuação e distensão habilmente engendrados.

Redemocratização: sujeitos coletivos e protagonismo social na Bolívia e no Brasil

Em que pese a associação reiterada quanto à indissociabilidade entre democracia e capitalismo a partir da identificação das liberdades individuais e de empreendimento comuns ao capitalismo como basilares à democracia, a história contemporânea tem sido generosa em demonstrar a fragilidade deste “poderoso” argumento.

¹⁵ Dado os limites deste artigo, não cabe aqui a recapitulação histórica dos diversos movimentos sociais de resistência às ditaduras, a luta pela redemocratização, assim como a ampliação dos limites democráticos na América Latina.

¹⁶ José Eduardo Faria analisou, com sensibilidade, os desafios que as lutas sociais organizadas – as quais definiu como *coletivização dos conflitos* – provocam ao Poder Judiciário brasileiro, desacostumado e historicamente hermético às demandas coletivas (1992).



Em um instigante artigo, Atilio Borón (2001) contra-argumentou a partir da análise da natureza tanto do capitalismo quanto da democracia, demonstrando que ambas são incompatíveis e, portanto, não têm convivência predominantemente harmoniosa¹⁷.

Consequentemente, não apenas regimes autoritários são compatíveis com o desenvolvimento do capitalismo, desde que asseguradas a livre iniciativa e a mercantilização da vida social, senão que a democracia pode ser devidamente reconfigurada e contida a procedimentos eleitorais, em regimes formalmente democráticos.

Reginaldo Moraes, no seu estudo sobre o neoliberalismo (2001), observa que a década de 1980 na América Latina, embora possa ser adequadamente chamada – do ponto de vista econômico – de “década perdida”, não pode sê-lo do ponto de vista dos *espaços conquistados*¹⁸. Por óbvio, a primeira conquista decorre do reencontro latino com o regime democrático. E este reencontro resulta de inúmeras formas de resistência e/ou pressão social anti-ditaduras militares de diversas nacionalidades, mas de semelhante compromisso político e econômico com o capital.

¹⁷ Segundo Borón, a harmonia entre capitalismo e democracia é excepcional e não regular. As razões dessa incompatibilidade decorrem das lógicas opostas que os orienta: 1) Enquanto a lógica da democracia é o poder social ascendente, a do capital é privativa e descendente; 2) A lógica democrática é incluyente, abarcativa e participativa (vontade coletiva); a do capital é competitiva e, por isso, excluyente; 3) A lógica do capital é o acúmulo de riqueza; a da democracia é a justiça social; 4) A lógica do capital é privatista, enquanto a da democracia é expansiva. (2001, p. 22 a 27).

¹⁸ De acordo com Moraes, *os economistas logo irão explorar essa combinação, declarando, solenemente, que se trata de uma década perdida por causa dos espaços conquistados. A partir desse argumento anunciam e apregoam um “ajuste estrutural”, de reformas doloridas* (2001, p. 65).



A redemocratização da Bolívia e do Brasil¹⁹, forjada nas ruas pelas organizações coletivas dos anos de chumbo e de violência, foi gerada em longos anos de resistência. Imersos na ditadura militar no ano de 1964, estes dois países de diferentes estaturas territoriais, populacionais, étnicas e econômicas, guardam semelhanças quanto à inconformidade coletiva com relação à ditadura e aos seus custos sociais, econômicos e políticos.

Tão diferentes e, paradoxalmente, tão semelhantes, Bolívia e Brasil atravessam meio século (1960/2010) com trajetórias que carregam mais proximidade do que distância. Afinal, se nos anos de ditadura no Brasil (1964/1985²⁰), a sociedade civil conseguiu criar organizações que fizeram o enfrentamento ao Estado autoritário e aos custos sociais de suas políticas, na Bolívia, a história também registra formas de resistência e confronto. A diferença reside, especialmente, no perfil destes sujeitos coletivos.

No Brasil, os sindicatos urbanos são os principais focos de organização e luta, tendo à frente metalúrgicos do ABC paulista, embora não tenham se restringido a eles, espraiando-se pelo país e alcançando outras categorias e segmentos urbanos, fomentando a organização de movimentos sociais com várias demandas. No campo, a luta pela reforma agrária assumiu a forma de um dos principais

¹⁹ A referência exclusiva a ambos os países decorre do recorte do artigo, embora em muitos aspectos, a semelhança entre ambos possa ser estendida a boa parte dos demais países latinos.

²⁰ Na Bolívia, o retorno ao governo civil ocorreu em 1982, com a eleição de Hernan Siles Zuazo, pela coalizão *Unión Democrática y Popular* (UDP), que reuniu *três partidos de esquerda*, o *Movimiento Nacionalista Revolucionário de Izquierda* (MNRI), o *Movimiento de Izquierda Revolucionário* (MIR) e o *Partido Comunista de Bolivia* (PCB) (URQUIDI, 2007, p. 147)



movimentos de origem rural: o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), ainda em 1984.

A explosão de organizações sindicais, sociais e populares – revigoradas ou criadas neste período – não apenas contou com apoio da Igreja Católica (orientada pela lógica das Comunidades Eclesiais de Base, e, na sequência, pela Teologia da Libertação), mas permitiu a criação de um partido “de origem externa²¹”, organizado a partir das bases: o Partido dos Trabalhadores (PT). Este, aliás, será a base para a criação posterior da Central Única dos Trabalhadores (CUT), fundamental para aglutinação do chamado “novo sindicalismo”, pautado pela ruptura com o sindicalismo estatal²², de inspiração varguista.

A confluência destas organizações resultará em um conjunto de greves e manifestações coletivas país afora, caracterizando a década de 80 no Brasil – na perspectiva dos “*espaços conquistados*” – em um importante período de ascensão ofensiva dos trabalhadores organizados, cujo protagonismo social foi consagrado em um conjunto de artigos constitucionais que institucionalizaram direitos trabalhistas e sociais significativos²³.

Na Bolívia, uma das principais forças políticas é anterior à ditadura militar de 1964, e remonta aos anos 40. Criado em 1941, por

²¹ Conforme clássica definição de Maurice Duverger (1970).

²² O chamado “*novo sindicalismo*”, assim como o *sindicalismo estatal* ou *corporativismo de Estado* são analisados por vários estudiosos do mundo do trabalho. Dentre eles, Ricardo Antunes (1995) e Armando Boito Júnior (1991).

²³ Não por acaso, na época foram inúmeras as declarações de empresários e de políticos reconhecidos, quanto à “inexequibilidade” e à inviabilidade brasileira (leia-se: empresarial) de absorver tais custos, levando à paralisação produtiva do país (SILVEIRA, 1996). Nos anos 90, quando a correlação de forças foi invertida e os trabalhadores passaram à defensiva, a demanda por reformas constitucionais passaram a frequentar cotidianamente a mídia e, conseqüentemente, o imaginário social.



intelectuais como Paz Estenssoro e Hernán Siles Zuazo, com o apoio das classes médias e de trabalhadores mineiros e do setor industrial, o partido *Movimiento de la Izquierda Revolucionaria* (MNR) teve importante papel importante na *Revolução de 1952*²⁴. Porém, seu protagonismo dominante (no sentido gramsciano) não representou um compromisso estratégico (mas, sim, tático) com os movimentos de insurreição social. Como destacou Andrade (2007, p. 85):

[...] o poder para o novo governo [MNR] baseava-se não na ação decisiva e revolucionária das massas, mas na continuidade da legitimidade constitucional usurpada em 1951. Não interessava ao núcleo dirigente do MNR provocar qualquer ruptura, mas reatar a vida institucional.

O golpe militar de novembro de 1964, liderado pelo General René Barrientos (egresso das fileiras do MNR), representou não somente o endurecimento para com as lutas e as conquistas sociais, mas, também, o aprofundamento da política de atrelamento às diretrizes e interesses estadunidenses, assim como aos grandes proprietários nacionais (ANDRADE, 2007).

No poder, um dos principais esforços do General Barrientos foi canalizado para promover o chamado “Pacto Militar-Camponês” e, assim, isolar e neutralizar a Central Obrera Boliviana (COB)²⁵. Porém, tal empe-

²⁴ A *Revolução de 1952* é um marco na história da Bolívia, especialmente porque promoveu transformações de grande monta: a) ampla reforma agrária e a eliminação das formas servis de trabalho indígena; b) sufrágio universal; c) impulso à educação; d) desenvolvimento econômico com forte atuação estatal, especialmente por meio de empresas estatais na área de mineração e energia (DUARTE; SARAIVA, 2009; PEIXOTO, 2008).

²⁵ A COB tem como uma de suas características mais marcantes o fato de ser um canal de organização e vocalização política de vários segmentos sociais: trabalhadores rurais e urbanos, intelectuais, desempregados, estudantes etc (MACHADO, 2006).



nho não destruiu ou neutralizou a COB (criada em 1952), entidade com tradição de mobilização e de luta. Os principais obstáculos aos propósitos militares bolivianos foram, de um lado, a força da própria COB e, de outro, a nova geração de líderes sindicais rurais, que resistiram à ditadura.

Assim, se as principais forças políticas no contexto do golpe eram anteriores a ele, os anos 1970 marcaram a emergência do Movimento Katarista²⁶ (de etnia aymara), que se constituiu em importante força de resistência e que sofreu, conseqüentemente, grande repressão. Sobrevivente, o Movimento tornou-se uma importante – e influente – força política que, juntamente com a experiência sindical mineira, contribuiu para a formação do Movimento Cocaleiro²⁷.

Afinal, se no Brasil e na Bolívia a Igreja Católica foi um importante suporte para as resistências sociais²⁸, as principais organizações que foram criadas durante a ditadura militar transformaram-se nas principais forças políticas do período de redemocratização que, posteriormente, ascenderam ao Poder Central, elegendo um operário e um indígena – ligados organicamente a movimentos sociais e sindicais – como primeiro mandatário, no Brasil e na Bolívia, respectivamente. Feito absolutamente inovador na história latino-americana.

Observa-se, assim, que em ambos os países, a resistência social – manifesta sob as mais diversas organizações coletivas, e apesar de todos os seus altos custos pessoais e coletivos – foi um agente

²⁶ Homenagem ao líder indígena da grande insurreição indígena do século XVIII, Tupac Katari. Este Movimento, durante o Governo Militar de Hugo Banzer, passou a liderar a Confederação Nacional dos Trabalhadores Camponeses da Bolívia (CNTCB).

²⁷ Sobre o Movimento Cocaleiro ver, especialmente, o excelente livro de Vivian Urquidi (2007).

²⁸ Especialmente kataristas, na Bolívia, que foram duramente reprimidos.



fundamental para o fim da ditadura e a reintrodução da democracia. Comparativamente, se a Bolívia não conheceu o seu Movimento “*Diretas-Já*”, o Brasil também não conheceu a força do protagonismo indígena na arena política, seja sindical, seja partidária.

Afinal, se o desenvolvimento industrial e a ocupação espacial brasileira são fortemente urbanos, a Bolívia se constitui em um

[...] de los países de mayor población indígena en América Latina. Si bien no existen datos exactos²⁹ acerca de la proporción de esta población respecto del total nacional, se suele admitir que, por lo menos, un 80% de la población tiene origen indígena, más allá de su residencia en el campo o en las ciudades (PÉREZ, 2006, p. 261).

Porém, se o perfil da resistência social guarda particularidades entre ambos os países, sua inquestionável importância e, também, seus equívocos e problemas, os aproxima. Desta maneira, se de um lado a resistência à ditadura, seus custos econômicos e políticos, e a luta pela redemocratização são heroicamente exercidas; por outro lado, o conteúdo da democracia reivindicada não é problematizado e, de forma predominante, se reduz à oposição à ditadura.

Esta redução de conteúdo democrático socialmente partilhado permitirá que as forças em disputa direcionem – e concentrem – suas energias na superação da ditadura e no restabelecimento dos processos eleitorais. No Brasil, mesmo tendo o PT, inicialmente, recusado a redução da democracia à mera oposição à ditadura, isso não impediu que, anos mais tarde, ele viesse a contribuir com o esvaziamento da discussão (e da prática) do conteúdo democrático³⁰.

²⁹ Em que pesem as críticas quanto à auto-identificação e à ausência da categoria mestiço, resta consensual a superioridade numérica da população indígena.

³⁰ O PT, que denunciou durante o período do Colégio Eleitoral (1984) e, depois,



Na Bolívia, o MNR, que nos anos 1950 foi o partido dominante da Revolução que implementou mudanças socialmente inclusivas, promoveu, já naquela época, uma espécie de *cidadania tutelada* (DUARTE; SARAIVA, 2009), baseada em uma relação de clientela entre o Estado e os principais sindicatos, nos mesmos moldes da experiência de populismo sindical varguista.

Neste sentido, refletir sobre a redemocratização de ambos os países demanda refletir, também, sobre o papel das suas lideranças. Afinal, a radicalização da abrangência democrática e a inclusão social qualificada têm estreita relação com as posições políticas assumidas pelos seus *dirigentes* (no sentido gramsciano), posto que as condições objetivas articulam-se, dialeticamente, com as condições subjetivas.

Nesta perspectiva, cabe retomar a reflexão desenvolvida por Guillermo O'Donnell (1988b) quanto à *memória social* relacionada à experiência com a ditadura e, conseqüentemente, ao sentimento anti-autoritário socialmente partilhado. Segundo O'Donnell, a maior ou menor *memória anti-autoritária* é fundamental para se compreender o processo de redemocratização. Desta forma, a *morte lenta* ou *morte rápida* das ditaduras, como define O'Donnell, dependerá do quanto a memória anti-autoritária foi desenvolvida socialmente.

Ainda de acordo com o autor, no caso brasileiro, a conhecida *transição transada*, feita pelo alto, por meio de acordos entre democratas e ditadores civis, somente foi possível porque a

durante a Assembleia Constituinte (1987/1988) os recursos utilizados para esvaziar a discussão quanto à natureza da democracia (em particular quanto aos interesses de classe em disputa), foi paulatinamente afastando-se desta discussão, para aproximar-se da institucionalização do poder e, por conseqüência, dos limites da democracia eleitoral, embora muitas vezes, o faça com apelo discursivo à democracia de base.



memória anti-autoritária não foi aprofundada, especialmente em razão das particularidades da ditadura brasileira. Esta tolerância para com os acordos feitos pelo alto, assim como a recusa em passar a limpo a própria história³¹, agregada à cultura do *jeitinho* e da “cordialidade” brasileira ajuda a explicar não somente o Colégio Eleitoral (apesar da multidão que encheu as praças exigindo *Diretas Já!*), mas a frágil tradição democrática (enquanto cultura política), na medida em que rejeita o conflito e o embate, associando-os à violência, quando em verdade, são partes indispensáveis da própria democracia.

Nesta perspectiva, na Bolívia³², o ex-ditador Hugo Banzer, por exemplo, foi eleito em 1997; e, no Brasil, não apenas José Sar-

³¹ O Supremo Tribunal Federal (STF), em votação no dia 29/04/2010, consolidou a interpretação da Lei da Anistia (1979) como extensiva não apenas aos civis que participaram da luta armada no país contra a Ditadura, mas, também, aqueles que, em nome do Estado, valeram-se da tortura para fazer valer a Ditadura. As palavras do Presidente do STF, Cezar Peluso, são expressivas quanto à cultura do anti-conflito, especialmente quando se trata de punir aqueles que agem em nome do poder instituído, seja estatal, seja econômico: *Só uma sociedade elevada é capaz de perdoar. Uma sociedade que quer lutar contra seus inimigos com as mesmas armas está condenada ao fracasso.* (Folha de S. Paulo, 30/04/2010 – p. A-4). Deduz-se, pelo implícito, qual a avaliação do Presidente do STF quanto àquelas sociedades – como a Argentina – que deliberou pela punição dos torturadores estatais.

³² Análise de Urquidí, valendo-se de outras categorias analíticas, corrobora esta perspectiva ao afirmar: [...] *no caso boliviano, a forma heterogênea (i.e. abigarrada) e desigual da sociedade impediu, em grande medida, a eficácia da democracia representativa como procedimento de quantificação da vontade política. Pelo contrário, o golpe de Estado em algumas situações teria tido neste país maior legitimidade perante a sociedade – como aconteceu com os governos de Villarroel e Torres. Em contraposição, noutro momento, o poder legalmente “representativo”, resultante de uma eleição “democrática”, careceu de reconhecimento popular; ou seja, de legitimidade – como o primeiro governo de Barrientos.* (2007, p. 54-5).



ney assumiu a Presidência, beneficiado pelas circunstâncias, senão que Collor de Mello foi eleito democraticamente, em 1989.

Não bastasse a tolerância social para com ditadores e seus apoiadores, partidos que tiveram – ou têm - ascendência sobre parcelas expressivas e organizadas da sociedade civil, como, por exemplo, o MNR boliviano e o PT brasileiro, não demonstram qualquer pudor em promover articulações políticas com militares e políticos conservadores e socialmente perversos. Neste aspecto, as reflexões de Gramsci quanto ao papel pedagógico e organizador coletivo dos partidos políticos demonstram sua atualidade.

À guisa de conclusão

Se a globalização econômica e as experiências governativas neoliberais não demandam democracia para efetivar-se, essa é um importante instrumento político para viabilizá-las; posto que se a resistência social pode impor problemas de instabilidade e insustentabilidade política, a democracia pode converter-se em um regime aliado aos interesses econômicos. O problema (nesta perspectiva pragmática) é o risco associado ao seu exercício, na medida em que a sociedade civil sempre pode vir a *transbordar* os limites eleitorais e avançar no alargamento institucional, para a consagração de garantias e ganhos coletivos, como bem demonstrou a experiência europeia. Afinal, a política é sempre a lógica do *por vir*; e a democracia a da *incerteza*, como definiu Przeworski (1994).

Sob a intensificação da subtração de direitos, a renúncia à categoria de “democracia substancial” por parte de substantivos autores, conforme análise de Domenico Losurdo (2004, p. 277)



[...] é análoga à liquidação dos direitos “sociais e econômicos” por obra do neoliberalismo. Do mesmo modo, o expurgo do sufrágio universal da esfera da “democracia formal” [...] é análogo a uma visão que considera a democracia compatível com a exclusão da esfera da cidadania política de amplos grupos sociais e étnicos.

Desta forma, se a redemocratização latino-americana ocorreu, paradoxalmente, em um cenário e período de encolhimento das garantias sociais, de refluxo de lutas coletivas, de desamparo ideológico e de instabilidade no mundo do trabalho, por outro lado, ela precisou absorver, institucionalmente, novos sujeitos sociais. E, assim, encontrar formas de “sujeitá-los” à ordem vigente. Como parte deste processo, a redemocratização institucionalizou movimentos e organizações que se consolidaram à revelia do Estado e das formas tradicionais de embate político, durante a ditadura.

A institucionalização, para muitas organizações, acaba por comprometer a independência e a disposição de luta (DAGNINO, 2002). E, conseqüentemente, contribuir para o esvaziamento das lutas sociais - no sentido do *transbordamento* democrático – assim como para a satisfação de muitas destas organizações em manter-se como interlocutora privilegiada, devidamente integrada à lógica dos interesses institucionais.

Neste cenário latino redemocratizado, as eleições de Lula e Evo Morales³³ (2002 e 2005, respectivamente) carregam, em si, complexidades de grande monta. De um lado porque representam a ascensão de líderes populares orgânicos, cujos movimentos de resistência foram forjados durante a ditadura. De outro porque estas eleições traduzem, simultaneamente, tanto a vitória de uma longa disputa pelo poder cen-

³³ A análise destes governos é objeto do meu livro **Lula & Evo Morales: Os fundamentos comparados da legitimidade social de seus governos** (2018).



tral e as esperanças socialmente depositadas quanto à conformação de um Estado realmente público e socialmente comprometido com os interesses das maiorias; quanto o contexto mundial de refluxo³⁴ da participação política. Daí porquê a combinação de realidades gerais e particulares traduzirem resultados que, embora comunguem origem semelhante, podem confluir para experiências diferenciadas.

Se a eleição de Evo Morales representou a superação de uma política tradicional de exclusão dos indígenas do poder decisório central, a partir de uma cultura discriminatória contra os mesmos (PÉREZ, 2006³⁵), ela apresenta contradições entre as aspirações de alguns segmentos organizados (mais decididamente dedicados a promover mudanças socialmente mais radicais) e determinadas políticas de governo que o aproximam da agenda neoliberal, como o percentual de reposição do Salário Mínimo ou o Anteprojeto do Código do Trabalho. Nestas condições, Evo Morales enfrentou greve geral dos trabalhadores e a insubordinação civil por parte de segmentos tradicionais da chamada *meia lua*.

Evo Morales vivencia, assim, os extremos da política de classe: de um lado, trabalhadores organizados não parecem dispostos a

³⁴ Quando não de desconfiança e rejeição às formas tradicionais de representação política, como bem demonstraram os movimentos dos “indignados” mundo afora, cuja demanda central é *Democracia real já!*

³⁵ Como sagazmente observou Pérez, a propalada *Ley de Participación Popular* boliviana (1995), a discriminação indígena é mais profunda do que a exclusão política e social dos indígenas. Afirma o autor (2006, p. 268): *la discriminación indígena en Bolivia (...) es una construcción estructural de relaciones sociales que, por tanto, duce en todos los ámbitos de las relaciones entre las personas o sus grupos mayores de la sociedad, definidas por su condición o no de indígenas, y donde está implícita la noción de inferioridad y subordinación de unos frente a la supuesta superioridad de otros.*



fazer mais concessões para manter a chamada “governabilidade”, especialmente tendo à frente do Poder Central um dos seus; de outro lado, setores empresariais tradicionalmente à frente do Poder, sentem-se ameaçados e reagem violentamente às concessões estatais às demandas sociais.

Em situação bem mais confortável, Lula viveu em lua de mel com parcelas significativas dos movimentos organizados no Brasil. Capitaneados pelo PT, pela CUT, pela UNE e pelo MST, as principais organizações populares e sindicais estabeleceram com o governo petista uma relação esquizofrênica: ao mesmo tempo em que reconhecem o aprofundamento da agenda neoliberal (especialmente econômica), mantêm-se fiéis ao lulo-petismo a partir de uma análise que combina, dentre outras coisas: a) Justificativa econômica-estatal: *são os impedimentos inerentes ao Poder e as imposições da Globalização*; b) Olhar do passado sobre o presente: é o companheiro Lula e o PT das lutas; c) Conveniência: *ganhos institucionais estendidos a pessoas e entidades*; e, d) adesão ideológica ao neoliberalismo: *discurso da governabilidade restrita aos acordos institucionais e conversão ao discurso que qualifica como populismo políticas distributivas*.

Do ponto de vista dos interesses do empresariado, não houve oposições de fundo, mas somente pontuais e de conveniência. Afinal, como pragmaticamente interpretou Delfin Netto, nas eleições de 2006, a eleição de Lula era importante para a aprovação das reformas em tramitação no Congresso, na medida em que manteria os trabalhadores longe das ruas.

Desta forma, embora do ponto de vista social haja indicadores que apontam para redução dos índices de pobreza (discutíveis do ponto de vista do corte de renda mínimo); inclusão social (espe-



cialmente via políticas focalizadas); assim como da chamada *democratização do acesso à educação*, inclusive com o incremento de políticas de incentivo fiscal à iniciativa privada; alardeados percentuais de emprego formal e diminuição da desigualdade social (cujos percentuais não abarcam os ganhos de capital, mas restringem-se ao universo dos assalariados), a realidade brasileira e boliviana (e mesmo latino-americana no geral) ainda se mantêm longe dos ganhos sociais qualificadamente prometidos.

Neste sentido, o refluxo político de parcelas significativas das organizações coletivas dos trabalhadores tem consequências estreitas, posto que a oportunidade de ampliar as demandas de caráter social sobre governantes de origem organicamente popular poderiam converter-se em expressivos ganhos sociais. E, neste aspecto, considerando as experiências governativas de ambos primeiros-mandatários, no período compreendido entre 2003 e 2012, os trabalhadores bolivianos tiveram mais clareza do que os brasileiros.

Referências

ANDRADE, Everaldo de Oliveira. (2007). **A Revolução Boliviana**. 1ª Reimpressão. São Paulo: Editora UNESP. *Coleção Revoluções do Século XX*.

ANTUNES, Ricardo. (1995) **Adeus ao trabalho?** *Ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho*. 2ª ed. São Paulo: Cortez Editora.

BOBBIO, Norberto. (1992). **O futuro da Democracia** – *Em defesa das regras do jogo*. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. 5ª ed. São Paulo: Editora Paz e Terra.



BOITO JR., Armando. (1991). **O sindicalismo de Estado no Brasil** – *Uma análise crítica da estrutura sindical*. São Paulo: Editora UNICAMP.

BORÓN, Atilio A. (2001). Os “novos leviatãs” e a pólis democrática: neoliberalismo, decomposição estatal e decadência da democracia na América Latina. In SADER, Emir; GENTILI, Pablo. (Orgs.). **Pós-Neoliberalismo II - Que Estado para que Democracia?** 3ª ed. Petrópolis/RJ: Vozes.

CARDOSO, Fernando Henrique. (1974). **Autoritarismo e Democracia**. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

DAGNINO, Evelina. (Org.). (2002). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra.

DAMATTA, Roberto. (1983). **Carnavais, Malandros e Heróis: para uma sociologia do dilema brasileiro**. Zahar, RJ - 4º ed.

DINIZ, Eli; BOSCHI, Renato Raul. (1979) **Agregação e Representação de Interesses do Empresariado Industrial: Sindicatos e Associações de Classe**. Relatório de Pesquisa. Conjunto Universitário Cândido Mendes. Instituto Universitário de Pesquisa do RJ.

DUARTE, Bernardo Pestano Mello Carvalho; SARAIVA, Thiago Carvalho. (2009). **As mudanças no panorama regulatório boliviano e suas consequências para o mercado de gás natural no Brasil**. Monografia de Conclusão de Curso de Engenharia do Petróleo, da Escola Técnica da Universidade Federal do Rio de Janeiro.

DUVERGER, Maurice. (1970). A origem dos Partidos. In **Os Partidos Políticos**. Tradução de Cristiano Monteiro Oiticica. Rio de Janeiro: Zahar Editores.



FARIA, José Eduardo. (1992). **As transformações do Judiciário face as suas responsabilidades sociais.** Revista Lições do Direito Alternativo.

GRAMSCI, Antonio. (1988). **Maquiavel, a política e o Estado Moderno.** Tradução de Luiz Mário Gazzaneo. 6ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

HIRST, Paul; THOMPSON, Grahame. **Globalização em questão: A economia internacional e as possibilidades de governabilidade.** Tradução de Wanda Caldeira Brant. Petrópolis/RJ: Vozes, 1998.
LINDBLOM, Charles. E. (1980) A posição privilegiada dos homens de negócio no processo de decisão política. **In O processo de decisão Política.** Brasília/DF: Ed. UNB.

LOCKE, Jonh. (1983). **Segundo Tratado sobre o Governo.** In OS PENSADORES. Traduções de Anoar Alex e E. Jacy Monteiro. São Paulo: Abril Cultural.

LOSURDO, Domenico. (2004). **Democracia ou bonapartismo: Triunfo e decadência do sufrágio universal.** Tradução de Luiz Sérgio Henriques. Rio de Janeiro/RJ: Editora UFRJ; São Paulo/SP: Editora UNESP.

MACHADO, Evandro de Oliveira. (2006). **COB: Central Operária Boliviana.** Monografia Curso de História. Universidade Federal Fluminense.

MARX, Karl. (1984). **O Capital: Crítica da Economia Política – O processo de Produção do Capital.** Tradução de Reginaldo Sant’Anna. 9ª Ed. Vol. I – Livro I – São Paulo: Ed. Difel.

MONTESQUIEU, Charles Louis de Secondat - Barão de. (1985). **Do Espírito das Leis.** In OS PENSADORES. Tradução de Fernando Henrique Cardoso e Leôncio Martins Rodrigues. São Paulo: Abril Cultural.



MORAES, Reginaldo. (2001). **Neoliberalismo: De onde vem, para onde vai?** São Paulo: Ed. Senac.

O'DONNELL, Guilherme. (1988a). Hiatos, Instituições e Perspectivas Democráticas. In REIS, Fábio Wanderley; O'DONNELL, Guilherme. (Orgs). **A Democracia no Brasil: Dilemas e Perspectivas**. São Paulo: Ed. Vértice.

_____. (1988b) Transições, continuidades e alguns paradoxos. In REIS, Fábio Wanderley; O'DONNELL, Guilherme (Orgs). **A Democracia no Brasil: Dilemas e Perspectivas**. São Paulo: Ed. Vértice.

OFFE, Claus. (1984). Dominação de classe e sistema político. Sobre a seletividade das instituições políticas. In **Problemas estruturais do Estado Capitalista**. Tradução Bárbara Freitag. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro.

PEIXOTO, Antônio Carlos. (2008). **Bolívia: os limites do poder da maioria**. Entrevista concedida ao Observatório de Imprensa, setembro.

PÉREZ, Mamerto. (2006). La Ley de Participación Popular em uma perspectiva indígena. In GRAMMONT, Hubert C. (Compilador). **La construcción de la Democracia en el campo latinoamericano**. 1ª ed. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales – CLACSO.

PRZEWORSKI, Adam. (1994). **Democracia e Mercado – No Leste Europeu e na América Latina**. Rio de Janeiro: Relume Dumará.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. (1999). **Do Contrato Social**. In OS PENSADORES. Tradução de Lourdes Santos Machado. São Paulo: Ed. Nova Cultural, 1999. Vol. I.



SILVEIRA, Alair. (2001) **A cidadania na Era do Globalismo**. Revista Jurídica da UNIRONDON. N. 02. Julho/2001 (83/94). Cuiabá/MT: Editora Entrelinhas.

_____. (1996). **Empresários e Partido dos Trabalhadores: As metamorfoses de uma relação – Em foco a Administração Popular em Porto Alegre (1989/1992)**. Dissertação de Mestrado. UFSC, 1996.

_____. (2018). **Lula & Evo Morales: os fundamentos comparados da legitimidade social de seus governos**. Cuiabá/MT: EdUFMT.

URQUIDI, Vivian. (2007). **Movimento Cocaleiro na Bolívia**. São Paulo: Aderaldo & Rothschild Ltda.

TAPIA, Luis. (2009). **Pensando la democracia geopoliticamente**. La Paz/Bolivia: Muela del Diablo Editores; CIDES-UMSA; CLACSO; Comuna.

WEBER, Max. (1991). **Economia e Sociedade**. Tradução de Régis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. Revisão Técnica de Gabriel Cohn. 5ª ed. Brasília/DF: Editora da UnB.



CONTRATAÇÕES PÚBLICAS SUSTENTÁVEIS COMO INSTRUMENTOS DE POLÍTICAS URBANAS AMBIENTAIS

Laura Magalhães de Andrade ¹

Luiz Fernando do Vale de Almeida Guilherme ²

¹ Doutoranda em Direito do Programa de Pós-Graduação em Direitos, Instituições e Negócios da Universidade Federal Fluminense e Pesquisadora visitante da Universidade de Vigo, Campus de Ourense, Espanha. Mestre em Direito e Políticas Públicas pela UNIRIO, Especialista em Gestão Ambiental pela UFRJ/PNUMA e Bacharel em Direito pela UFF. Advogada. É membro da comissão de Direito Ambiental da Seccional do Rio de Janeiro na OAB/SP e Professora Universitária

² Advogado em São Paulo (SP), Brasília (DF), Minas Gerais (MG), Rio de Janeiro (RJ), Paraná (PR) e Recife (PE) – sócio de Almeida Guilherme Advogados Associados (www.aglaw.com.br). Bacharel em Direito, Mestre e Doutor pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC/SP. Pós-Doutor em Direito Mercantil pela Universidad de Salamanca, Espana, onde também leciona. Membro Efetivo da Comissão de Sustentabilidade e Meio Ambiente da OAB/SP (2011-2013), Membro Efetivo da Comissão de Meio Ambiente da OAB/SP (2013-2015), Membro Efetivo da Comissão de Meio Ambiente da OAB/SP (2016-2019). Coordenador do Grupo de Direito Ambiental Tributário (2016-2019). Membro Consultor da Comissão de Infraestrutura, Logística e Desenvolvimento Sustentável, do Instituto dos Advogados de São Paulo - IASP, do Instituto dos Advogados do Distrito Federal (IADF), Membro da Comissão de Direito Internacional da OAB/RJ (2016-2018), Membro da Comissão de Assuntos Legislativos da OAB/DF (2016-2018), Membro da Comissão Especial de Mediação da OAB/DF (2016-2018), Membro honorário do Instituto de Direito Privado (IDP), Membro do Instituto dos Advogados do Brasil (IAB) e Comitê Brasileiro de Arbitragem - CBAr. Membro da Comissão de Arbitragem da OAB/MG. Professor do curso de pós-graduação nas Faculdades de Direito da Universidade Presbiteriana Mackenzie - UPM, da PUC/SP (Cogeae), da Fundação Armando Alvares Penteado – FAAP, da Escola Paulista da Magistratura – EPM, do Complexo Educacional Damásio de Jesus, do Ibmecc/SP (Insper) e da Business School of São Paulo (Anhembi Morumbi). Coordenador do Mestrado e Professor da Escola Paulista de Direito (EPD). Professor do curso de graduação nas Faculdades de Direito da UPM e Ex-Professor Doutor Adjunto das Faculdades Metropolitanas Unidas – FMU, onde também leciona na Especialização. Ex-Coordenador do curso de arbitragem da Escola Superior da Advocacia (ESA). Professor do Curso de Especialização em Fashion Law na Faculdade Santa Marcelina. Professor do Curso de Especialização em Direito Ambiental na ESA/SP. Professor do curso de Pós



Resumo: Desde as últimas décadas do século XX, a busca por um meio ambiente ecologicamente equilibrado, notadamente após a Constituição da República de 1988, com seu art. 225, está na pauta do governo nacional, com o intuito não só de minimizar os impactos já existentes, mas de rever os hábitos consumeristas do próprio Estado e da sociedade. Nesse contexto, este estudo objetiva estudar as licitações sustentáveis como uma alternativa viável às contratações públicas municipais tradicionalmente abarcadas pela Lei nº 8.666/1993 e que, atualmente, englobam o conceito de desenvolvimento sustentável em um necessário ciclo ético-ambiental. Desse modo, pretende-se apresentar o resultado de uma investigação teórico-legislativa sobre o tema e, ao final, será possível concluir que as alterações legislativas voltadas às licitações sustentáveis se sobrepõem à mera normatização, traduzindo-se em ferramentas sustentáveis para o ambiente público que seguem uma tendência mundial e que prima pelo Estado Socioambiental de Direito.

Palavras-chave: Meio Ambiente; Licitações Sustentáveis; Políticas Urbanas Municipais.

SUSTAINABLE PUBLIC CONTRACTS AS INSTRUMENTS OF THE ENVIRONMENTAL URBAN POLICY

Abstrat: From the last decades of the twentieth century, the search for an ecologically balanced environment, notably after the 1988

Graduação em Direito Desportivo do Instituto Internacional de Direito Desportivo (IIDDD). Coordenador dos cursos de extensão da FADISP/ALFA. Autor de diversos artigos e livros jurídicos, dentre eles: Manual de Arbitragem (4ª edição), Saraiva e Código Civil Comentado, Rideel (1ª edição) e Manole (2ª edição). Ingressa o corpo de pretensos árbitros do CEBRAMAR (DF). Membro da Comissão de Direito Civil do IAB (2016-2018). Membro da Comissão de Mediação, Conciliação e Arbitragem do IAB (2016-2018). Membro associado do CONPEDI - Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito. Associado do Instituto Brasileiro de Direito Civil (IBDCivil). Parecerista no site: www.civilista.com. Parecerista da Revista de Informação Legislativa publicado pelo Senado Federal. Foi premiado com a Láurea do Mérito Docente pela OAB-SP.



Constitution, with its art. 225, is on the agenda of the national government, with the aim not only of minimizing the existing impacts, but of reviewing the consumerist habits of the state itself and of society. In this context, this study aims to study sustainable procurement as a viable alternative to municipal public contracting traditionally covered by Law 8,666 / 1993 and which currently encompasses the concept of sustainable development in a necessary ethical-environmental cycle. In this way, we intend to present the result of a theoretical-legislative investigation on the subject and, in the end, it will be possible to conclude that the legislative changes directed to the sustainable licitations overlap with the mere standardization, translating into sustainable tools for the public environment which follow a worldwide trend and that is supported by the Socioenvironmental State of Law.

Keywords: Environment; Sustainable Tenders; Municipal Urban Policies.

Introdução

O meio ambiente é tratado pelo artigo 225, *caput*, da Constituição Federal como direito fundamental de natureza difusa, tutelado como bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, cuja titularidade é da generalidade de pessoas que compõem as gerações atuais e futuras. Em consonância com tal disposição, é conceituado como “o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas”, conforme estabelece o artigo 3º, inciso I, da Lei nº 6.938/81, que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente.

Da análise dessas assertivas depreende-se o intuito de atribuir ao meio ambiente uma concepção ampla, que não o dissocia de fatores que nele influem e que por ele são influenciados, e sobre os



quais o Supremo Tribunal Federal (STF) já se manifestou. Um marco jurisprudencial sobre o tema no âmbito do STF foi a ADI 3540-MC/DF, na qual se enfatizou o caráter transindividual e multidimensional do direito ao meio ambiente, que abarca, respectivamente, a proteção a um número indeterminado de pessoas e as noções de meio ambiente natural, cultural, artificial (espaço urbano) e laboral (do trabalho) (FIORILLO, 2013).

A despeito da indivisibilidade do conceito de meio ambiente, elegeu-se fundamentalmente os aspectos natural e artificial para o desenvolvimento da presente pesquisa, dada sua estrita relação com a política urbana e com as contratações públicas a ela inerentes. Tais temas, em conjunto, formam o objeto deste estudo.

Feitas as considerações iniciais sobre os institutos a serem abordados no presente trabalho, tem-se, como hipótese formulada, a indispensabilidade, pelo Administrador, das normas que regem as contratações públicas sustentáveis para a efetiva promoção da sadia qualidade de vida e a preservação do meio ambiente, como consentâneos de um processo licitatório efetivamente voltado para a sustentabilidade.

Nesse contexto, a relevância deste estudo advém da necessidade de se instituir políticas públicas que garantam a proteção do meio ambiente e o desenvolvimento urbano, visando ao incremento da qualidade de vida da população por intermédio de contratações públicas sustentáveis, empregadas como instrumentos de política urbana. O problema desta pesquisa, portanto, está assim delimitado: como estabelecer mecanismos de promoção de políticas urbanas sustentáveis, que resultem em transformações sociais e ambientais, a partir da realização de contratações públicas pela Administração?



Para a exploração e análise do tema proposto elegeu-se, como referencial teórico, os ensinamentos de Ingo Sarlet, Thiago Fensterseifer, Luís Roberto Barroso e Celso Fiorillo, que são expoentes autores que versam sobre a sustentabilidade e sua apropriação pela Administração Pública. Ademais, já que o estudo será realizado por meio da análise legislativa e pesquisa bibliográfica sobre os temas propostos, utilizar-se-á o método jurídico-doutrinal e analítico.

Como objetivo geral, buscar-se-á explicitar as necessárias interseções entre a política urbana municipal e as contratações públicas sustentáveis. São objetivos específicos: (i) traçar um panorama do desenvolvimento sustentável; (ii) tecer breves considerações acerca do regime jurídico administrativo para as contratações públicas e sua transição de uma ótica tradicional para as contratações públicas sustentáveis no Brasil; e (iii) discorrer sobre os fundamentos e a eficácia da implementação de contratações públicas sustentáveis como instrumento de política urbana.

A partir das considerações iniciais e da metodologia adotada para o presente trabalho, partir-se-á ao seu desenvolvimento, no sentido de traçar breves linhas acerca da análise legislativa e teórica sobre os temas propostos para, enfim, apresentar os resultados e as conclusões finais.

Desenvolvimento

As políticas urbanísticas voltadas à proteção do meio ambiente natural e artificial estão previstas na Constituição Federal de 1988, que estabeleceu, por exemplo, como competência político-administrativa da União, a instituição de diretrizes nacionais ao de-



envolvimento urbano, habitação e saneamento básico (art. 21, XX, CF) e, como competências comuns a todos os entes federativos, a proteção do meio ambiente e as ações em prol da garantia de moradia adequada e de acesso ao saneamento básico (art. 23, VI, VII e IX, CF).

Compete, ainda, à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre Direito Urbanístico (art. 24, I, CF), que é essencial à proteção do meio ambiente, visto que a organização da cidade perpassa pelas infraestruturas básicas a ela concernentes. Ademais, tendo o Município interesse em legislar sobre assuntos eminentemente locais, poderá complementar legislações federais e estaduais que tratem da temática (art. 30, I e II, CF).

Sabendo que o cumprimento de tais disposições perpassa a formulação e execução de políticas públicas pela Administração, é importante ressaltar que as suas ações, por serem necessariamente pautadas no regime jurídico administrativo, estão vinculadas a princípios que visam a garantir a tutela dos interesses indisponíveis da coletividade, notadamente por meio dos princípios da legalidade, moralidade, eficiência, boa administração e continuidade dos serviços públicos, observando, ainda, a supremacia do interesse público e a proteção aos direitos fundamentais, nos quais se incluem a qualidade do meio ambiente e o bem-estar da sociedade.

Nessa seara, torna-se indispensável a rígida observância da legislação que rege as contratações públicas para a consecução dos fins estatais supramencionados, notadamente a Lei nº 8.666/93, que dispõe sobre normas gerais de licitações e contratos administrativos, aplicável, portanto, às esferas federal, estadual, distrital e municipal. Sabe-se, ainda, que a celebração de contratos administrativos, pre-



cedida ou não do processo licitatório, nos termos da lei, visa a satisfazer necessidades da Administração no gerenciamento da coisa pública, nas quais se pode incluir a garantia da sustentabilidade, tanto por força dos ditames constitucionais de natureza social e ambiental, quanto da alteração advinda na referida norma por intermédio da Lei nº 12.349/10, que inseriu o desenvolvimento nacional sustentável como finalidade da licitação.

Sobre o desenvolvimento sustentável, inicialmente, ressalta-se que sua gênese no cenário internacional remonta à Conferência das Nações Unidas sobre o Ambiente Humano, realizada em Estocolmo, na Suécia, em 1972, cujo relatório final estabeleceu princípios que visavam a harmonizar o crescimento econômico com a proteção do meio ambiente³.

Outro marco importante foi a elaboração do relatório “Nosso futuro Comum”, também conhecido como Relatório Brundtland, pela Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento das Nações Unidas, em 1987, no qual se estabeleceu efetivamente o conceito de desenvolvimento sustentável, sendo aquele “desenvolvimento que encontra as necessidades atuais sem comprometer a habilidade das futuras gerações de atender suas próprias necessidades”⁴.

³ Cabe ressaltar, porém, que as discussões ambientais são anteriores a esse evento, tendo-se iniciado no pós-segunda guerra mundial, momento do surgimento dos primeiros sinais de uma preocupação pelo meio ambiente global “(...) partindo de hitos históricos como la Conferencia de Naciones Unidas sobre la Conservación y Utilización de los Recursos (1949), otras normas y actos posteriores (...)”. (MARTÍNEZ, 2017, p. 121).

⁴ Esse conceito, apesar de amplamente utilizado, tem sofrido críticas, uma vez que não abrange adequadamente todos os fatores que envolvem o desenvolvimento sustentável. Este não consiste apenas em garantir harmonia entre práticas e objetivos econômicos e a manutenção da qualidade do meio ambiente para as presentes



Tais acontecimentos culminaram na realização da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento no Rio de Janeiro, em 1992. Depois desse evento, foram realizadas diversas ações semelhantes pelas Nações Unidas, dentre as quais a Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável (Rio+10), em 2002, a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (Rio+20), em 2012, e a Cúpula de Desenvolvimento Sustentável, em 2015, quando foram definidos os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), que sucedem e atualizam os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), de 2000, e que hoje são um referencial de aplicação do desenvolvimento sustentável em todos as variáveis e níveis de organização política.

No que diz respeito às licitações, a questão da sustentabilidade aplicada nas contratações governamentais surge a partir da ascensão do meio ambiente como eixo condutor de discussões no âmbito nacional e internacional nas últimas décadas, sofrendo impulso logo após o processo de aprofundamento da globalização em meados da década de 1980, como acima demonstrado. A temática, nesse passo, tem se tornado item obrigatório nas agendas governamentais, nas três esferas de poder, como peça estratégica e fundamental na estrutura da gestão pública gerencial, que deve buscar não só a tutela do meio ambiente, mas também a promoção

e futuras gerações, já que não se resume à moderada utilização dos recursos naturais da Terra. Ao desenvolvimento sustentável, portanto, deve ser atribuída uma concepção mais ampla, que abarque também os aspectos sociais. Dessa forma, no entendimento proposto deve preponderar uma visão holística, que observa os fenômenos econômicos, ambientais e sociais em suas características convergentes para, então, formular políticas integradas e efetivas à promoção da igualdade e qualidade de vida (MISIÜNAS; BALSÝTÈ, 2009).



do desenvolvimento socioeconômico equilibrado, para a presente e as futuras gerações.

Tradicionalmente, a licitação pode ser considerada como um conjunto de regras legais objetivas a fim de conferir organização metodológica, transparência procedimental e segurança jurídica às relações entre o poder público e os particulares, quanto este busca adquirir bens ou serviços, bem como alienar bens. Como decorrência lógica, haverá a elaboração de um contrato administrativo, que é o instrumento apropriado para formalizar a avença firmada entre o meio público e o universo privado.

Na atualidade, gestores públicos devem incutir em suas ações os ditames da sustentabilidade, mas também precisa atender todas as finalidades decorrentes de um certame tradicional. Partindo-se dessas observações, o governo federal, através da Secretaria de Articulação Institucional e Cidadania Ambiental, departamento vinculado ao Ministério do Meio Ambiente (MMA), estabeleceu um conceito de licitações sustentáveis, por meio da cartilha explicativa da A3P (Brasil, 2009, p. 48):

Compras sustentáveis consistem naquelas em que se tomam atitudes para que o uso dos recursos materiais seja o mais eficiente possível. Isso envolve integrar os aspectos ambientais em todos os estágios do processo de compra, de evitar compras desnecessárias a identificar produtos mais sustentáveis que cumpram as especificações de uso requeridas. Logo, não se trata de priorizar produtos apenas devido a seu aspecto ambiental, mas sim considerar seriamente tal aspecto juntamente com os tradicionais critérios de especificações técnicas e preço.

Nesse contexto, a realização das contratações ditas sustentáveis deve ir além dos critérios habituais estipulados para a aquisição de produtos e serviços, utilizados para suprir a necessidade coletiva. Devem



ser incorporadas regras de índole ambiental e, conseqüentemente, que se privilegiem empresas que geram menos impacto negativo ao meio ambiente, não só quando da oferta de determinado bem ou serviço, mas que estas apliquem os ideais sustentáveis em sua estrutura interna e em toda a sua cadeia produtiva, em uma visão sistêmica de todo seu ciclo de vida funcional. Trata-se, portanto, de um grande investimento governamental no procedimento licitatório que antecede, em geral, as contratações públicas, com o fito de incutir a sensibilização ambiental não apenas a nível institucional, mas a todos os atores envolvidos com o poder público, para que reverbere em toda a coletividade.

Em termos legislativos, a primeira norma que trouxe a sustentabilidade relacionada às compras públicas foi o Decreto nº 2.783, de 17 de setembro de 1998, que dispõe sobre a proibição de aquisição, pelos governos e pelas entidades integrantes da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, de produtos ou equipamentos que contenham ou façam uso de Substâncias que Destroem a Camada de Ozônio (SDO), expressamente discriminadas no anexo da norma em apreço. Foram excluídos da vedação os produtos ou equipamentos considerados essenciais, conforme classificação estabelecida pelo Protocolo de Montreal⁵.

A partir dessa previsão, foi dado prosseguimento às iniciativas de adoção de práticas socioambientais ao cotidiano da Admi-

⁵ De acordo com o sítio eletrônico do Ministério do Meio Ambiente, o “Protocolo de Montreal sobre Substâncias que Destroem a Camada de Ozônio, é um tratado internacional que entrou em vigor em 01 de janeiro de 1989. O documento assinado pelos Países Parte impôs obrigações específicas, em especial a progressiva redução da produção e consumo das Substâncias que Destroem a Camada de Ozônio (SDOs) até sua total eliminação”. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/clima/protexao-da-camada-de-ozonio/convencao-de-viena-e-protocolo-de-montreal.html>>. Acesso em: 09 out. 2018.



nistração Pública, conforme os seguintes instrumentos normativos, elencados cronologicamente:

1. Recomendação nº 11, de 22 de maio de 2007, do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), cuja finalidade é aconselhar os tribunais relacionados no texto constitucional a adotarem políticas públicas voltadas à formação e recuperação de um ambiente ecologicamente equilibrado;
2. Instrução Normativa (IN) nº 02, de 30 de abril de 2008, da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI) do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), que contém práticas sustentáveis atreladas às compras governamentais;
3. Portaria nº 61, de 15 de maio de 2008, do Ministério do Meio Ambiente (MMA), com o principal objetivo de estabelecer práticas de sustentabilidade ambiental a serem observadas nas licitações e demais formas de contratações realizadas pelo MMA;
4. Instrução Normativa nº 01, de 19 de janeiro de 2010, da SLTI-MPOG, que dispõe sobre os critérios de sustentabilidade ambiental na aquisição de bens, contratação de serviços ou obras pela Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional;
5. Portaria nº 02, de 16 de março de 2010, da SLTI-MPOG, que versa sobre as especificações de bens ligados à Tecnologia da Informação (TI) no horizonte da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional, imputando a ela os métodos ambientalmente corretos;
6. Lei nº 12.349, de 15 de dezembro de 2010, que modifica alguns dispositivos da lei geral das licitações e contratos administrativos, merecendo destaque o incremento da questão ambiental como finalidade na nova redação do art. 3º, ao dispor que “A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta



mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável (...)”;

7. Decreto nº 7.746/2012, que regulamentou a nova redação do art. 3º da Lei nº 8.666/1993 e consiste na regulamentação jurídica a respeito da sustentabilidade aplicada às compras governamentais;

8. Decreto nº 7.746, de 05 de junho de 2012, que regulamentou o art. 3º da Lei nº 8.666/1993 e estabelece critérios e práticas visando à promoção do desenvolvimento nacional sustentável através das contratações realizadas pela Administração Pública direta, autárquica e fundacional, como também pelas empresas estatais dependentes;

9. Instrução Normativa nº 10, de 12 de novembro de 2012, da SLTI-MPOG, com finalidade específica, pois estabelece regras para a elaboração dos Planos de Gestão de Logística Sustentável (PLS), que fora estabelecido pelo art. 11, I, “b” do Decreto nº 7.746/2012;

10. Resolução CNJ nº 201, de 03 de março de 2015, que dispõe sobre a criação e competências das unidades ou núcleos socioambientais nos órgãos e conselhos dos tribunais, sendo também responsável pela implantação do Plano de Logística Sustentável no Poder Judiciário (PLS-PJ);

11. Finalmente, o Decreto nº 9.178, de 23 de outubro de 2017, alterou o Decreto nº 7.746/2012, que regulamentou o art. 3º da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, para trazer inovações recentíssimas à órbita das licitações sustentáveis, além de instituir novos elementos à Comissão Interministerial de Sustentabilidade na Administração Pública - CISAP.

Dentre as novidades trazidas por este último instrumento normativo, merece destaque o art. 2º: “Na aquisição de bens e na contratação de serviços e obras, a administração pública federal direta, autárquica e fundacional e as empresas estatais dependentes *adotarão* critérios e práticas sustentáveis nos instrumentos convocatórios,



observado o disposto neste Decreto”. Cabe ressaltar que, especificamente quanto à vigência do artigo 2º, esta se deu cento e oitenta dias após a publicação do Decreto em apreço, que fora publicado em 23 de outubro de 2017. Portanto, a obrigatoriedade quanto à adoção de “critérios e práticas sustentáveis nos instrumentos convocatórios” passou a vigor apenas a partir de 21 de abril de 2018.

Além disso, cabe ressaltar o artigo 3º com sua nova redação, o qual define que “Os critérios e as práticas de sustentabilidade de que trata o art. 2º serão publicados como especificação técnica do objeto” e não mais “veiculados como especificação técnica” como dispunha a redação antecedente, trazida pelo Decreto nº 7.746/2012. Essa alteração corrobora com a obrigatoriedade das práticas sustentáveis estarem presentes desde o instrumento convocatório o que, portanto, vincula o contrato administrativo dele decorrente.

A partir do panorama normativo apresentado, depreende-se, portanto, que o Brasil possui, atualmente, importantes ferramentas à disposição dos gestores estatais no propósito de inserir práticas de caráter sustentável, o que permite a mudança comportamental na forma de consumo e provoca uma alteração estrutural significativa na dinâmica do mercado interno, ao incentivar e promover avanços concretos na implantação de uma economia mais equilibrada.

3 Resultados

O presente estudo buscou demonstrar que não há como se dissociar uma política urbana da contratação pública sustentável, visto que a efetiva satisfação da necessidade da Administração – interesse público que norteou o procedimento – pressupõe a utilização



de mecanismos capazes de incrementar positivamente a atuação ordinária estatal no planejamento e execução de políticas públicas, por meio da licitação e/ou dos contratos administrativos que promovam a sustentabilidade social e ambiental a partir da designação de requisitos técnicos, prévia e isonomicamente estabelecidos, que devam ser atendidos pelo Contratado, assim como a partir da estipulação de contraprestações relacionadas ao objeto da contratação, ambos os casos em prol do interesse coletivo e de modo a não onerar demasiadamente o erário nem a parte contratada.

Conclusão

A questão central e coerente com o papel do setor público comprometido com a promoção da sustentabilidade deve ser o de alterar o paradigma de compras públicas vigente, para além dos limitados critérios de preço e qualidade e de interesses pessoais envolvidos, que desprezam a promoção social e a preservação ambiental. É uma mudança de postura que poderá, efetivamente, impactar nos padrões de produção e consumo de bens e serviços de toda a sociedade, além de impulsionar determinadas organizações privadas que se destacam pela inclusão social e pelo cuidado ambiental.

Por fim, a busca pelo objetivo da garantia da dignidade humana (art. 1º, III da CF), atrelada ao desenvolvimento sustentável, à boa fé privada (arts. 113 e 422 do CC, GUILHERME, 2017) interpretada posteriormente como estratégia governamental vinculada às políticas públicas, traz a temática ecológica como questão chave na agenda pública, devendo ser reconhecida em todos os níveis de governo como política indispensável, respondendo aos anseios dos



movimentos sociais, sobretudo aqueles contra a degradação natural. É um grande desafio, portanto, a que toda a coletividade precisa estar atenta, para que as compras públicas sustentáveis sejam uma realidade cada vez mais presente em todas as relações jurídicas governamentais e, em reflexo, nas ações privadas, afim de que se tenha efetividade na aplicação das normas ora estudadas.

Referências

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

BRASIL. **Constituição Federal, de 05 de outubro de 1988**. Disponível em: <http://planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 16 ago. 2018

BRASIL. **Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981**. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Disponível em: <http://planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6938.htm>. Acesso em: 17 ago. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 3.540-MC/DF**, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 01/09/2005, DJ 03-02-2006. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginador-pub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=387260>>. Acesso em: 17 ago. 2018.

ESTORNINHO, Maria João. Green public procurement: por uma contratação pública sustentável. **Instituto de Ciências Jurídico-Políticas (ICJP)**, Lisboa. Disponível em: <http://icjp.pt/sites/default/files/media/texto_prof_a_mje.pdf>. Acesso em: 9 set. 2018.



FERREIRA, Daniel. Inovações para a incrementação da responsabilidade socioambiental das empresas: o papel das licitações e dos contratos administrativos. **Anais do I Seminário Italo-Brasileiro em Inovações Regulatórias em Direitos Fundamentais, Desenvolvimento e Sustentabilidade**, Curitiba, out. 2011. Disponível em: <https://jmleventos.com.br/pagina.php?area=coluna-juridica&acao=download&dp_id=82>. Acesso em: 22 jul. 2018.

FINGER, Ana C; QUETES, Regeane B. Licitações e contratos administrativos sustentáveis como um instrumento de concretização da supremacia do interesse público. **Revista de Direito Administrativo**, Belo Horizonte, a. 14, n. 57, jul./set. 2014, p. 105-131. Disponível em: <<http://revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/86/0>>. Acesso em: 20 jul. 2018.

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Curso de direito ambiental brasileiro**. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

GUILHERME, Luiz Fernando do Vale de Almeida Guilherme. **Código Civil Comentado e Anotado**, 2ª edição, Barueri: Manole, 2017.

MOREIRA, Danielle de Andrade. O direito à cidades sustentáveis / The right to sustainable cities. **Revista de Direito da Cidade**, [S.l.], v. 1, n. 2, p. 179-200, mai. 2014. ISSN 2317-7721. Disponível em: <<http://e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/11254>>. Acesso em: 16 ago. 2018.

MISIŪNAS, Algimantas; BALSYTĖ, Ieva. The essence of sustainable social development and possibilities for measuring it. **Intellectual Economics**, v. 1, n. 5, 2009, pp. 61-71. ISSN 1822-8038. Disponível em: <<http://www3.mruni.eu/ojs/intellectual-economics/article/view/1210>>. Acesso em: 20 set. 2018.



A DISPUTA IDEOLÓGICA NAS MATÉRIAS DE POLÍTICA NAS REVISTAS

VEJA E CARTA CAPITAL

Miguel Rodrigues Netto¹

Resumo: Este trabalho alcança os resultados de pesquisa de cunho exploratório com alicerce em análise de conteúdo de duas revistas jornalísticas de circulação nacional: *Veja* e *Carta Capital*. A proposta do artigo é mostrar como tais publicações se utilizam de teorias da comunicação como agenda setting e gatekeeper para induzir seus leitores na forma de reagir aos conteúdos publicados reforçando seu viés ideológico seja alinhado à direita seja à esquerda. Conclui-se que embora ambas publicações realizem um alinhamento ideológico na abordagem de suas matérias, *Carta Capital* o faz dentro dos limites do jornalismo enquanto que *Veja* utiliza subterfúgios para reforçar sua narrativa falaciosa.

Palavras-chave: política, jornalismo, ideologia, revistas.

THE IDEOLOGICAL DISPUTE IN THE POLITICAL MATTERS OF VEJA AND CARTA CAPITAL

Abstract: This work reaches the results of an exploratory research based on the content analysis of two national magazines: *Veja* and *Carta Capital*. The article's proposal is shows how such publications use communication theories as agenda setting and gatekeeper to induce their readers in how to react to published content reinforcing their ideological bias whether it is aligned to the right or to the left.

¹ Jornalista. Doutorando em Ciências Sociais - PUC/SP. Mestre em Política Social - UFMT. Professor Assistente da Universidade Estadual de Mato Grosso - UNE-MAT. Presidente da Câmara de Educação Profissional e Educação Superior do Conselho Estadual de Educação de Mato Grosso - CEE/MT. E-mail: miguelunemat@hotmail.com



It is concluded that although both publications carry out an ideological alignment in the approach of their subjects, Carta Capital does it within the limits of journalism while Veja uses subterfuges to reinforce its fallacious narrative.

Keywords: politics, journalism, ideology, magazines.

Introdução

Este artigo lança olhar sobre duas importantes revistas jornalísticas de abrangência nacional: Veja e Carta Capital. Cada uma delas, embora aparente graficamente muitas diferenças, tem em comum a utilização de teorias da comunicação para atingir seus objetivos. Enquanto Veja buscar colar a crise política e econômica ao Partido dos Trabalhadores, personalizado no ex-presidente Lula, Carta Capital utiliza um espectro mais amplo e não escolhe um único alvo, colocando em xeque Aécio Neves, Sérgio Moro, o neoliberalismo e a rede Globo. O artigo pretende levar à reflexão, portanto, as práticas jornalísticas, a política nacional e o senso crítico dos leitores.

O conceito de política é muito abrangente. Segundo Max Weber (2011), fala-se da política de divisas de um banco, da política de descontos do Reichsbank, da política adotada por um sindicato durante uma greve; e é também cabível falar da política escolar de uma comunidade urbana ou rural [...]. Não foi dado, evidentemente, significação tão larga ao conceito. Entende-se por política apenas a direção do agrupamento político hoje denominado “Estado” ou a influência que se exerce em tal sentido (WEBER, 2011, p.65-66).

Segundo Weffort (2016), no Estado absoluto de Hobbes continua marcado pelo medo, mas para Hobbes devemos matizar pelas seguintes questões:



Primeiro, o Leviatã não aterroriza. Terror existe no estado de natureza, quando vivo no pavor de que meu suposto amigo me mate. Já o poder soberano apenas mantém temerosos os súditos, que agora conhecem as linhas gerais do que devem seguir para não correr na ira do governante. Segundo, o indivíduo bem comportado dificilmente terá problemas com o soberano. E terceiro, o Estado não se limita a deter a morte violenta. (WEFFORT, 2006, p.71-72).

Para Weber (2011), o Estado não se deixa definir por seus fins. Em verdade, quase que não existe uma tarefa de que um agrupamento político qualquer não se haja ocupado alguma vez; de outro lado, não é possível referir tarefas das quais se possa dizer que tenham sempre sido atribuídas, com exclusividade, aos agrupamentos políticos hoje chamados Estados ou que se constituíram historicamente, nos precursores do Estado moderno. Sociologicamente, o Estado não se deixa definir a não ser pelo específico meio que lhe é peculiar, tal como é peculiar a todo outro agrupamento político, ou seja, o uso da coação física (WEBER, 2011, p.66).

De acordo com Weber (2011), tal como todos os agrupamentos políticos que historicamente o precederam, o Estado consiste em uma relação de *dominação* do homem sobre o homem, fundada no instrumento da violência legítima (isto é, da violência considerada como legítima). O Estado só pode existir, portanto, sob condição de que os homens dominados se submetam à autoridade continuamente reivindicada dominadores (WEBER, 2011, p. 67-68).

Opinião Pública e Jornalismo Político

O autor Antônio Albino Canelas Rubim, no livro Comunicação e Política, descreve que a preocupação com os efeitos da



imprensa, na formação da opinião pública, está presente desde o final do século XIX. Para o autor o espaço público da democracia de massa, que então nascia, era formado por quatro elementos inter-relacionados: a imprensa, a conversa, a opinião e, finalmente, a ação. Nesse esquema, o papel da imprensa seria o elemento mais importante.

Em Charaudeau (2016), a identidade coletiva se constrói a partir de encontros de indivíduos, de grupos, de populações. Estes encontros se acompanham de confrontos, de conflitos, cuja resolução ora é o deslocamento dos grupos humanos, ora a eliminação de um deles, ora a integração de um no outro ou a assimilação de um pelo outro, mas sempre através de relações de diferenciação, de dominação de um pelo outro (CHARAUDEAU, 2016, p.23).

Para Azevedo (2004), do ponto de vista político, a opinião pública é apresentada como a voz do povo, servindo de ponte para dois mundos que cada vez mais são percebidos como distantes – o dos governantes e dos governados – e, nessa medida, constitui, não só uma forma de legitimação da ação política da qual deriva o seu poder do consentimento dos governados, como um sentido de poder dos governados (AZEVEDO, 2004, p. 411).

De acordo Charaudeau (2016), a política é o que mantém no cerne da sociedade a esperança de um futuro melhor, e essa vida política reside na conquista da opinião pública. Para isso é preciso compreender que:

[...] ela produza um discurso que siga duas lógicas: uma simbólica, que coloca os princípios de uma vida política como fundadores dessa idealidade, ao falar de valores coletivos que estão a serviço do bem comum e que devem legitimar a ação política; e uma lógica pragmática, que proponha



um modo de gestão do poder, e os meios que permitam realizar o bem-estar social, dando crédito ao projeto de idealidade social (CHARAUDEAU, 2016, p.19).

Essa vida política segundo Charaudeau (2016) é um processo em que se confrontam uma instância de poder (os candidatos a uma eleição ou dirigentes em exercícios) e uma instância cidadã, lugar de uma opinião que faz os “reis” ou contesta, no seu papel de contra poder (CHARAUDEAU, 2016, p.20).

Na relação entre comunicação e política, o eleitor raramente consegue perceber os efeitos da mídia sobre o seu comportamento. A influência da mídia foi reconhecida como um problema exterior, relativo ao mundo dos outros: os eleitores, a população, o povo, os pobres, os ignorantes, os favelados, os moradores das vilas e bairros periféricos (SILVEIRA, 1998, p.165).

Dentro da opinião pública a linguagem resulta no entrecruzamento dos atos linguageiros que o indivíduo (ou grupo) recebe, ouviu e produziu. Através dessa linguagem, para Charaudeau (2016) a manipulação se faz presente, que pode ser observado na análise do discurso de como ela é colocada e como é executada por meio das palavras.

Dessa maneira, o princípio da opinião pública, segundo Azevedo (2004), pretende influenciar os debates dentro dos públicos políticos e legais formais, legislaturas e tribunais, e exercer uma forma de controle dos atos e decisões dos legisladores. Nesses termos, o Estado será verificado, supervisionado, mantendo-se responsivo ao controle, não só pelo império da lei, mas também pela própria esfera pública. Ora, o público civil politicamente orientado, enraizado nos processos de comunicação da sociedade civil, tem esta concepção



comunicativa das legislaturas e é uma mediação importante entre o cidadão coletivo e seus os “funcionários” eleitos (AZEVEDO, 2004, p. 438).

Temos que a informação política a partir da metade do século XX até a primeira década deste século XXI ganhou tanta importância dentro do noticiário nacional e internacional que a maior parte dos veículos de comunicação, além de manter uma editoria de política, também tem um ou mais colunista de política. É um assunto que está presente no veículo impresso, rádio, TV, internet ou mais de um meio de comunicação, simultaneamente (SANTOS e SANTOS, 2012, p.07).

De acordo com Franklin Martins (2013) o jornalismo político no Brasil passou por grandes mudanças nas últimas décadas. A mais importante delas é que, hoje em dia, a maior preocupação da cobertura é informar o leitor, e não o convencer a adotar determinadas ideias (MARTINS, 2013, p.13).

Dessa maneira, Estrela Serrano (2006) mostra que existem diferença entre os políticos e os jornalistas, descrevendo assim:

[...] os políticos tiram a sua legitimidade do sufrágio universal, da autoridade das causas que abraçam, do grau de consenso entre os interesses que articulam e da aceitação, por parte do público, dos processos pelos quais foram escolhidos para representarem esses interesses, os jornalistas, como atrás se refere, obtêm a sua legitimação, principalmente da fidelidade a códigos e a valores. Por outro lado, <<função serviço>>, cuja a centralidade no comportamento dos jornalistas se reflete na exigência de que lhes compete, em primeiro lugar, respeitar o direito do público à informação, não é tida como primeira preocupação dos políticos, que são vistos como estando prioritariamente preocupados em persuadir o público a aderir a determinadas causas e objetivos políticos e partidários (SERRANO, 2006, p.68)



Dentro do jornalismo uma das principais editorias é o jornalismo político. De acordo com Santos e Santos (2006, p.) “trata-se de assuntos ligados à política nacional e internacional. Em praticamente todos os veículos de comunicação existe um setor que cuida exclusivamente dos acontecimentos pautados por acontecimentos políticos, como eleições, golpes, revoluções, entre outros, e por órgãos de governo federais, estaduais e municipais que geram notícias, como ministérios, secretarias de estado, assembleias legislativas, prefeituras, câmaras municipais. Também fazem parte do noticiário dessa editoria acontecimentos que mostrem agentes políticos envolvidos em situações de interesse da comunidade, tais como escândalos e crimes” (SANTOS e SANTOS, 2006, p.).

As principais funções do jornalismo político são: informar, formar opinião e fiscalizar. Neste sentido, o autor Nelson Traquina (2005) discute que a teoria democrática prevê três grandes papéis para o jornalismo: 1) o jornalismo deve dar aos cidadãos as informações que são úteis, que são necessárias para que eles possam cumprir os seus papéis de pessoas interessadas na vida social e na “governança” do país; 2) o jornalismo deve ser o espaço do contraditório e da pluralidade de opiniões, ser uma espécie de mercado de ideias; 3) o jornalismo tem papel de ser o watchdog (cão de guarda) da sociedade, proteger os cidadãos contra os abusos do poder (SEABRA e SOUSA, 2006, p.138).

Diante deste contexto, ao ter acesso a informações privilegiadas que terão influência na vida do cidadão, o jornalista tem uma grande responsabilidade e precisa de muita seriedade para ser um profissional ético e compromissado com a verdade. Na atualidade o que se vê é que o jornalismo político está distante desta premis-



sa. O que se lê, vê e ouve são notícias que, em sua grande maioria, interessam mais aos políticos e a setores diretamente ligados a eles. Isto ocorre pelo fato de muitos jornalistas políticos mantêm relações promiscuas com suas fontes, o que gera conflito (SANTOS e SANTOS, 2012, p.05).

A relação de proximidade do jornalismo político com a política, relação essa que por muitas vezes foi de interdependência acabou por moldar um modelo de política pública que estimulou a concentração de poder político e o vinculou a propósitos de controle dos meios por meio das outorgas e concessões de rádio e TV, desde a época dos coronéis até os presentes dias conforme evidencia Lima (2001).

Os políticos são donos de 50% das estações de rádio na Bahia; 44% em Pernambuco; 33% em Minas; e 20% em São Paulo. Na região norte e nordeste aparecem os nomes de Antônio Carlos Magalhães, José Sarney, Jader Barbalho, Inocêncio de Oliveira, Albano Franco, João Alves, Collor de Melo, Rômulo Furtado, entre outros. Já na região Sul e Sudeste, Orestes Quércia, Paulo Pimentel e José Carlos Martinez aparecem entre os mais famosos (LIMA, 2001, p.108).

A consequência deste modelo adotado no Brasil e na maioria dos países latino-americanos é bem explicada por Melo apud Gomes (1997):

A expansão dos veículos eletrônicos na América Latina não alterou substancialmente a situação de analfabetismo e de carência cultural das classes trabalhadoras. O que provocou de imediato foi a difusão do consumismo, pois a publicidade comercial engenhosamente usou o rádio e a televisão para impingir os produtos supérfluos que as empresas multinacionais passaram a produzir na própria região. (MELO, apud GOMES, 1997, p.114)



A liberdade de imprensa pressupõe não apenas a liberdade de informar independentemente das idiossincrasias e ações dos membros da administração pública, como também a independência em relação a interesses privados. A liberdade de imprensa é discutida como se fosse o direito que os empresários do setor têm de transmitir informações que julgam ser de interesse. Essa, porém, é a liberdade de empresa, vinculada às idiossincrasias de pessoas específicas. Mais ampla, a liberdade de imprensa, como enfatiza também o relatório da Unesco, é uma extensão da liberdade de expressão. Garantido esse direito, jornalistas tornam-se aptos a informar a sociedade como acharem condizente, sem filtros prévios ou simultâneos, devendo se mirar apenas em códigos de ética específicos.

Historicamente, a política de concessões de emissoras de rádio e televisão esteve arraigada a interesses de grupos privilegiados. A utilização dos meios de comunicação de massa como prática de manipulação de poder tem sido uma constante na sociedade brasileira. Desde a instauração do Estado Novo de Getúlio Vargas, (1937-1945), os critérios de distribuição das emissoras de rádio têm sido eminentemente políticos. Não por acaso representam a voz do poder. (CALDAS, 1998, p.40).

À Guisa de Conclusão: o conteúdo das revistas

Ao todo 460 matérias de cinco editoriais compuseram as dez edições das revistas Carta Capital e Veja que analisamos. Destas 185 matérias tiveram a política como assunto principal. Nas matérias de política incluem-se as dez reportagens de capa tendo em vista que todas são dedicadas a esta editoria. Sendo assim passamos a analisar aspectos destas matérias.



A revista Veja não só faz agendamento do tema política como também o faz em relação ao ex-presidente Lula. Embora em março de 2016 a presidência da República seja ocupada por Dilma, ela aparece bem menos nas investidas da revista. Lula não só é capa das cinco edições de Veja de março/2016 como tem dezenas de páginas dedicadas a ele na revista, todas com abordagem extremamente desfavorável ao petista.

A reportagem de capa de Veja (edição 2467): “Acarajé na campanha” fala da visita do governador de Minas Gerais Fernando Pimentel a presidente Dilma e na pauta problemas com a Odebrecht.

Amigos e confidentes há mais de quarenta anos, os dois tinham motivos para comemorar, mas trataram de um assunto **espinhoso**, capaz de tisonar os resultados obtidos por ambos nas urnas. Pimentel trazia um recado de Emílio Odebrecht, dono da maior empreiteira do país, para a presidente da República. O empresário a advertia do risco de que os pagamentos feitos pela Odebrecht ao marqueteiro João Santana, no exterior, fossem descobertos caso a Operação Lava-Jato atingisse a construtora. (VEJA, ed.2467, 2016). **[grifo nosso]**.

A edição 2468 de Veja traz a reportagem: “O tríplice, o sítio e a fortuna”. Nela a revista esforça-se mesmo que sem provas judiciais comprobatórias em acusar Lula de enriquecimento ilícito. Na reportagem adjetivos como criminoso e delituoso são utilizados. A seguir apresentamos um trecho da reportagem.

Durante anos, o ex-presidente Lula esforçou-se para manter viva a imagem do homem comum, do político honesto que exerceu o poder em sua plenitude e permaneceu impermeável às tentações. Para os incautos, ele morava até hoje no mesmo apartamento modesto em São Bernardo do Campo (SP) e conservava hábitos simples, como carregar na cabeça uma caixa de isopor cheia de cerveja. Longe dos holofotes, Lula se acostumou



com a vida faustosa. Longe dos holofotes, o petista cultivava hábitos sofisticados. Longe dos holofotes, o petista se tornou milionário. (VEJA, ed. 2468, 2016).

A campanha de agendamento em Veja continua na edição 2469 com a reportagem de capa “A serpente acuada” em que se refere a Lula como uma jararaca conforme apresentamos no trecho seguinte.

Embora a jararaca seja uma serpente endêmica na América do Sul, nenhum outro país do continente além do Brasil tem uma jararaca como Luiz Inácio Lula da Silva. “A jararaca está viva”, disse o ex-presidente há duas semanas, logo depois de depor nas investigações da Lava-Jato, na barulhenta condução coercitiva de que foi alvo. [...] na semana passada, a jararaca provou-se realmente muito viva, mas em luta desesperada pela sobrevivência. Jantou por três horas no Palácio da Alvorada com a presidente Dilma Rousseff, recorreu ao Supremo Tribunal Federal (STF) para barrar as investigações sobre seu patrimônio, reuniu-se com líderes do PMDB em busca de uma saída política, recebeu um convite para ser “ministro do foro privilegiado” e terminou a semana ainda pior do que começou: denunciada por lavagem de dinheiro e falsidade ideológica, e com um inédito pedido de prisão preventiva apresentado à Justiça pelo Ministério Público de São Paulo. Sim, a jararaca está viva, mas nunca esteve tão acuada. (VEJA, ed.2469, 2016).

A edição 2470 de Veja é mais uma vez dedicada a Lula. Desta vez o periódico da editora Abril tem como capa a reportagem “Lula comandava o esquema”. A reportagem bem ao estilo denunciata da revista mostra como o ex-senador Delcídio Amaral estava arrependido de ter participado do governo petista. Ela agora engrossava o bloco dos manifestantes que pediam o impeachment de Dilma:

Delcídio se juntou à multidão sem tirar o capacete. Temia ser reconhecido e hostilizado. Com medo de ser obrigado pela polícia a remover o disfarce, ficou pouco tempo entre os manifestantes, o suficiente para perceber que tomara a decisão correta ao colaborar para as investigações. “Errei,



mas não roubei nem sou corrupto. Posso não ser santo, mas não sou bandido (VEJA, ed. 2470, 2016).

Na Veja 2471, a revista fecha o mês de março com mais uma capa contra Lula e o PT, a reportagem “O plano secreto” apresenta elementos de um suposto plano para tirar Lula do Brasil caso sua prisão fosse decretada:

Numa crise que já revelou tramas e enredos antes inimagináveis, nada mais parece capaz de provocar surpresa nem espanto – e, no entanto, surpresa e espanto insistem em aparecer. Nos últimos dias, VEJA apurou o fio da meada que leva a um plano secreto destinado a tirar o ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva do Brasil, caso sua prisão seja decretada. O plano prevê que Lula pediria asilo a uma embaixada, de preferência a da Itália, depois de negociar uma espécie de salvo-conduto no Congresso, que lhe daria permissão para deslocar-se da embaixada até o aeroporto sem ser detido – e, do aeroporto, voaria para o país do asilo.

[...] Ali, debateram duas alternativas. A primeira era uma intervenção no governo de Dilma Rousseff, com Lula assumindo de fato o comando do país, como se tentou fazer com sua nomeação para a Casa Civil. A outra era uma solução mais drástica, sugerida por conselheiros para os quais o problema não era apenas político: Lula deixaria o Brasil de tal modo que pudesse se apresentar como vítima de uma perseguição política. Surgiram quatro opções de destino: Cuba, Venezuela, França e Itália. (VEJA, ed. 2471, 2016).

As reportagens bem como os trechos selecionados mostram uma campanha da revista Veja contra o Partido dos Trabalhadores e particularmente contra Lula, mais atacado pela revista que a própria presidente Dilma. É curiosa a ausência de políticos de outros partidos nas reportagens em tom de denúncia de Veja. O agendamento é massivo e sem tréguas com o portão do gatekeeper funcionando bem para manter longe do público aquilo que não faz parte da linha editorial da publicação.



Já a revista Carta Capital não tem um único alvo assim como a Veja. A publicação não mira apenas no PSDB ou nos partidos de oposição ao governo petista. Na verdade Carta Capital se coloca como um veículo que se compromete a desvendar os bastidores do golpe em curso no país mostrando a relação entre o Congresso Nacional comandado pelo PMDB de Renan Calheiros e Eduardo Cunha, o Vice-presidente Michel Temer, O Supremo Tribunal Federal com figuras do tipo do juiz Gilmar Mendes, a Operação Lava Jato e os desmandos do juiz Sérgio Moro e até a própria mídia a serviço do golpe com fortes críticas a Rede Globo.

A revista Carta Capital em sua edição 890 traz como reportagem de capa “O eixo Lava Jato-TSE”. A reportagem busca desvendar a relação existente entre a operação Lava Jato liderada pelo juiz federal Sérgio Moro em Curitiba/PR e o ministro do Supremo Tribunal Federal – STF, Gilmar Mendes que na ocasião estava prestes a assumir a presidência do Tribunal Superior Eleitoral – TSE:

A prisão na Operação lava Jato do jornalista João Santana, marqueteiro das campanhas de 2010 e 2014, reacendeu a esperança da oposição de depor a presidenta. Muito além da evidencia, a sintonia entre as intenções de Sergio Moro e, desde já, os perceptíveis propósitos de Gilmar Mendes, que se prepara para assumir a presidência do TSE. Os adversários da petista apegam-se a pedaladas, acarajés e o que mais pintar para municiar a manobra a visar a cassação de Dilma Rousseff. [...] Na mais nova batida policial da Lava Jato, batizada de Acarajé porque a palavra seria empregada pelos investidores como sinônimo de dinheiro, Skornicki foi preso em caráter preventivo, sem prazo para ser solto. Pelo que se conhece do *modus operandi* de Moro, verá o sol quadrado por um bom tempo, até topar incriminar alguém, de preferência um peixe graúdo. (Carta Capital, ed. 390, 2016). [grifo nosso]

A edição 891 de Carta Capital trouxe como reportagem principal “A clara definição de um complô” que a publicação explica



como sendo a Operação Lava Jato, as armações do presidente da Câmara dos Deputados Eduardo Cunha e vazamentos de informações na imprensa:

Céu cinzento e garoa compunham o fundo do palco (apropriado?) de três acontecimentos marcantes em Brasília na quinta-feira 3, com a Operação Lava Jato mais uma vez no centro do picadeiro e a sacudir a República. [...] O peemedebista Eduardo Cunha, presidente da Câmara, tornou-se o primeiro figurão político a virar réu por corrupção, resultado do que o a Lava jato tem de melhor, o desmonte das relações promíscuas entre agentes e empresários. O petista José Eduardo Cardozo deixou o Ministério da Justiça graças ao que a investigação tem de pior, a seletividade dos alvos e o vazamento com fins duvidosos de certas informações (Carta Capital, ed.891, 2016).

Na edição 892, Carta Capital relata em “Lições do Venda-val” os desmandos do STF ao impedir a nomeação de Lula alegando tentativa de obstrução da operação Lava Jato, já que o ex-presidente passaria a ter foro privilegiado com a nomeação:

A simples especulação de que Lula poderia ocupar um ministério no governo de Dilma Rousseff provocou uma imediata reação do aparato jurídico-policial que tenta influir nas decisões políticas no Brasil. Na quarta-feira 9, os procuradores Cássio Conserino, Fernando Henrique Moraes e José Carlos Blat, do Ministério Público de São Paulo, resolveram denunciar o ex-presidente Lula por lavagem de dinheiro e falsidade ideológica. [...] Na entrevista, os procuradores negaram existir um viés partidário na denúncia. Mas não deixa de ser estranho o momento escolhido. Primeiro, pela conveniência de acontecer três dias antes das manifestações a favor do *impeachment* de Dilma Rousseff. A investigação corre há sete meses. Depois, por coincidir com mais um esforço de rearranjo das tropas governistas (Carta Capital, ed.892, 2016).

A reportagem “A força do caos” trazida por Carta Capital na edição 893 revela bastidores das manifestações pelo impeachment



da presidente Dilma Rousseff e o vazamento pelo juiz Sérgio Moro de grampos envolvendo o ex-presidente Lula:

Herói das expressivas manifestações “Fora Dilma” do domingo 13, Moro incendiou o Brasil três dias depois dos protestos, ao divulgar grampos telefônicos de Lula. [...] A conversa entre Dilma e Lula foi o recheio de uma enxurrada de grampos liberada por Moro. Por todos os lados da mídia jorraram telefonemas mantidos pelo novo chefe da Casa Civil com aliados. Entre estes, Wagner, agora chefe de gabinete de Dilma com status de ministro, Nelson Barbosa, titular da Fazenda, Edinho Silva, da Comunicação, Rui Falcão, presidente do PT, Lindbergh Farias, senador petista pelo Rio de Janeiro. As ligações mostram, de modo geral, um Lula aborrecido com a letargia do governo e com o que ele define como abusos e perseguições da Lava Jato (Carta Capital, ed. 893, 2016).

Carta Capital fecha o movimentado mês de março com a edição 894 que traz como destaque de capa “A armada do golpe”. A reportagem mostra os últimos suspiros do governo Dilma antes da votação do impeachment na Câmara dos Deputados. O golpe como é tratado pela revista estava prestes a sacudir o país desencadeando protestos contra e a favor do governo em todo o país:

No segundo dia do outono, estação de noites mais longas, Dilma Rousseff reuniu dezenas de juristas no Palácio do Planalto e fez um discurso destinado à história. Pouco antes de subir ao púlpito, corriam na internet notícias de que o *impeachment* talvez venha ser votado pelos deputados em um domingo, segundo as intenções do presidente da Câmara, Eduardo Cunha, para facilitar a invasão de Brasília por antipetista. [...] No citado golpe, há personagens destacados. Uma legião de oportunistas, obcecados pelo poder, togados de indisfarçável partidarismo e implicados em corrupção, conforme detalha um quadro à página 19. Uns agem às claras, outros preferem as sombras (Carta Capital, ed. 894, 2016).

Embora sejam politicamente antagônicas e deixem isso muito claro em suas matérias, Veja e Carta Capital possuem algu-



mas semelhanças na esfera jornalística, pois agendam seus temas de modo a garantir acumulação semanalmente. Se Veja escolheu bombardear Lula e o PT com reportagens agressivas, recheadas de adjetivos fortes e imagens que ultrapassam qualquer limite do respeito, Carta Capital também usou expediente semelhante ao escolher a operação Lava Jato como inimiga número um do país e colocando seu arsenal de guerra a serviço de desmoralizar o juiz Sérgio Moro.

Logicamente existem diferenças na abordagem das revistas: Veja é mais partidária e ataca o PT como se fosse seu inimigo mortal. A revista não é capaz de mostrar um aspecto positivo sequer do governo petista enquanto isso todos os demais partidos gozam de tranquilidade para continuar armando seus esquemas sem serem incomodados pelos repórteres da publicação da editora Abril.

Por outro lado, Carta Capital embora também exagera quando ataca a direita prefere um todo mais ameno e polido para fazê-lo. A revista preza pelo bom jornalismo, pela crítica em alto nível e tenta na medida do possível evitar a adjetivação exagerada e cheia de rancor como faz sua concorrente. É uma publicação que procura não desferir golpes abaixo da linha da cintura embora deixe transparecer uma antipatia pela elite conservadora e neoliberal.

Em suma tanto Veja quanto Carta Capital utilizam de ferramentas do jornalismo para atacar ideologicamente seus campos opostos. O que as diferencia é que enquanto Carta faz isso dentro dos limites jornalísticos, Veja utiliza elementos culturais e valores obscuros para garantir êxito a sua narrativa falaciosa.



Referências

CALDAS, Graça. 1998. **Políticas de Comunicação no Brasil: de Sarney a FHC**. Ensaios e Comunicação, Campo Grande, Uniderp, v.1, n. 1, p. 39-48, abril.

CARTA CAPITAL. **Edição 890**. São Paulo: Editora Confiança, 2016.

_____. **Edição 891**. São Paulo: Editora Confiança, 2016.

_____. **Edição 892**. São Paulo: Editora Confiança, 2016

.

_____. **Edição 893**. São Paulo: Editora Confiança, 2016.

_____. **Edição 894**. São Paulo: Editora Confiança, 2016.

ERBOLATO, Mário L. **Técnicas de codificação em jornalismo. Redação, captação e edição no jornal diário**. 5ª ed. São Paulo: Ática, 2002.

FONSECA, João José Saraiva. **Metodologia da pesquisa científica**. Universidade Estadual do Ceará, 2002.

GOMES, Pedro G. **Comunicação Social: filosofia, ética, política**. São Leopoldo: Ed. Unisinos, 1997.

LIMA, Venício A. de. 2001. **Mídia: teoria e política**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo.

MARQUES DE MELO, José. **A opinião no jornalismo brasileiro**. 2 ed. revista. Petrópolis: Vozes, 1994.

MARTINO, Luís Mauro de Sá. **Teoria da Comunicação: ideias, conceitos e métodos**. 2. ed. Petrópolis - RJ: Vozes, 2010.



SEABRA, Roberto. **Jornalismo Político: história e processo.** *IN:* Jornalismo Político: teoria, história e técnicas. Rio de Janeiro: Record, 2006.

SERRANO, Estrela. **A dimensão política do jornalismo.** Comunicação e Cultura, nº 2, 2006, p. 63-81.

SILVEIRA, Flavio Eduardo. **A Decisão do Voto no Brasil.** Porto Alegre/RS. 1998.

SOUSA, Jorge Pedro. **Modelos atuais de explicação dos efeitos dos meios de comunicação.** *In:* teorias do jornalismo Ed. Argos: Santa Catarina, 2002.

TRAQUINA, Nelson. **A trajetória histórica do jornalismo na democracia.** *In:* Teorias do jornalismo, porque as notícias são como são. Florianópolis: Insular, 2 ed. 2005.

VEJA. **Edição 2467.** São Paulo: Editora Abril, 2016.

_____. **Edição 2468.** São Paulo: Editora Abril, 2016.

_____. **Edição 2469.** São Paulo: Editora Abril, 2016.

_____. **Edição 2470.** São Paulo: Editora Abril, 2016.

_____. **Edição 2471.** São Paulo: Editora Abril, 2016.

WEBER, Max. **Ciência e Política: duas vocações.** Prefacio Manoel T. Berlinck; tradução Leonidas Hegenberg Octany Silveira da Mota. 18 ed. São Paulo: Cultrix, 2011.

WEFFORT, Francisco C., (organizador). **Os Clássicos da Política.** 14 ed. São Paulo: Ática, 2006.

WOLF, M. **Teorias da comunicação.** 8. ed. Lisboa: Editora Presença. 2003.



