



V. 3, N. 4, JAN./JUN. 2017

REVISTA  
**DIREITOS,  
TRABALHO E  
POLÍTICA SOCIAL**

CRISE DO CAPITAL, REGRESSÃO DOS DIREITOS, TRABALHO DECENTE E DISCRIMINAÇÃO

ISSN 2447-0023



**REVISTA**  
**DIREITOS,**  
**TRABALHO E**  
**POLÍTICA SOCIAL**

**CRISE DO CAPITAL, REGRESSÃO DOS DIREITOS, TRABALHO DECENTE E DISCRIMINAÇÃO**

ISSN 2447-0023



**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 dos Programas de Pós Graduação em Política Social-PPGPS e  
Direito Agroambiental-PPGDA

**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 Erivã Garcia Velasco

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

Marcelo Antonio Theodoro e Valério de Oliveira Mazzuoli

**Editora responsável**

Marluce Souza e Silva

**Conselho Editorial Científico**

Carla Reita Faria Leal

Imar Domingos Queiroz

Iris Maria de Oliveira

Renan Bernardi Kalil

Sara Graneman

Tania Maria Santana dos Santos

Thiago Gurjão Alves Ribeiro

Valdiney Antonio de Arruda

**Pareceristas**

Carlos Eduardo Silva e Souza

Izabel Cristina Lira

Liliane Capilé C. Novais

Maria de Souza Rodrigues

Tania Maria Santana dos Santos



REVISTA

**DIREITOS,  
TRABALHO E  
POLÍTICA SOCIAL**

V. 3, N. 4, JAN./JUN. 2017 - CRISE DO CAPITAL, REGRESSÃO DOS DIREITOS, TRABALHO DECENTE E DISCRIMINAÇÃO

ISSN 2447-0023

© Marluce Souza e Silva (Editora), 2017.

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. 3, n. 4 (jan./jun. 2017)- . – Cuiabá : UFMT,  
2015-.  
234 p. ; 23 cm.

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

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 Agroambiental - PPGDA

#### **Revisão e normalização**

Marluce Souza e Silva

#### **Fotografia de capa e contra capa**

Ollyy / Shutterstock.com

#### **Capa, projeto gráfico e diagramação**

Neemias Alves

#### **Editoração eletrônica**

Téo de Miranda, Editora Sustentável

#### **Auxiliares de revisão**

Patrícia Rosalina da Silva



# SUMÁRIO

EDITORIAL.....	7
Marluce Souza e Silva	
A POLÍTICA DE ENFRENTAMENTO À VIOLÊNCIA CONTRA A MULHER NO BRASIL: LIMITES E POSSIBILIDADES CONTEMPORÂNEAS .....	11
Renata Gomes da Costa	
TRABALHO EM CONDIÇÕES DEGRADANTES – CARACTERIZAÇÃO: ANÁLISE DA JURISPRUDÊNCIA DO TRT/8ª REGIÃO E DO TRF/1ª REGIÃO .....	40
José Claudio Monteiro de Brito Filho Yasmin Sales Silva Cardoso Ana Rebecca Manito Litaiff	
“DEVOLVER OS SINDICATOS AOS SEUS MEMBROS”: DIREITO, CAPITAL E TRABALHO NA INGLATERRA DE MARGARET THATCHER .....	68
Thiago Romão de Alencar	
“NÃO FALE EM CRISE, TRABALHE” - SOBRE A IDEOLOGIA DO TRABALHO .....	90
Pablo Biondi	
A EDUCAÇÃO PROFISSIONAL NO BRASIL: UMA CONTRIBUIÇÃO NA EFETIVAÇÃO DO TRABALHO DECENTE PARA A JUVENTUDE? .....	111
Suzérica Helena de Moura Mafra	
TERCEIRIZAÇÃO BANCÁRIA: A JURISPRUDÊNCIA DO TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 2ª REGIÃO NOS ANOS DE 2012 E 2016 .....	132
Amanda Pretzel Claro	

VESTÍGIOS DE (POSSÍVEL) REGRESSÃO DO DIREITO DE  
ACESSO À INFORMAÇÃO DA CIDADANIA DIANTE DOS  
PODERES PÚBLICOS MUNICIPAIS EM MATO GROSSO ... 154

Ney Alves de Arruda

SUBDESENVOLVIMENTO E POLÍTICAS SOCIAIS NA REGIÃO  
OESTE DO ESTADO DO TOCANTINS .....176

Samuel Correa Duarte

O INSTITUTO DA UNICIDADE SINDICAL E A  
DESNECESSIDADE DE RATIFICAÇÃO DA CONVENÇÃO 87 DA  
OIT PARA A IMPLANTAÇÃO DA PLENA LIBERDADE SINDICAL  
BRASILEIRA: UMA APLICAÇÃO ANALÓGICA AO CASO DA  
VEDAÇÃO À PRISÃO DO DEPOSITÁRIO INFIEL ..... 201

Bruno de Pinho Garcia

## EDITORIAL

A revista “Direitos, Trabalho e Política Social” coproduzida pelos Programas de Pós-Graduação em Política Social e em Direito Agroambiental da Universidade Federal de Mato Grosso permanece recebendo o apoio do Projeto Ação Integrada (PAI), cuja coordenação geral é constituída pela Superintendência Regional do Trabalho e Emprego (SRTE-MT), Procuradoria Regional do Trabalho (PRT) - 23ª Região e Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT).

A revista é produto desta parceria, que na edição 01/2015 apresentou 14 artigos relacionados aos temas do “trabalho e da proteção social do trabalhador”; na edição 02/2016 apresentou 09 artigos com os temas do “adoecimento, violência e imigração”; e na edição 03/2016 apresentou 13 artigos sobre o “meio ambiente do trabalho e trabalho análogo à escravidão”.

Agora, em sua 4ª. edição/2017 apresenta 09 artigos com as temáticas da “crise do capital, regressão dos direitos, trabalho decente e discriminação”, que assim se apresentam:

**“A política de enfrentamento à violência contra a mulher no Brasil: limites e possibilidades contemporâneas”**, de **Renata Gomes da Costa**, Assistente Social, professora efetiva no curso de Serviço Social da Universidade Federal de Mato Grosso e doutoranda na Universidade Estadual do Rio de Janeiro – UERJ. Artigo que tem por objetivo analisar as políticas sociais no Brasil, particularmente as políticas para as mulheres no contexto de implementação e fortalecimento do projeto neoliberal.

**“Trabalho em condições degradantes – caracterização: análise da jurisprudência do TRT/8ª região e do TRF/1ª região”**, de **José**





**Claudio Monteiro de Brito Filho**, Doutor em Direito das Relações Sociais pela PUC/SP, professor do Programa de Pós-Graduação em Direito do CESUPA e do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFPA. Titular da Cadeira nº 26 da Academia Brasileira de Direito do Trabalho; **Yasmin Sales Silva Cardoso e Ana Rebecca Manito Litaiff**, alunas do Curso de Graduação em Direito do CESUPA. Texto que discute como o trabalho em condições degradantes é reconhecido pela jurisprudência de dois tribunais brasileiros.

**“Devolver os sindicatos aos seus membros: direito, capital e trabalho na Inglaterra de Margaret Thatcher”**, de **Thiago Romão de Alencar**, graduado em História pela Universidade Federal Fluminense (UFF). Mestre em História Social pelo Programa de Pós-Graduação em História da UFF e Doutorando em História pelo mesmo programa. Artigo que analisa as transformações na relação jurídica entre capital, Estado e trabalho, num período em que a correlação de forças era extremamente desfavorável à classe trabalhadora.

**“Não fale em crise, trabalhe - sobre a ideologia do trabalho”**, de **Pablo Biondi**, Doutor e Mestre em Direitos Humanos na área de concentração de Direitos Humanos pela Universidade de São Paulo; Membro do grupo de pesquisa “Direitos humanos, centralidade do trabalho e marxismo” da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. Artigo que analisa o conceito de ideologia como uma forma social e histórica, tal como as formas jurídicas e estatais no capitalismo, e usa essa perspectiva para identificar como uma derivação concreta desta categoria produz uma “autossujeição” na classe trabalhadora, um tipo de dominação que é concebível apenas sob o sistema social capitalista.

**“A Educação profissional no Brasil: uma contribuição na efetivação do trabalho decente para a juventude?”**, de **Suzérica Helena de**



**Moura Mafra**, aluna do bacharelado em Serviço Social na Universidade Federal do Rio Grande do Norte - UFRN. Artigo que versa sobre a Educação Profissional no Brasil, problematizando-a no contexto do debate sobre a promoção do Trabalho Decente.

**“Terceirização bancária: a jurisprudência do Tribunal Regional do Trabalho da 2ª região nos anos de 2012 e 2016”**, de autoria de **Amanda Pretzel Claro**, graduada em Direito pela Universidade de São Paulo – USP e advogada trabalhista e militante da Rede Feminista de Juristas – DeFEMde. Artigo que analisa a jurisprudência do Tribunal Regional do Trabalho da 2ª região frente a casos de terceirização bancária submetidos à sua avaliação nos anos de 2012 e 2016.

**“Vestígios de (possível) regressão do direito de acesso à informação da cidadania diante dos poderes públicos municipais em Mato Grosso”**, de autoria de **Ney Alves de Arruda**, Professor da Faculdade de Direito da UFMT, Doutor pela Universidad Pablo Olavide - Sevilla – Espanha, Mestre pela UFSC Diploma de Estudios Avanzados pela Universidad de Burgos - Castilla y León – Espanha. Cujo foco central é o Direito de Acesso à Informação que é um direito decorrente da Lei Federal n.º 12.527/2011 e a sua aplicação prática ao cidadão-contribuinte residente nos municípios do interior do Estado de Mato Grosso. O interesse científico deste trabalho é constatar os níveis de resposta que os poderes públicos municipais têm ofertado a cidadania local a partir do Serviço de Informação ao Cidadão.

**“Subdesenvolvimento e políticas sociais na região oeste do estado do Tocantins”**, de autoria de **Samuel Correa Duarte**, professor do quadro efetivo do curso de Serviço Social da Universidade Federal do Tocantins. Artigo produzido a partir de um estudo que analisa as condições fundiárias e os indicadores sociais da região



oeste do Estado do Tocantins. Trabalha com o conceito de subdesenvolvimento cujas características marcantes residem no predomínio econômico do setor primário, na concentração de terra e renda, na pauta produtiva restrita e direcionada ao mercado externo. Demonstra que o estado de Tocantins tem sido tratado como área de expansão dos agronegócios.

**“O instituto da unicidade sindical e a desnecessidade de ratificação da convenção 87 da OIT para a implantação da plena liberdade sindical brasileira: uma aplicação analógica ao caso da vedação à prisão do depositário infiel”**, de **Bruno de Pinho Garcia**, Analista do Tribunal Regional do Trabalho da 11ª Região. Assistente de Juiz da 11ª Vara do Trabalho de Manaus. Bacharelado em Direito pela Universidade Federal do Amazonas - UFAM (AM). Pós Graduando em Direito Público pela Universidade Cândido Mendes – UCAM (RJ), que, em seu artigo, questiona a adoção de modelos de organização sindical mais coerentes com a evolução de pensamento da sociedade brasileira.

Assim, mais uma vez, a revista Direitos, Trabalho e Política Social responde às demandas apresentadas aos Programas de Pós-Graduação em Política Social e em Direito Agroambiental e dá voz aos pesquisadores/as de diversas instituições de ensino do Brasil e do exterior.

**Marluce Souza e Silva**



# A POLÍTICA DE ENFRENTAMENTO À VIOLÊNCIA CONTRA A MULHER NO BRASIL

## LIMITES E POSSIBILIDADES CONTEMPORÂNEAS

Renata Gomes da Costa<sup>1</sup>

**Resumo:** O presente artigo tem por objetivo analisar as políticas sociais, particularmente as políticas para as mulheres no contexto de implementação e fortalecimento do projeto neoliberal. A discussão tem como pano de fundo analítico uma pesquisa realizada em seis instituições que compõem a rede de atendimento à mulher de Fortaleza (CE), tendo por objetivo central analisar o trabalho desenvolvido pelo Serviço Social. O estudo sobre a atuação profissional teve como fundamento a discussão sobre as políticas para as mulheres, possibilitando realizar uma análise crítica sobre as consequências da conjuntura atual para a implementação das políticas e direitos sociais. A pesquisa foi realizada em cada instituição por meio de entrevistas semiestruturadas com as assistentes sociais. Os resultados apontaram que os dilemas e limites enfrentados no cotidiano profissional têm como determinante a maneira como o Brasil vem gerindo e executando as políticas sociais.

**Palavras-Chave:** Neoliberalismo. Políticas Sociais. Políticas para as Mulheres.

### THE COPING POLICY OF VIOLENCE AGAINST WOMEN IN BRAZIL LIMITS AND POSSIBILITIES CONTEMPORARY

**Abstract:** This article aims to analyze social policies, particularly policies for women in the context of implementation and strengthen-

---

<sup>1</sup> Assistente Social, Professora Efetiva no Curso de Serviço Social da Universidade Federal de Mato Grosso e Doutoranda na Universidade Estadual do Rio de Janeiro – UERJ



ing of the neoliberal project. The discussion is analytical background of a survey conducted in 2013 in six institutions that make up the Customer Service Network Women of Fortaleza / CE, with the central objective to analyze the work of the Social Service. The analysis on professional activity was based on the discussion of the policies for women, allowing to perform a critical analysis of the repercussions of the current situation for the implementation of political and social rights. The survey was conducted in each institution through semi-structured interviews with social workers. The results showed that the dilemmas and limits faced in daily work is to determining how Brazil has been managing and executing social policies.

**KeyWords:** Neoliberalism. Social Policies. Policies for Women.

## Introdução

As políticas sociais objetivam implementar serviços que busquem mediar o acesso a diversos direitos socialmente conquistados e legalmente garantidos. No caso das políticas para as mulheres no Brasil, seu marco legal visa promover a equidade de gênero, partindo do reconhecimento da existência da desigualdade expressa nas relações e condições de trabalho, na divisão sexual do trabalho, na violência contra a mulher, dentre outros.

Contudo, inúmeros são os desafios para a materialização desses objetivos, assim como as lacunas diante das lutas sociais, do arcabouço jurídico, da real efetivação dos direitos e da erradicação das desigualdades. Diante das condições estruturais e do agravamento dos desafios conjunturais, as políticas sociais não estão conseguindo garantir a real igualdade de gênero, que se revela antagônica a este modo de produção, que tem em seu cerne a divisão entre as classes sociais e o aprofundamento dos processos de alienação nos mais diversos âmbitos da vida social.



A reprodução do caráter alienado dentro das relações sociais de sexo torna isso evidente, com elementos emblemáticos na desefetivação humana, que transforma diferenças em desigualdades e se esvai historicamente com a reprodução do machismo e do patriarcado, consubstanciando particularidades fundamentais na relação com as desigualdades de classes e atingindo o cotidiano das mulheres nas mais díspares manifestações fenomênicas de opressão e exploração. Compreender essa complexa e mediada relação entre produção material e reprodução social é um desafio crucial para desvendar as principais questões referentes às políticas sociais.

É nesse cenário onde ocorre a implementação contraditória das políticas sociais que procuramos refletir sobre os elementos estruturais e conjunturais que limitam a políticas para as mulheres e a efetivação da equidade de gênero, tendo, neste texto, como pano de fundo analítico uma pesquisa realizada na Rede de Atendimento à Mulher em situação de violência de Fortaleza (CE).

## **1 A política social em tempos de crise do capital**

Para analisar as políticas públicas e sociais na contemporaneidade brasileira, faz-se necessário realizar uma crítica sobre sua organização, gestão, planejamento, execução e monitoramento. É importante afirmar que esta crítica não se resume ao trato de lacunas ou imperfeições dessas políticas, mas centra a análise nos elementos e determinantes históricos e sociais que produzem inúmeros fenômenos.

Nesse sentido, buscando uma reflexão que aprofunde a compreensão dos determinantes que consubstanciam tais políticas, devemos pautar as condições atuais do modo de produção capitalista



e suas consequências estruturais e conjunturais. Daí a importância de trazer ao debate a forma com a qual o sistema capitalista vem se organizando, evidenciando os limites postos à real implantação dos direitos sociais e humanos. É nesse momento que chegaremos ao ponto crucial da análise, qual seja, a lógica desse modo de produção, que desde seu nascedouro, com o liberalismo, não deixa espaço para uma ampliação desses direitos, que, como afirma Iasi (2013), são antagônicos ao processo de acumulação capitalista.

As mediações entre as questões estruturais e a vida dos sujeitos estão na essência das condições materiais e espirituais cotidianas, nos planos da produção e da reprodução social, e desafiam a compreensão da complexa relação entre a dimensão fenomênica e o plano essencial da sociabilidade, calcada na desefetivação do ser humano, na opressão e na exploração.

De acordo com Maranhão (2010), a atual capacidade produtiva da humanidade convive com a barbárie da miséria. O capitalismo é um sistema que fortalece a ampliação da técnica, da ciência, da riqueza, e, por outro lado, fornece as bases para o crescimento da desigualdade, da pobreza, da miséria e das opressões.

Existe mais de 40 milhões de desempregados nos países ditos industrialmente desenvolvidos. A Europa se destaca, com mais de 20 milhões de desocupados. O mundo atual convive com a intensa proliferação das desigualdades. Diante desse quadro, conforme Maranhão (2010), surgem vários teóricos e estudiosos que buscam compreender o crescimento da pobreza, da miséria e da desigualdade a partir de conceitos como exclusão social, nova pobreza, nova questão social, dentre outros. Essas categorias almejam explicar os fenômenos gestados na década de 1980 e 1990, com a fusão do capi-



talismo produtivo e bancário, desconsiderando as metamorfoses estruturais desse sistema, que se reorganiza em suas bases para manter seu objetivo central: a acumulação de capital.

Alguns desses estudiosos “esquecem” de mencionar — ou não analisam esse processo a partir desse prisma — a dinâmica do capital, que se fundamenta em processos como alienação, mais-valia, exploração e um verdadeiro empobrecimento da classe operária e dos que vivem da venda de sua força de trabalho.

Nesse sentido, precisamos compreender as características estruturais do referido sistema para apreender como estas vêm se expressando nas diversas conjunturas. Quando o capitalismo experimenta o colapso de 1970 — ocasionado pela crise do modelo fordista-keneynsiano, que não conseguia mais absorver as novas gerações de trabalhadores/as diante do fortalecimento das tecnologias poupadoras de mão-de-obra; do questionamento em relação ao pleno emprego, que, para os defensores do liberalismo, onerava financeiramente as empresas públicas e privadas com os “gastos” referentes à mão de obra e aos direitos trabalhistas e sociais; do crescimento das dívidas públicas e privadas; do levante da juventude em maio de 1968, na França; e da crise do petróleo, de 1973 a 1974 — passam a adotar estratégias não de superação desses problemas, mas sim de recuperação do seu ciclo produtivo, mesmo que, para isso, fosse necessário aprofundar a miséria e pobreza, suprimir os direitos humanos e sociais e desregulamentar as políticas sociais promovidas pelo Estado de Bem-Estar Social nos países da Europa Central<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> No Brasil não experimentamos a implementação do Estado de Bem-Estar Social, mediante os processos políticos, econômicos e sociais particularizados por nossa formação sócio-histórica. Adotamos o neoliberalismo sem ter vivenciado essa experiência dos países europeus centrais.





É neste momento que os preceitos defendidos pela Escola de Chicago, comandada por Milton Friedman, são adotados, especificamente em 1973, como plano do governo chileno. Esse receituário, como afirma Castelo (2013), defendia, por exemplo, o controle da emissão monetária; o aumento da taxa de juros; a privatização dos bens e serviços públicos. Em 1979, Margaret Thatcher implementa esse projeto neoliberal na Inglaterra, buscando o aumento das taxas de juros; o corte dos gastos sociais; o equilíbrio fiscal; enfrentar o poder dos sindicatos; e, principalmente, privatizar os direitos sociais e desmontar as políticas sociais. Em 1980 é a vez dos EUA com Reagan que adotou e aplicou o referido receituário<sup>3</sup>.

O neoliberalismo, como uma estratégia político-cultural mundial da burguesia, se fortalece em 1989, com o Consenso de Washington. Esse conjunto de ideias econômicas, políticas e ideológicas que se expressam na mínima regulamentação estatal e numa economia de mercado, foi, e ainda é, uma ofensiva da burguesia, com destaque agora para o fortalecimento da classe dos rentistas, contra as consequências da crise de 1970, buscando reaver a queda da taxa de lucros e atacando e criminalizando movimentos sociais, partidos políticos, sindicatos ou qualquer organização dos/as trabalhadores/as e da sociedade que ameaçasse sua implantação, que não se resume, vale ressaltar, simplesmente a uma “[...] reedição do liberalismo econômico e político do século XIX, nem muito menos o Estado neoliberal é uma reatualização do Estado guarda-noturno;

---

<sup>3</sup> Vale ressaltar que a adoção do projeto neoliberal não foi uma aplicação pura, o seu receituário se chocava com as particularidades nacionais e enfrentava resistências. “O desmonte do *welfare state* na era neoliberal não foi total, tendo permanecido de pé algumas de suas estruturas, decerto com novas funções e operadas novas forças políticas” (CASTELO, 2013, p. 222).



o que existe, de fato, é uma refuncionalização do Estado ampliado burguês diante da emergência da mais recente etapa do capitalismo, o bloco histórico neoliberal” (CASTELO, 2013, p. 223).

Contudo, a saída proposta não conseguiu recuperar plenamente o crescimento econômico, visto a vertiginosa taxa de lucro dos “anos dourados” e as reiteradas crises que expressam uma verdadeira crise estrutural. Mesmo com todo o receituário reafirmado em 1989 pelo Consenso de Washington, em 1994 o neoliberalismo experimentou sua primeira crise financeira no México, que precisou assinar um acordo com o FMI para tentar recuperar sua economia. Em 1997, o Leste Asiático vivenciou uma crise cambial similar à mexicana, também recorrendo ao FMI.

A partir daí, alastraram-se outras crises em diferentes países. Na América Latina, por exemplo, tivemos o caso argentino (2001-2002), que mesmo sendo um dos países mais obediente ao receituário neoliberal, passou por uma crise econômica, tendo que solicitar ajuda financeira aos organismos internacionais. No caso do Brasil, Castelo (2013) afirma que em 1998, mesmo com sinais de uma possível crise, a burguesia foi complacente com o então governo de Fernando Henrique Cardoso, que em 1999 sofreu um ataque especulativo e adotou um regime de câmbio flutuante.

Sitcovsky (2010, p. 151) afirma que os últimos anos no Brasil foram marcados contundentemente pela transferência de recursos públicos para fortalecer e gerar o superávit primário; uma política econômica “[...] orientada pela busca incessante do superávit primário tem sido responsável pelo agravamento das expressões da questão social”. Essa centralização no superávit primário impede um real enfrentamento das contradições sociais geradas pelo sistema



capitalista. Além disso, o Brasil conta com a DRU, que desvincula recursos da área social para formar o então superávit.

Dessa maneira, temos em nosso contexto um amplo e aprofundado corte nos gastos sociais, uma desresponsabilização do Estado e um processo de mercantilização dos direitos sociais. Para Sitcovsky (2010), experimentamos um processo denominado de supercapitalização, ou seja, uma mercantilização e industrialização da esfera da reprodução social, que ocorre mediante a busca desenfreada por lucros, objetivando a recomposição da taxa de mais-valia, o que, para Mota (2010, p. 144), tem como consequência a mercantilização dos direitos sociais, pois

[...] a burguesia [...] transforma o cidadão sujeito de direitos num consumidor; o trabalhador num contribuinte autônomo; o desempregado num beneficiário da assistência social; e a família e as comunidades em células de uma sociedade solidária, socialmente responsável e cooperativa (MOTA, 2010, p. 144).

Nessa conjuntura, temos ainda o fortalecimento das terceirizações; a informalidade; o aumento da composição orgânica do capital; a eliminação de muitos postos de trabalho; o surgimento dos trustes e carteis; e a concentração e centralização dos bancos, pois as instituições bancárias menores são engolidas pelos grandes grupos. Em um segundo momento da fase imperialista tem-se a união entre capital bancário e industrial.

[...] a fusão do capital-bancário com o capital-industrial mediante a posse das ações e tendo em vista a participação dos diretores dos bancos nos conselhos de supervisão ou administração das empresas industriais e comerciais [...] participação



de vários banqueiros e rentistas nas reuniões presidenciais das grandes indústrias capitalistas [...] uma parte cada vez maior do capital industrial não pertence aos industriais que o utilizam [...] os industriais só vão ter acesso ao capital por intermédio dos bancos, e estes, por sua vez, serão obrigados a depositarem continuamente seus investimentos na indústria (MARANHÃO, 2010, p. 110).

Esse processo traz ônus sociais profundos, pois o objetivo central é a acumulação capitalista. Assim, é necessário ao capitalismo a fusão do capital bancário e industrial; o desmonte das políticas e direitos sociais; o repasse de recursos orçamentários desiguais entre setor econômico e social, visando à formação de superávit primário e ao pagamento da dívida pública brasileira. Isto vem sendo realizado de forma bem competente, de modo a fortalecer o sistema capitalista de produção.

Dessa maneira, torna-se desafiador pensar nas políticas e direitos sociais, tendo em vista que se rema contra a hegemonia dominante, e os ganhos em termos de regulamentação de direitos acabam por experimentar retrações, com políticas sociais desregulamentadas, minimalistas, focalistas e compensatórias.

Para Netto (2011, p.146), as expressões da questão social ganham novos contornos nessa fase do capital, e seu enfrentamento vem ocorrendo por meio da proteção social focalizada nos segmentos mais miseráveis; em síntese, uma política voltada para a pobreza “[...] prioritariamente emergencial, focalizada e, no geral, reduzida à dimensão assistencial”.

O pauperismo foi a expressão originária da questão social, mas suas manifestações vêm se diferenciando, aprofundando e ampliando conforme os processos conjunturais e históricos vivenciados pelo ca-



pitalismo. Esse modo de produção, ao fundamentar-se nos processos de alienação, não gera apenas a pobreza material, mas inúmeras desigualdades que vêm atingindo diferentes sujeitos através do racismo, do machismo, da homofobia e da violência contra a mulher.

A alienação é um fenômeno exclusivamente histórico-social, jamais natural ou individual; mas uma categoria exclusiva do ser social, o que não significa da condição humana em geral, por ser objetiva e se afirmar historicamente (SILVA, 2012).

O sistema capitalista se fundamenta nas desigualdades de classe, estas advindas de outros modos de produção, mas ganham contornos diferentes neste. A divisão de classe entre servos e nobres e a entre escravos e senhores, modificam-se com o capitalismo. A exploração tanto do trabalho servil como do escravo se transforma com o trabalho assalariado, e isso tem repercussão na maneira como a sociedade vai se organizar. Não podemos afirmar que a alienação decorre mecanicamente da propriedade privada capitalista, mas que apresenta um conteúdo diversificado neste modo de produção. Conforme Silva (2012, p. 87-88), “[...] pode-se inferir, portanto, que em todo desenvolvimento histórico, a partir da propriedade privada, desde aquela divisão do trabalho da escravidão clássica até nossos dias, a alienação é um produto social sempre presente”.

O fenômeno da alienação precedeu o sistema capitalista, ou seja, esteve presente em outras sociedades, assim como as opressões de gênero, por exemplo. Contudo, sob a ótica do capital, ganha novos elementos e caracterizações. Marx (2010), em suas análises, discutiu a alienação econômica, que, para Konder (2009), é a raiz do fenômeno global da alienação, o que não significa reduzir os fenômenos



a esse tipo de alienação. Essa afirmativa parte da consideração que, antes de os indivíduos fazerem política, ciência, cultura e religião, necessitam vestir-se, alimentar-se, beber. Assim, antes do trabalho intelectual, realizou o manual. Como se vê, a base material tem seu primado. As relações econômicas, nesta perspectiva, se destacam e são necessárias para compreender o real, os fenômenos sociais e a sociedade em sua totalidade. Mas por que isso ocorre? A reflexão de Konder (2009, p. 48-49) é elucidativa:

O que tem feito que a vida social, de um ou de outro modo, venha girando sempre, através da história, em torno da economia – o que tem feito com que a economia venha sendo sempre “a espinha dorsal da sociedade” – é aquilo a que Sartre, na sua recente *Critique de La raison dialectique*, dá o nome de *rareté*: a pobreza em que ainda se encontra o desenvolvimento da dominação do homem sobre o seu mundo. O relativo atraso, ainda não superado pela humanidade como um todo. A defasagem que ainda subsiste entre as riquezas controladas pelos homens para um desfrute seguro, verdadeiramente humano e geral.

Essa análise nos faz perceber que, um sistema fundamentado na desigualdade entre capitalistas e trabalhadores jamais conseguirá gestar a igualdade plena por meio das políticas sociais. Assim, no capitalismo, a alienação assume as características da reificação “[...] com o esmagamento das qualidades humanas e individuais do trabalhador por um mecanismo inumano, que transforma tudo em mercadoria” (KONDER, 2009, p. 130).

Ao partir da ontologia do ser social para entender a realidade, observamos que vivemos em sua sociedade estranhada, na qual



os sujeitos não se reconhecem – no caso da alienação econômica, no processo de trabalho, perante o produto que criou e perante outros indivíduos (MARX, 2010). Consoante Konder (2009, p. 129), “[...] sob o capitalismo, a humanidade desenvolvera extraordinariamente o seu domínio da realidade natural, mas sacrifica ainda mais profundamente do que em épocas precedentes o seu domínio da realidade social”.

Se estas são as características da sociedade capitalista, em que se perpetuam e se aprofundam as opressões, as políticas destinadas à superação das opressões, como as de gênero, encontrarão limitações fundamentais para promover a igualdade, pois a real equidade só é possível com a superação deste modo de produção.

Então, como superar as opressões em uma sociabilidade perpassada por esses elementos? Devemos esperar um momento ideal? Negar todas as políticas sociais por serem funcionais ao capital?

É necessário lutarmos contra os desmontes dos direitos e políticas sociais; essa reivindicação é necessária para se criar algumas possibilidades de reprodução no interior desse sistema. Contudo, é preciso vigiar para que não se reproduza a lógica do capital, ou melhor, não se defenda que o problema é apenas um choque de gestão, ou seja, que uma melhor organização e gerência da sociedade garantiriam direitos e o fim das diversas opressões e desigualdades (IASI, 2013).

Essas ponderações são necessárias para que o (a) leitor (a) entenda que nossa análise sobre as políticas para as mulheres, trazendo como pano de fundo analítico a pesquisa realizada na rede de atendimento à mulher em situação de violência em Fortaleza (CE), é uma leitura dialética do real, que busca superar apenas o apontamento das lacunas e imperfeições dessa rede, direcionando-se para uma



análise crítica desse cenário, articulando com a tendência contemporânea do modo de produção capitalista.

A seguir, nos deteremos em alguns achados da pesquisa e realizaremos problematizações sobre as políticas para as mulheres, em particular as voltadas para o enfrentamento à violência contra a mulher, trazendo limites, desafios e possibilidades, assim como ponderando até que ponto estamos alcançando a tão propagada equidade de gênero.

## **2 Políticas para as mulheres: o enfrentamento à violência contra a mulher em Fortaleza (CE)**

O movimento feminista brasileiro propiciou, historicamente, a discussão de elementos primordiais para se repensar a condição de vida e trabalho das mulheres na sociedade. Pautou questões referentes à distinção entre a esfera pública e a esfera privada, uma vez que esta última era designada âmbito natural da mulher; discutiu temas concernentes à família; à sexualidade feminina; à relação com o corpo; às condições do trabalho doméstico e à divisão sexual do trabalho.

No seu nascedouro, centrou nas discussões atinentes aos direitos políticos e de cidadania das mulheres; por conseguinte, abrangeu discussões relativas às identidades de gênero e às orientações sexuais. Contemporaneamente, o movimento feminista se expressa em organizações heterogêneas.

Nesse sentido, esse movimento foi o grande impulsionador das políticas para as mulheres no mundo e também no Brasil, visibilizando o debate político, além de construir um arcabouço teórico importante para a fundamentação das reflexões em torno do tema. Suas reivindicações e bandeiras de lutas determinaram a criação dos





serviços e instituições destinadas às mulheres, sendo inegável sua influência na criação e fortalecimento dessas políticas.

A situação da mulher se consolida como um tema mais científico no Brasil com a adoção, em 1990, da categoria gênero pelas ciências humanas e sociais, sob influência das estudiosas norte-americanas, principalmente a partir da tradução do texto de Joan Scott, que define gênero como “[...] um elemento constitutivo de relações sociais fundadas sobre as diferenças percebidas entre os sexos, e o gênero é um primeiro modo de dar significado às relações de poder” (SCOTT, 1990, p. 14).

Com o fortalecimento dos estudos de gênero em detrimento dos estudos sobre a mulher, a academia passou a sistematizar mais discussões sobre as relações de gênero, ponderando que estas são desiguais. Isso possibilitou o aumento significativo de pesquisas, estudos e análises sobre essas questões, fortalecendo o processo de desnaturalização e enfrentamento das opressões de gênero, a exemplo da violência contra a mulher.

No Brasil, a adoção da categoria gênero não ocorreu de modo homogêneo por intelectuais e mulheres ligadas ao movimento feminista. Algumas estudiosas o consideravam inadequado, pois esta ocultaria o sujeito feminino, já que gênero abrangeria as relações sociais e de poder entre homens-mulheres, mulher-mulher, homem-homem, possibilitando um leque de abordagens. Outras defendiam que gênero era uma palavra traduzível apenas na língua inglesa, que já trazia o sentido de diferença sexual e sexualidade, diferentemente do português e do francês, onde essa definição não existe.

Para Cisne (2013), a tradução das produções de Scott no Brasil contribuiu para o fortalecimento da chamada “nova onda”



do feminismo, que se voltou para a mudança na linguagem e para a atuação política, tal como ocorreu no feminismo institucionalizado na Europa e nos EUA. Essa mudança se aliou aos objetivos das agências financiadoras e dos organismos internacionais, como o Banco Mundial, que tornaram gênero, no lugar de patriarcado, por exemplo, uma categoria mais palatável na concessão de financiamentos.

Nesse sentido, Cisne (2013) vem problematizar a categoria gênero, propondo a discussão da categoria relações sociais de sexo, além de contra-argumentar algumas teóricas, como Scott, em relação à consubstancialidade das categorias, classe, raça/etnia e gênero<sup>4</sup>.

Esse debate contribuiu com o desvelamento das opressões e desigualdades vivenciadas pelas mulheres, ao pautar e fundamentar que ser mulher, seus deveres e atribuições, não são determinações da natureza e/ou da biologia, mas sim construções sociais legitimadas pelas relações de gênero, ou melhor, relações sociais de sexo.

Se tais considerações são verídicas, as opressões e suas expressões, como a violência contra a mulher, podem ser enfrentadas pelo poder público. Com toda essa fundamentação teórica, passamos, no Brasil, a pautar a necessidade de políticas para as mulheres nos diversos eixos que desencadeiam a desigualdade.

---

<sup>4</sup> As autoras e estudiosas marxistas que trabalham com a categoria relações sociais de sexo compreendem que as desigualdades e opressões se expressam para além da dimensão simbólica e cultural, mesmo porque essas são frutos e consequência do modo de produzir de uma sociedade. Logicamente, não se resumem a isso, mas, como foi visto na discussão sobre a ontologia do ser social, todos os complexos da vida partem da relação concreta que os indivíduos estabelecem com a natureza e com o universo do trabalho como um todo. A reprodução social é fruto dessa relação; portanto, seus nexos como a cultura e o simbólico têm raiz no trabalho, que funda o ser social e a existência humana.



No caso da violência contra a mulher, o movimento feminista vem, desde 1980, pensando estratégias de enfrentamento a esta questão, cabendo o pioneirismo ao SOS Mulher de São Paulo, que oferecia atendimento às mulheres, configurando-se como espaço de reflexão e objetivando alterações positivas em suas vidas.

Contudo, as políticas destinadas ao enfrentamento à violência contra a mulher só ganham força anos mais tarde, especificamente no primeiro mandato do Partido dos Trabalhadores (PT), na presidência de Luiz Inácio Lula da Silva, tendo como marco a criação, em 2003, da Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM), que possui status de ministério e objetiva formular, coordenar e articular as políticas para as mulheres no Brasil, bem como com a promulgação da Lei Maria da Penha<sup>5</sup>, em 2006 (AMB, 2011).

A violência contra a mulher é um fenômeno social que tem bases concretas no modelo atual de sociedade. Os dados estatísticos materializam essa questão, que merece cada vez mais pesquisas e análises que reflitam essa realidade, problematizando os mecanismos de enfrentamento existentes, os serviços de atendimentos, as

---

<sup>5</sup> O reconhecimento da violência contra a mulher como crime no Brasil deu-se a partir da promulgação da Lei Maria da Penha em 2006, sendo impulsionada pela denúncia realizada por Maria da Penha Maia Fernandes, mulher vítima de tentativa de homicídio por parte do companheiro, na Comissão Interamericana de Direitos Humanos da Organização dos Estados Americanos (OEA). O fruto dessa ação deu-se pela condenação do Brasil por negligência e omissão em relação à violência doméstica, tendo, a partir daí, sancionado a Lei 11.340/2006, denominada popularmente de Lei Maria da Penha (LMP). A aprovação da LMP permitiu que a violência contra a mulher fosse tratada como um problema social de ordem pública, e não privada, como se costumava afirmar: por ocorrer no âmbito privado das relações afetivas, defendia-se que cabia ao casal resolver as situações de violência, e por isso muitas mulheres permaneciam nas relações violentas sem realizar denúncia.



intervenções profissionais, indicando respostas e outras saídas de superação da desigualdade de gênero.

Afirmar que a violência contra a mulher tem materialidade nesse modelo de sociedade atual não significa limitar sua análise à estrutura econômica, mas sinalizá-la dentro das discussões das relações de gênero, de modo a compreender que gênero, classe social, raça/etnia são estruturantes das relações sociais e sofrem influência do modelo econômico adotado por uma sociedade.

A organização econômica não dita apenas aspectos referentes à economia, mas padrões de consumo e de cultura que influenciam as relações sociais estabelecidas – por isso, a violência contra a mulher não está deslocada da totalidade social, sendo, assim, um fenômeno histórico concreto e objetivo. Nessa perspectiva, podemos compreender a importância do marco legal, seus limites e suas possibilidades dentro de um arco de enfrentamento mais amplo da questão.

A Lei Maria da Penha, ao criminalizar os atos violentos, preconiza em seus capítulos um arsenal de elementos e ações destinados à proteção a mulher, a saber: as formas de violência doméstica e familiar; a assistência em situação de violência; as medidas de prevenção; o atendimento policial; as medidas protetivas; a atuação do Ministério Público (MP); a assistência judiciária; o atendimento por equipe multidisciplinar etc. (BRASIL, 2006).

A partir de longos anos de luta e resistência em prol de políticas para as mulheres, a violência se torna objeto de intervenção do Estado através de políticas específicas para o atendimento às mulheres em suas variadas situações de vida e trabalho. A criação de uma Secretaria de Políticas para as Mulheres e de todos os serviços,



instituições, programas e projetos de atendimento a esse público nas diversas expressões da desigualdade de gênero nasceram em decorrência das lutas encampadas pelo movimento feminista brasileiro.

A desigualdade de gênero no Brasil se expressa de inúmeras maneiras, e traz como consequência posições diferenciadas para homens e mulheres, produzindo exploração e opressão. Um exemplo emblemático se refere ao acesso e à permanência das mulheres no mercado de trabalho, como demonstrou a pesquisa divulgada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), publicada em 08 de março de 2012, com o título *Mulher e Mercado de Trabalho*, ao afirmar que o salário das mulheres permaneceu 28% inferior ao dos homens nos últimos três anos.

Uma das faces mais cruéis dessa desigualdade é a violência contra a mulher, fenômeno social que ecoa historicamente em nossa sociedade e ainda apresenta números alarmantes. Conforme o Mapa da Violência 2012, em 1980 foram registrados 1.353 homicídios contra a mulher (femicídio); já em 2010 foram registrados 4.297 casos, o que representa um aumento de 217,6% – mais que triplo – nos quantitativos de mulheres vítimas de assassinato. Além disso, em 68,8% dos atendimentos às mulheres vítimas de violência, a agressão aconteceu na residência da vítima. Os municípios com os números mais elevados são os da região Norte do país, principalmente em Porto Velho, Rio Branco, Manaus e Boa Vista, que apresentam níveis acima de 10 homicídios em cada 100 mil mulheres. No caso de Fortaleza, que ocupa a 10ª posição, são 6,4 em cada 100 mil mulheres.

Ainda de acordo com a pesquisa, entre os anos de 2000 e 2010, cerca de 43,5 mil mulheres foram assassinadas no Brasil,



a maioria na faixa etária entre 15 e 29 anos. O mapa também demonstrou que o Brasil ocupa o 7º lugar no ranking de homicídios de mulheres. No caso dos estados brasileiros, o Ceará está na 21ª posição, e Fortaleza é a 10ª capital com maior número de assassinatos de mulheres.

A notícia divulgada em 5 de março de 2013 pela Agência da Boa Notícia afirma que o Ceará, até agosto de 2012, obteve 10.693 denúncias de violência contra a mulher; em média, 49,7 boletins de ocorrência por dia, média que superou a do ano de 2011 no mesmo intervalo de tempo, com 45,8 boletins por dia, totalizando 16.687 ocorrências.

A ampliação das políticas públicas destinadas à promoção da equidade de gênero, especialmente no que se refere ao enfrentamento à violência contra a mulher, contam com um aporte legal que norteia a intervenção estatal.

Essa ampliação pode ser constatada em diferentes leis e documentos publicados pela SPM, como no caso dos Planos Nacionais de Políticas para as Mulheres; a Lei Maria da Penha; a Política e o Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra as Mulheres; as Diretrizes de Abrigamento das Mulheres em situação de Violência; as Diretrizes Nacionais de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres do Campo e da Floresta; a Norma Técnica do Centro de Atendimento à Mulher em Situação de Violência; e a Norma Técnica das Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher. É inegável que as ações na área da violência contra a mulher foram ampliadas, e serviços como Centro de Referência de Atendimento às Mulheres; Defensorias da Mulher; Serviços de Responsabilização e Educação do Agressor; e Promotorias Espe-



cializadas passaram a compor a rede de enfrentamento e atendimento às mulheres em situação de violência.

O Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra as Mulheres tem como um dos eixos a ampliação e o fortalecimento da rede de serviços para as mulheres em situação de violência, algo positivo, pois mesmo com todas as dificuldades e contradições da política, o Brasil conseguiu ampliar os serviços e programas de atendimento às mulheres no eixo da violência<sup>6</sup>.

No caso do Ceará, a rede de atendimento à mulher em situação de violência é formada pelas seguintes instituições: Delegacias Especializadas no Atendimento à Mulher (são sete delegacias, uma em cada município: Juazeiro do Norte, Crato, Sobral, Caucaia, Fortaleza, Maracanaú, Iguatu); serviços de saúde especializados no atendimento dos casos de violência contra a mulher (Hospital Distrital Gonzaga Mota – Messejana – Fortaleza; Hospital Distrital Governador Gonzaga Mota – José Walter – Fortaleza; Hospital Nossa Senhora da Conceição – Conjunto Ceará – Fortaleza); dois Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher, um em Juazeiro do Norte e outro em Fortaleza; duas Promotorias Especializadas/Núcleos de Gênero do Ministério Público, uma em Juazeiro do Norte

---

<sup>6</sup> Os principais serviços que compõem a rede na esfera governamental são: Centros de Referência de Atendimento à Mulher; Núcleos de Atendimento à Mulher – Casas-Abrigo; Casas de Acolhimento Provisório; Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher (Deams); Núcleos ou Postos de Atendimento à Mulher; Delegacias Comuns da Polícia Civil e Militar; Instituto Médico Legal; Defensorias da Mulher; Juizados de Violência Doméstica e Familiar; Central de Atendimento à Mulher – Ligue 180; Ouvidorias; Ouvidoria da Mulher da Secretaria de Políticas para as Mulheres; serviços de saúde voltados para o atendimento dos casos de violência sexual e doméstica; Posto de Atendimento Humanizado nos aeroportos; Núcleo da Mulher da Casa do Migrante (BRASIL, 2011).



e outra em Fortaleza; três Núcleos/Defensorias Especializados de Atendimento à Mulher, a Defensoria Pública do Estado do Ceará – Fortaleza, o Núcleo de Gênero Pró-Mulher – Fortaleza e o Núcleo de Gênero Pró-Mulher – Sobral; 15 centros de referência de atendimento à mulher (Cedro, Boa Viagem, Tianguá, Juazeiro do Norte, Mauriti, Itapipoca, Redenção, Maranguape, Tauá, Quixadá, Limoeiro do Norte, Iguatu, Viçosa do Ceará e dois em Fortaleza, um municipal e um estadual); e, por fim, duas casas-abrigo em Fortaleza, uma estadual e outra municipal.

A pesquisa foi realizada na delegacia, no juizado, nos dois centros<sup>7</sup> de atendimento à mulher e nos dois abrigos. A Delegacia de Defesa da Mulher de Fortaleza (DDM) foi criada em 1986; é um órgão ligado à Secretaria de Segurança Pública e Defesa Social do Estado do Ceará e tem por objetivo oferecer atendimento especializado aos casos de violência contra a mulher. O juizado foi criado pela Lei 13.925/2001, tendo como fim específico coibir e prevenir a violência doméstica e familiar contra a mulher. O Ceram, organizado em nível estadual, foi criado em 2004 e tem por missão prestar assistência integral e humanizada às mulheres em situação de violência. O Centro Municipal de Referência Francisca Clotilde foi implantado dia 8 de março de 2006 e tem por objetivo prestar atendimento psicológico, social e orientação jurídica às mulheres em situação de violência. Os abrigos Casa-Abrigo Municipal Margarida Alves, implantada 2006, e a Casa do Caminho, instituição estadual criada em 1992, visam a atender às mulheres em situação de violência, oferecendo moradia a fim de garantir sua integridade física e

---

<sup>7</sup> Buscamos contato com o Centro Estadual de Atendimento à Mulher; agendamos várias visitas e todas foram desmarcadas, o que impossibilitou a realização da pesquisa na referida instituição.





psicológica, bem como proteção às que estão correndo risco de morte, abrigando também seus filhos menores de idade.

Contudo, todos esses ganhos em termos de ampliação e regulamentação da rede de atendimento são determinados pelas relações capitalistas, como aprofundamos no primeiro tópico. Conforme a AMB, nos dois mandatos de Lula o Estado relacionou-se de maneira diferente com as mulheres, trazendo à tona um lócus contraditório que explicita as velhas e novas maneiras de adjudicar o lugar das mulheres na política pública. Fragilizaram-se, de modo geral, os espaços das conferências e de democracia participativa, tornando difícil, por parte do movimento de mulheres, a disputa política pela orientação do Estado na promoção da equidade de gênero. Vivenciaram a execução de políticas com baixo custo que pouco ou nada avançaram na universalização dos direitos das mulheres, o que significa que não contribuíram com a transformação de suas vidas. Detectaram que “[...] em nome das políticas para mulheres, setores conservadores promoveram um renascimento do ‘primeiro damismo’ e das políticas para as ‘mulheres carentes’, que supostamente apenas têm carências e nunca direitos” (AMB, 2011, p. 22).

Aliado a esse contexto, tem-se as terceirizações na implementação das políticas sociais no Brasil, fundamentadas em uma proposta neoliberal. Os fundos públicos são acessados por inúmeras organizações da sociedade civil, entre elas setores conservadores e antifeministas, que, usando o trabalho com mulheres, angariam recursos públicos da saúde, do desenvolvimento social etc.

A pesquisa realizada na rede de atendimento de Fortaleza (CE), que tinha como foco analisar o trabalho desenvolvido pelas assistentes sociais que atendiam às mulheres em situação de vio-



lência, tocou em elementos fundamentais sobre as políticas para as mulheres no eixo de enfrentamento a violência. Os problemas vivenciados pelas profissionais, sejam infraestruturais, salariais ou de recursos humanos, não são isolados, mas sim reflexos desse contexto maior que engloba o Estado capitalista, a regulamentação dos direitos, o enfrentamento às desigualdades e às opressões.

Nas instituições pesquisadas, todas contavam com um número insuficiente de profissionais para atender à demanda cotidiana. Somente o Centro de Referência e a Casa-Abrigo municipais contavam com duas profissionais de Serviço Social e duas psicológicas, por exemplo, o que também era insuficiente.

No que se refere ao número reduzido de profissionais e à quantidade exorbitante de trabalho, a assistente social 01 demonstrou preocupação em relação ao trefismo, sinalizando a importância da realização de outras atividades, asseverando que

[...] número enorme de processos pra gente dar conta [...] Sabe quando uma pessoa rema, rema contra a maré e não chega na praia? [...] Então, por exemplo, você vê uma fila de cento e tantos processos, aí você diz: “[...] eu vou aqui fazer um mutirão pra esses processos chegarem em oitenta”. Mas quando você entrega cinco entra mais dez [...]. Eu tô (sic) falando isso bem de número, mas esses números significam pessoas, significam casos, você não pode olhar pra um processo como um pedaço de papel, aqui dentro tem uma história de vida. [...] eu queria que a gente tivesse condição de fazer mais esses trabalhos socioeducativos, para além dessas quatro paredes, dessa coisa de escritório, e aí é meio difícil [...] (assistente social 01).

Para a assistente social 05, os principais problemas são a falta de capacitação para a equipe técnica e a carência infraestrutural para a realização das atividades. Esse segundo elemento também foi apontado pela profissional 06, que necessita de um espaço reservado



para os atendimentos sociais, ponderando ainda que a rede de atendimento não consegue absorver a demanda, “[...] faltam delegacias especializadas; defensores públicos, juizado, como também mais pessoal habilitado” (assistente social 02).

Um dos desafios, como afirma o texto da Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra a Mulher, diz respeito à articulação da rede de serviços e à oferta de um atendimento de qualidade às mulheres, facilitando seu processo de superação e enfrentamento à violência e concedendo-lhes outras oportunidades de vida. Para a maioria das entrevistas, a rede em Fortaleza não é integrada e carece de um trabalho unificado, como expressa a seguinte fala:

A questão da estrutura da rede de atendimento, ela é precária tendo em vista a quantidade de mulheres que tem uma casa-abrigo com número reduzido de vagas. A gente só tem duas casas-abrigo dentro da cidade, eu entendo que ela não consegue absorver. A gente tem só um centro de referência, pela prefeitura, todo mundo olha: “Eita, quantos profissionais!”, mas qualitativamente não dá, tipo, eu tô (sic) há três meses aqui e tem hora que eu me embaratino (sic) com tantas coisas pra (sic) acompanhar. Então, a questão estrutural, a política pra (sic) atender essas mulheres. Você tem que apreciar uma medida protetiva em 48 horas, você acha que um juiz vai? Então essa questão eu acho que é o primeiro ponto a se falar, que é uma questão mais emergencial (assistente social 04).

Sabemos que uma mudança em termos de emancipação humana, na sociabilidade regida pelo capital, não será encampada pelo Estado capitalista e nem por governos neoliberais; contudo, não podemos deixar de enfrentar cotidianamente as opressões, regulamentando diversos direitos via políticas sociais.

Os limites das políticas sociais na ordem do capital são tais que não conseguimos implementar condições de atendimento à população que incidam veementemente nos processos de desigualdade



e opressão. As falas das profissionais retratam como esse contexto é desfavorável em inúmeros aspectos.

Isso se alia às prioridades orçamentárias do governo e à subalternidade das políticas sociais à política econômica. Essa constatação pode ser exemplificada pelos mecanismos usados na chamada Desvinculação das Receitas da União (DRU), que vêm permitindo o governo desvincular cerca de 20% do dinheiro que a Constituição Federal determina que seja investido em educação, saúde, previdência e assistência.

É importante afirmar que não permanecemos no mesmo lugar em relação às políticas para as mulheres; entretanto, pouco se avançou, continuando a produção de programas pontuais, insuficientes e desarticulados. No que se refere ao segundo PPA (2008-2011), não se garantiu o mesmo processo participativo vivenciado no anterior. Em relação às políticas para as mulheres, não houve alterações significativas.

Em síntese, vivenciamos um período de avanços e recuos. Não se pode negar que a criação da SPM veio fortalecer uma rede de atendimento e serviços destinados às mulheres, com a ampliação das delegacias e casas-abrigo, bem como com a criação de diversos equipamentos destinados ao enfrentamento à violência contra a mulher. Porém, ainda esbarramos em limites que poderiam ser solucionados, a fim de fortalecer essas políticas que ainda são invisíveis nos planejamentos e orçamentos do governo federal e de inúmeros estados brasileiros, tornando-se um gargalo no processo de acompanhamento, implementação, articulação e controle social das políticas para as mulheres.

Como afirma Pinheiro (2011, p.05), o modelo de planejamento e orçamento que o Brasil vem sedimentando em seus Planos



Plurianuais é limitado no que se refere à incorporação dos órgãos setoriais à perspectiva de gênero em suas diretrizes e objetivos estratégicos, o que significa que no decorrer do planejamento setorial, no momento da definição das “[...] prioridades e estratégias de ação de cada órgão para os quatro anos seguintes, não se pensa nas necessidades e especificidades de grupos sociais, como mulheres e negros”.

### **Considerações finais**

A ampliação e efetivação das políticas sociais necessitam do avanço eminente das lutas coletivas por direitos dos mais variados setores historicamente oprimidos e explorados. Essas são mediações fundamentais dentro da sociabilidade do capital, sobretudo em tempos de crise, e que devem se constituir em estratégias e táticas para além da imediatividade, mirando um projeto coletivo que conjugue o enfrentamento das expressões emergenciais do largo complexo de alienação nos campos da produção e da reprodução social, mas também a busca pela superação radical dos limites para a materialização plena desses mesmos direitos almejados.

A partir do exposto, sabemos ser impossível implementar a real igualdade de gênero no capitalismo, contudo, o fortalecimento desse conjunto de ações articuladas é de suma importância para o acesso às melhores condições de vida daquelas que lutam pela superação das diversas formas de opressão e exploração.

De acordo com Diniz e Queiroz (2013), as políticas públicas e os programas governamentais podem exercer um papel importante na luta contra as desigualdades, mas pode também reforçá-las, quando não se atentam para as disparidades de gênero expressas na forma de violência, nas condições de vida e trabalho das mulheres. Para as



autoras, é urgente que as três esferas de governo planejem estratégias de ação e gestem serviços, programas, projetos e políticas destinadas a enfrentar esse contexto.

As desigualdades de gênero fazem parte da totalidade da vida social e estão perfeitamente articuladas com a lógica do sistema capitalista, que transforma diferenças em desigualdades e opressões.

Assim, para compreender as características das políticas para as mulheres, é preciso aprofundar o entendimento de seus fundamentos, os limites e as possibilidades das mesmas, perpassando pela compressão da maneira como estamos financiando e destinando recursos para as políticas públicas e sociais no Brasil e quais os reais rebatimentos no enfrentamento concreto daquilo que é essencial na reprodução das desigualdades.

## Referências bibliográficas

ARTICULAÇÃO DE MULHERES BRASILEIRAS (AMB). *Políticas públicas para igualdade: balanço de 2003 a 2010 e desafios do presente*. Secretária Executiva da AMB, Fórum de Mulheres da Amazônia Paraense, Brasília, CFEMEA, 2011.

BEHRING, Elaine R.; BOSCHETTI, Ivanete. *Política Social: fundamentos e história*. Biblioteca Básica do Serviço Social. São Paulo: Cortez, 2006.

BRASIL. *Lei 11.340/2006*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/\\_Ato2004-2006/2006/Lei/L11340.htm](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11340.htm)>. Acesso em: 15 dez. 2011.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. *Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência*



*contra as Mulheres*. Brasília: Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, 2011d.

CASTELO, R. *O social liberalismo: auge e crise da supremacia burguesa na era neoliberal*. São Paulo: Expressão Popular, 2013.

CISNE, Mirla. *Feminismo, Luta de Classes e Consciência Militante Feminista no Brasil*. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2013.

IAMAMOTO, Marilda Villela. Os espaços sócio-ocupacionais do assistente social. In: *Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais*. Brasília: CFESS/ABPESS, 2009. p. 342-373.

IASI, M. O direito e a luta pela emancipação humana. In: Organizadores. *Direitos Humanos e serviço social: polêmicas, debates e embates*. 3 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2013.

KONDER, Leandro. *Marxismo e alienação: contribuição para um estudo do conceito marxista de alienação*. São Paulo: Expressão Popular, 2009.

MARX, Karl. *Manuscritos econômicos-filosóficos*. São Paulo: Boitempo, 2010.

MARANHÃO, C. H. Acumulação, trabalho e superpopulação: crítica ao conceito de exclusão social. In: Organizadores. *O mito da assistência social: ensaios sobre Estado, política e sociedade*. 4 ed. São Paulo: Cortez, 2010.

MOTA, A. E. A centralidade da Assistência Social na Seguridade Social brasileira nos anos 2000. In: Organizadores. *O mito da assistência social: ensaios sobre Estado, política e sociedade*. 4 ed. São Paulo: Cortez, 2010.

NETTO, José Paulo. *Capitalismo monopolista e Serviço Social*. São Paulo: Cortez, 2011.



PINHEIRO, L. *Planejamento e Financiamento das Políticas para as Mulheres*: possibilidades para o Plano Plurianual 2012-2015. Nº 08. Brasília, 2011.

QUEIROZ, Fernanda Marques. *Não se rima amor e dor*: cenas cotidianas de violência contra a mulher. Mossoró: Edições UERN, 2008.

SILVA, Uelber B. *Racismo e alienação*: uma aproximação à base ontológica da temática racial. São Paulo: Instituto Lukács, 2012.

SITCOVSKY, M. Particularidades da expansão da assistência social no Brasil. In: Organizadores. *O mito da assistência social*: ensaios sobre Estado, política e sociedade. 4 ed. São Paulo: Cortez, 2010.

SCOTT, Joan. Gênero: uma categoria útil de análise histórica. In: Organizadores. *Educação e Realidade*. Porto Alegre, v.16, n.2, p., 5-22, jul/dez., 1990.





# TRABALHO EM CONDIÇÕES DEGRADANTES – CARACTERIZAÇÃO

## ANÁLISE DA JURISPRUDÊNCIA DO TRT/8ª REGIÃO E DO TRF/1ª REGIÃO

José Claudio Monteiro de Brito Filho<sup>1</sup>  
Yasmin Sales Silva Cardoso<sup>2</sup>  
Ana Rebecca Manito Litaiff<sup>3</sup>

**Resumo:** Texto que discute como o trabalho em condições degradantes é reconhecido pela jurisprudência de dois tribunais brasileiros. O objetivo geral foi verificar como o Tribunal Regional do Trabalho da 8ª Região e o Tribunal Regional Federal da 1ª Região reconhecem as condições degradantes de trabalho para a caracterização do trabalho escravo. Metodologicamente, o estudo está dividido em duas partes. A primeira, em que é feita a análise da doutrina e de decisões a respeito do assunto pelo Supremo Tribunal Federal, e a segunda, quando são discutidas decisões dos tribunais acima indicados em que há a caracterização do trabalho em condições degradantes. Encerrando o texto, há uma breve análise a respeito da forma como essa caracterização é feita, em contraste com a doutrina e a jurisprudência do STF.

**Palavras-chave:** Trabalho em condições degradantes: caracterização. Tribunal Regional do Trabalho da 8ª Região. Tribunal Regional Federal da 1ª Região.

---

<sup>1</sup> Doutor em Direito das Relações Sociais pela PUC/SP. Professor do Programa de Pós-Graduação em Direito do CESUPA. Professor do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFPA. Titular da Cadeira nº 26 da Academia Brasileira de Direito do Trabalho.

<sup>2</sup> Aluna do Curso de Graduação em Direito do CESUPA

<sup>3</sup> Aluna do Curso de Graduação em Direito do CESUPA



## DEGRATING LABOR CONDITIONS - CHARACTERIZATION A STUDY ON LABOR COURT(8ª) AND FEDERAL COURT´S(1ª) CASE LAW

**Abstract:** Text that discusses how work in degrading conditions is recognized by the jurisprudence of two Brazilian courts. The general objective was to verify how the Regional Labor Court of the 8th Region and the Federal Regional Court of the 1st Region recognize the degrading conditions of work for the characterization of slave labor. Methodologically, the study is divided into two parts. The first is the analysis of the doctrine and decisions on the subject by the Federal Supreme Court, and the second, when decisions of the above-mentioned tribunals are discussed in which the characterization of work in degrading conditions is discussed. Closing the text, there is a brief analysis of how this characterization is done, in contrast to the doctrine and jurisprudence of the STF.

**Key Words:** Working in degrading conditions: characterization. Regional Labor Court of the 8th Region. Federal Regional Court of the 1st Region.

### Considerações iniciais

Como pode ser visto com facilidade, o artigo 149 do Código Penal Brasileiro não prevê uma conduta genérica e única para que os bens jurídicos protegidos sejam objeto de ofensa, como, ao contrário, e por exemplo, ocorre no homicídio, quando o crime é: *matar alguém*.

No caso do trabalho em condições análogas à de escravo são prescritas várias hipóteses para sua ocorrência, que podem ser denominadas de modos de execução, e que podem ser divididos da seguinte forma: I - Trabalho escravo típico, em que os modos de execução são: (1) trabalho forçado ou em (2) jornada



exaustiva; (3) trabalho em condições degradantes; e (4) trabalho com restrição de locomoção, em razão de dívida contraída; II - Trabalho escravo por equiparação, que se apresenta pelos seguintes modos: retenção no local de trabalho, (1) por cerceamento do uso de qualquer meio de transporte; (2) pela manutenção de vigiância ostensiva; ou, (3) pela retenção de documentos ou objetos de uso pessoal do trabalhador.

Para compreender o trabalho em condições análogas à de escravo não basta, então, caracterizar genericamente o ilícito, pois ele pode ocorrer de diversas formas, e é preciso compreender essas formas, pois é a partir delas que a tipificação ocorrerá. É o que tentaremos fazer nesse breve texto, em relação ao trabalho em condições degradantes, mas, dessa vez, especialmente a partir de decisões a respeito proferidas pelo Tribunal Regional do Trabalho da 8ª Região (TRT/8ª Região) e pelo Tribunal Regional Federal da 1ª Região (TRF/1ª Região).

Nosso objetivo é confrontar uma visão doutrinária já consolidada, bem como o que foi decidido a respeito do trabalho em condições degradantes pelo Supremo Tribunal Federal (STF) em julgamento no Inquérito 2.131 Distrito Federal, com o que vem sendo decidido pelos tribunais acima especificados, verificando até que ponto sua jurisprudência reflete, especialmente, o que a mais alta Corte do país decidiu.

E esse é um modo de execução crucial para o combate ao trabalho escravo, pela frequência com que é verificado nas inspeções realizadas pelo Ministério do Trabalho, via de regra com a presença do Ministério Público do Trabalho e dos órgãos de segurança, tanto que, as principais propostas de alteração da definição



de trabalho escravo, quer para os fins do artigo 149, do Código Penal, quer para a aplicação do artigo 243 da Constituição da República, e que estão consubstanciadas no PL 3842, de 2012, da Câmara dos Deputados, e no PLS nº 432, de 2013, do Senado da República, procuram eliminar o trabalho em condições degradantes como forma de caracterizar o trabalho escravo.

Para a análise que pretendemos desenvolver, primeiro vamos fazer a exposição do trabalho em condições degradantes, do ponto de vista doutrinário e, como dito, do que é visto a partir de decisão paradigmática do STF, e, após isso, veremos como o TRT/8ª Região e, em seguida, o TRF/1ª Região caracterizam esse modo de execução, para, ao final, fazermos considerações que façam a ligação entre todos os aspectos, verificando até que ponto a jurisprudência de dois tribunais estratégicos para o combate ao trabalho escravo, por terem jurisdição sobre estados-membros em que é grande a incidência desse ilícito, especialmente o Estado do Pará, é compatível com o que foi construído a respeito.

Observamos que a análise feita nos tribunais, embora a coleta tenha abrangido, de início, todos os acórdãos localizados em período posterior à alteração do artigo 149 do Código Penal Brasileiro em 2003, é qualitativa, pois foi dada ênfase às decisões que são capazes de revelar como os órgãos do TRT da 8ª Região e do TRF da 1ª Região percebem o trabalho em condições degradantes.

## **1 Trabalho em condições degradantes: visão doutrinária e do Supremo Tribunal Federal**

As condições degradantes de trabalho, ou, como se denomina mais comumente, o trabalho em condições degradantes, são



de longe o modo de execução que mais trabalho tem dado para a doutrina e para a jurisprudência, assim como o que mais suscita dúvidas nas inspeções que são realizadas. É que não há uma situação única, como, por exemplo, no caso da jornada exaustiva.

Verifiquemos primeiro o que dizem os autores a respeito. Melo (2003, p. 15), para descrever as condições degradantes de trabalho, relaciona, acertadamente, péssimas condições de trabalho e de remuneração com restrições à autodeterminação do trabalhador. Depois indica, a título de exemplo, algumas situações em que se verificam o trabalho degradante, como: a intermediação fraudulenta do trabalho; a submissão a condições precárias pela falta ou pelo inadequado fornecimento de boa alimentação e água potável; a existência de alojamentos sem condições mínimas; o não fornecimento dos instrumentos para o trabalho e dos equipamentos de proteção individual; o não cumprimento da legislação que rege o trabalho humano etc.

Nucci (2008, p. 691), por sua vez, afirma que, para haver condições degradantes de trabalho *é preciso que o trabalhador seja submetido a um cenário humilhante de trabalho, mais compatível a um escravo do que a um ser humano livre e digno*. Continua dizendo que é o bom senso que indicará, para a caracterização, o caminho a percorrer, podendo o juiz utilizar a legislação que rege o trabalho e fixa as condições mínimas.

Capez (2009, p. 346), por seu turno, fala no trabalho *em condições subumanas*, enquanto que Prado (2008, p. 64) equipara condições degradantes a condições aviltantes.

Como podemos observar, desde agora, do que foi exposto pelos autores, o que determina a ocorrência do trabalho em con-



dições degradantes é, como disse Prado, o aviltante tratamento dispensado aos trabalhadores, que os desumaniza, ou seja, que os assemelha a uma coisa, a um bem.

Isso nem sempre é suficiente para uma jurisprudência positiva. Observemos a decisão abaixo:

DANO MORAL COLETIVO. TRABALHO EM CONDIÇÕES DEGRADANTES. CARACTERIZAÇÃO. Afigura-se perfeitamente possível a ocorrência de dano moral coletivo proveniente de perversas relações de trabalho, quando em detrimento da dignidade da pessoa humana e de sua liberdade, na hipótese de restar configurado o trabalho em condições análogas à escravidão, em razão de sua ampla repercussão perante a sociedade mundial e o transtorno social causado: “... se o trabalhador presta serviços exposto à falta de segurança e com riscos a sua saúde, temos o trabalho em condições degradantes. Se as condições de trabalho mais básicas são negadas ao trabalhador, como o direito de trabalhar em jornada razoável e que proteja sua saúde, garanta-lhe descanso e permita o convívio social, há trabalho em condições degradantes. Se, para prestar o trabalho, o trabalhador tem limitações na sua alimentação, na sua higiene, e na sua moradia, caracteriza-se o trabalho em condições degradantes. Se o trabalhador não recebe o devido respeito que merece como ser humano, sendo, por exemplo, assediado moral ou sexualmente, existe trabalho em condições degradantes” (José Cláudio Monteiro de Brito Filho, *in* “Trabalho com Redução do Homem a Condição Análoga à de Escravo e Dignidade da Pessoa Humana”) (BRASIL: Tribunal Regional do Trabalho da 8ª Região, 2005b).

O acórdão — do TRT da 8ª Região, ressalte-se —, lido apenas pela ementa, aparentemente indica uma decisão favorável, mas, isso ocorreu somente em parte. Embora tenha havido a condenação em dano moral coletivo, pelas péssimas condições de trabalho, o que caracteriza o trabalho em condições degradantes, tendo havido até citação de texto publicado por um dos autores deste texto, em que isso é dito de forma expressa (BRITO FILHO, 2006, P. 132-



133), não implicou esta decisão reconhecimento de haver trabalho em condições análogas à de escravo, uma vez que a turma, por maioria, não chancelou esse entendimento.

Esta decisão, a propósito, é divergente de outra, envolvendo o mesmo réu e os mesmos fatos, proferida pelo Supremo Tribunal Federal, e onde a decisão da 2ª Turma do Tribunal Regional do Trabalho da 8ª Região foi até utilizada na tentativa de impedir o recebimento de denúncia do Procurador-Geral da República pelo crime de submeter trabalhadores à condição análoga à de escravos.

Nesse feito, o Inquérito 2.131 Distrito Federal, em que foi Relatora a Ministra Ellen Gracie, e Redator Designado o Ministro Luiz Fux, reconheceu-se a possibilidade de haver trabalho escravo pela imposição, aos trabalhadores, de condições degradantes de trabalho.

A ementa do acórdão assim dispõe:

**EMENTA:** INQUÉRITO. DENÚNCIA. ALICIAMENTO DE TRABALHADORES (ART. 207, § 1º, CP). FRUSTRAÇÃO DE DIREITO ASSEGURADO PELA LEGISLAÇÃO TRABALHISTA MAJORADO (ART. 203, § 1º, I, E § 2º, CP). REDUÇÃO A CONDIÇÃO ANÁLOGA À DE ESCRAVO (ART. 149). INDEPENDÊNCIA DE INSTÂNCIAS. JÚIZO DE PROBABILIDADE CONFIGURADO. DENÚNCIA RECEBIDA.

1. O art. 395 do CPP só permite a rejeição da denúncia quando for manifestamente inepta, faltar pressuposto processual ou condição para o exercício da ação penal, ou, ainda, faltar justa causa para o exercício da ação penal, situações que não se configuram na hipótese.
2. A persecução penal relativa à suposta prática dos crimes previstos nos arts. 207, § 1º (aliciamento de trabalhadores), 203, § 1º, I, e § 2º (frustração de direito assegurado pela legislação trabalhista majorado), e 149 (redução a condição análoga à de escravo) do Código Penal, independe do prévio desfecho dos processos trabalhistas em curso, ante a independência de instâncias.
3. A orientação jurisprudencial relativa ao delito de sonegação tributária



é inaplicável à situação, porquanto a redução ou supressão de tributo é elemento típico do crime do art. 1º da Lei nº 8.137/90, o mesmo não ocorrendo com relação aos delitos apontados na denúncia.

4. Os argumentos de fato suscitados pelo denunciado, como a temporariedade do vínculo de trabalho, a inexistência da servidão por dívida ou de qualquer coação, dentre outros, não merecem análise nesta sede de cognição sumária, que se limita a apurar a existência de justa causa, esta configurada pelas inúmeras provas colhidas pelo Ministério Público Federal.

5. Os elementos de prova acostados à denúncia são capazes de conduzir a um juízo de probabilidade a respeito da ocorrência do fato típico, antijurídico e culpável, bem como de sua autoria.

6. Denúncia recebida (BRASIL: Supremo Tribunal Federal, 2012b, p. 1-2 do acórdão em seu inteiro teor).

Mas, é do corpo do acórdão, no voto da Ministra Ellen Gracie que se verifica o entendimento de que o trabalho em condições degradantes configura trabalho escravo. O interessante, em parte dele, é que do acórdão consta trecho quase que idêntico ao do texto que foi utilizado na decisão do TRT da 8ª Região, embora, no tribunal trabalhista, sem o reconhecimento do trabalho escravo.

O trecho é o seguinte:

Aproveito para reproduzir trecho de trabalho de doutrina acerca do tema (José Cláudio Monteiro de Brito Filho, *op. cit.*, p. 133): “Na verdade, como em muitos fenômenos que têm conceitos ditos ‘abertos’, às vezes é mais fácil dizer o que não é trabalho em condições degradantes do que o contrário. Seria simples, por exemplo, dizer que um trabalho, mesmo que exercido em condições duras, como o dos lavradores no campo, não seria considerado como em condições degradantes se os trabalhadores tivessem a adequada proteção para o seu exercício e os seus direitos trabalhistas resguardados; incluídos aí, jornada de trabalho normal, condições razoáveis de moradia, alimentação e higiene, e fossem respeitados. Também é fácil definir trabalho em condições degradantes quando se utiliza, ainda negativamente, o princípio que fixa o mínimo de direitos do homem-trabalhador: a dignidade humana. Nesses termos, considera-se trabalho em condições degradantes aquele em que não são respeitados os direitos mínimos para o resguardo da





dignidade do trabalhador. (...) é aquele em que há falta de condições mínimas de trabalho, de moradia, higiene, respeito e alimentação, tudo devendo ser garantido – o que deve ser esclarecido, embora pareça claro – em conjunto; ou seja, em contrário, a falta de um desses elementos impõe o reconhecimento do trabalho em condições degradantes. Assim, se o trabalhador presta serviços exposto à falta de segurança e com riscos à sua saúde, temos o trabalho em condições degradantes. Se as condições de trabalho mais básicas são negadas ao trabalhador, como o direito de trabalhar em jornada razoável e que proteja sua saúde, garanta-lhe descanso e permita o convívio social, há trabalho em condições degradantes. Se, para prestar o trabalho, o trabalhador tem limitações na sua alimentação, na sua higiene, e na sua moradia, caracteriza-se o trabalho em condições degradantes” (*Ibidem*, p. 19-20 do acórdão em seu inteiro teor).

O que motiva isso? Seguramente não são, como se poderia esperar, análises qualitativamente diversas do que são condições degradantes de trabalho a ensejar o reconhecimento de que há um ilícito penal, de um lado, e, de outro, violações de preceitos trabalhistas que configuram normas de proteção dos trabalhadores, mas sem que seus direitos fundamentais sejam ofendidos, o que se pode esperar, nos casos concretos.

Não, o que motiva decisões divergentes a respeito dos mesmos fatos — nesse caso exatamente os mesmos fatos, como dito acima —, é a recusa de alguns órgãos julgadores em reconhecer o trabalho escravo fora da situação em que há privação da liberdade de ir e vir, o que não está em questão neste modo de execução, não obstante em algumas situações fáticas seja comum haver mais de um modo de execução presente para a caracterização do crime de reduzir alguém à condição análoga à de escravo, como, por exemplo, trabalho forçado mais condições degradantes de trabalho, ou condições degradantes de trabalho mais restrição de locomoção por dívida contraída, sendo essa última situação, a



propósito, bem frequente nas ocorrências de trabalho escravo no meio rural.

Exemplo desse entendimento dissonante pode ser encontrado no próprio Supremo Tribunal Federal e no acórdão que se aqui está analisando, o Inquérito 2.131 Distrito Federal.

Nele, depois de pedido de vistas, proferiu voto divergente — tendo ficado vencido — o Ministro Gilmar Mendes que, de forma expressa, consignou o entendimento de que somente se houver cerceamento da liberdade de ir e vir, em qualquer dos modos de execução e não somente naqueles em que isto é evidenciado de forma clara no artigo 149 do Código Penal, poder-se-á falar em trabalho em condições análogas à de escravo.

Disse o Ministro Gilmar Mendes:

A inclusão no tipo penal das condutas de impor jornada exaustiva, trabalhos forçados ou condições degradantes de trabalho deve ser compreendida como apta a considerá-las meios de se reduzir alguém a condição similar à de escravo, restringindo, portanto, seu direito de ir e vir. Não parece ser a melhor exegese do art. 149 o reconhecimento da existência do crime de “*redução a condição análoga à de escravo*” quando a conduta cingir-se à agressão às condições dignas de trabalho, às ofensas aos direitos trabalhistas, ainda que relacionados à jornada de trabalho ou à quantidade de esforço, sem que haja a correspondente diminuição do direito de ir e vir do empregado.

Só haverá conduta típica se a imposição de trabalhos forçados estiver ocorrendo em regime de cerceamento de liberdade que autorize o raciocínio de que o regime é similar ao de escravidão.

Da mesma maneira, as condições degradantes, para serem punidas com base no art. 149, devem estar sendo impostas ao escravo ou ao sujeito passivo submetido a regime que se assemelha à escravidão.

Igualmente, a jornada excessiva punível pelo citado artigo não é aquela fixada em qualquer relação de trabalho, mas aquela firmada na submissão de alguém a outrem, com mitigação ou cessação absoluta de sua liberdade de ir e vir (*Ibidem*, p. 64-65 do acórdão em seu inteiro teor).



Isso foi dito, também, de forma expressa, pelo Ministro Marco Aurélio, em voto (vencido) em outra decisão do STF, no Inquérito 3.412 Alagoas (BRASIL: Supremo Tribunal Federal, 2012a, p. 9 do acórdão em seu inteiro teor).

Para os indicados ministros, somente se configura o trabalho em condições análogas à de escravo se, juntamente com determinado modo de execução, estiver presente o primeiro, que é o trabalho forçado, em que a liberdade de locomoção do trabalhador, de alguma forma, é cerceada, ou o quarto modo, restrição de locomoção em razão de dívida contraída, pela mesma razão.

Ora, os modos são independentes entre si, bastando um deles para que se configure o trabalho em condições análogas à de escravo. Essa é a linha que prevalece na Instrução Normativa nº 91/2011, da Secretária de Inspeção do Trabalho, e que, no artigo 3º, § 1º, letra “c”, identifica as condições degradantes de trabalho como:

[...] todas as formas de desrespeito à dignidade humana pelo descumprimento aos direitos fundamentais da pessoa do trabalhador, notadamente em matéria de segurança e saúde e que, em virtude do trabalho, venha a ser tratada pelo empregador, por preposto ou mesmo por terceiros, como coisa e não como pessoa.

Note-se na definição, a propósito, a clara inspiração nas noções kantianas a respeito da dignidade humana, o principal bem jurídico tutelado pelo artigo 149 do Código Penal (BRITO FILHO, 2014, p. 58-65).

Feito esse panorama, podemos caracterizar as condições degradantes de trabalho com base em três elementos: 1. a existência de relação de trabalho; 2. a negação das condições mínimas de trabalho, a ponto de equiparar o trabalhador a uma coisa ou a um



bem; 3. a imposição dessas condições contra a vontade do trabalhador, ou com a anulação sua vontade, por qualquer circunstância que assim o determine.

A respeito dessas características, importante observar:

Primeiro, a obrigatória existência de uma relação de trabalho – caracterizada pela prática de um ato ilícito, mas ainda assim uma relação de trabalho – é um elemento da identificação do ilícito penal em qualquer situação.

Segundo, a negação das condições mínimas de trabalho está relacionada à violação do bem jurídico dignidade da pessoa humana, e na perspectiva definida por Kant. Assim, não é qualquer ilicitude trabalhista que caracterizará o trabalho em condições degradantes, mas aquele em que se possa vislumbrar a instrumentalização do ser humano. Irregularidades trabalhistas, condenáveis sob esse aspecto, mas que não sejam suficientes para equiparar o ser humano a um bem, não serão suficientes para caracterizar o trabalho em condições degradantes sob a ótica penal.

Não há, todavia, uma lista de violações que possa indicar quando há ou não a presença das condições degradantes. É o conjunto de violações, e o que isso produz em termos de ofensa à dignidade da pessoa humana que levará ou não à instrumentalização do ser humano e, por conseguinte, ao ilícito penal.

É o que se pode constatar, por exemplo, da decisão abaixo, que considerou a existência do ilícito a partir de uma combinação entre as péssimas condições de vida, a partir do que era fornecido pelo tomador de serviços, com as condições de trabalho, também concedidas abaixo do que era necessário, especialmente para a preservação da saúde do trabalhador.



A ementa da decisão é a seguinte:

DANO MORAL. CONFIGURAÇÃO. Faz jus o trabalhador à indenização por dano moral quando demonstrado, nos autos, ter sofrido lesão em seus direitos personalíssimos, como a honra e a dignidade, por ato do empregador que lhe submetia a condições de trabalho indignas e degradantes, inclusive com possíveis prejuízos à saúde do homem-trabalhador, podendo a conduta do empregador, inclusive, ser tipificada como ilícito criminal, nos termos do artigo 149 do Código Penal (BRASIL: Tribunal Regional do Trabalho da 8ª Região, 2005a).

É do corpo do voto, todavia, que se verifica a combinação de violações nas condições de vida e de trabalho por nós aludida. Consta da página 11 do acórdão já indicado:

Restou comprovado nos autos, através do depoimento da primeira testemunha ouvida, que o reclamante residiu em um barraco cedido pela reclamada por mais ou menos trinta dias, o qual alagava freqüentemente. Da mesma forma, restou demonstrado que os trabalhadores eram obrigados a tomar água do córrego, pois o empregador não oferecia água potável para o consumo. Além disso, não foram fornecidas máscaras, luvas, botinas ou outros equipamentos de segurança, sendo importante ressaltar que o autor trabalhava manuseando venenos, fato que teria lhe causado problemas de saúde.

Já a imposição dessas condições contra a vontade do trabalhador significa a violação da liberdade deste, também pela ótica da doutrina de Kant, caracterizando o que se pode denominar de domínio extremado, e que atenta contra a liberdade do trabalhador, impedindo-o de agir com autonomia para decidir fazer o que é certo.

Definidos os elementos, podemos oferecer definição de condições degradantes de trabalho como condições impostas pelo tomador de serviços que, em relação de trabalho em que o presta-



dor de serviços tem sua vontade cerceada ou anulada, com prejuízos à sua liberdade, resultam concretamente na negação de parte significativa dos direitos mínimos previstos na legislação vigente, desde que isto signifique a instrumentalização do trabalhador.

## **2 Trabalho em condições degradantes e a jurisprudência do Tribunal Regional do Trabalho da 8ª Região**

O Tribunal Regional do Trabalho da 8ª Região, com sede na cidade de Belém, e jurisdição sobre os Estados do Pará e do Amapá, é um dos pioneiros no julgamento de casos envolvendo o trabalho em condições análogas à de escravo, embora nem sempre haja o reconhecimento nas condições ditadas pela doutrina e pela decisão paradigma do STF, como visto no item anterior, em que foram apresentadas duas decisões desse tribunal, uma delas em sentido completamente oposto ao que foi construído pela doutrina e decidido pelo Supremo Tribunal Federal.

Para encontrar a forma como o tribunal, todavia, decide as questões relativas às condições degradantes de trabalho e seus efeitos, a pesquisa feita foi além desses dois acórdãos, debruçando-se sobre vinte decisões, encontradas no período de maio de 2007 a maio de 2016, destacando-se quatro entre elas — além das duas já apresentadas no item anterior —, que são as que melhor permitem observar o posicionamento do Regional, pelo conteúdo e pela atualidade, além da Súmula 36 do tribunal, que trata da matéria.

Começando, em março de 2013 o Tribunal Regional do Trabalho da 8ª Região, pela 1ª Turma, considerou como trabalho degradante o trabalho que não proporciona condições adequadas para a prestação do serviço, que desrespeita a integridade física,



intelectual e moral do trabalhador, com destaque para o descumprimento do previsto na NR31 do Ministério do Trabalho. Vejamos o que dispõe a ementa do acórdão:

**DANO MORAL. TRABALHO EM CONDIÇÕES DEGRADANTES. COMPROVAÇÃO.**

Configura trabalho em condições degradantes o executado em alojamento destituído das condições adequadas previstas na NR 31 do Ministério do Trabalho e Emprego. Inadmissível aceitar que a existência de igarapé no local onde as atividades eram desenvolvidas substitua a exigência de um chuveiro para cada grupo de dez trabalhadores, contida na referida norma regulamentadora. (BRASIL: Tribunal Regional do Trabalho da 8ª Região, 2013b).

Em outra decisão do mesmo período, julgada alguns meses antes, podemos vislumbrar uma caracterização mais aprofundada a respeito do trabalho degradante, relacionando o modo com a garantia do mínimo existencial, que são garantias materiais para se ter uma vida digna. É o que verificamos abaixo:

**DANO MORAL. MAQUINISTA DE TREM DA VALE. TRABALHO EM CONDIÇÕES DEGRADANTES. DESRESPEITO AO MÍNIMO EXISTENCIAL. COMPROVAÇÃO.**

É patente o trabalho em condições degradantes a que estava sujeito o empregado que trabalha na função de maquinista e que é privado de utilizar o banheiro sempre que necessário, em virtude da existência de um dispositivo de segurança intitulado “alertor” que o impede de se afastar do painel de controle, quando em movimento a locomotiva, por mais de 1min25seg, sendo obrigado, por conseguinte, a defecar em jornais e sacos plásticos, bem como a urinar pela janela ou em copos e garrafas no mesmo local onde fazia suas refeições (cabine do trem). Tal situação atenta contra a garantia do **mínimo existencial: conjunto de garantias materiais para uma vida digna.**

**DANO MORAL. INDENIZAÇÃO. FIXAÇÃO DO QUANTUM.**

No arbitramento da indenização por dano moral, deve o julgador lançar mão do princípio da razoabilidade, cujo corolário é o princípio da



proporcionalidade, pelo qual se estabelece a relação de equivalência entre a gravidade da lesão à imagem e à honra e o valor monetário da indenização imposta. Uma vez atendidos tais critérios, indevida a majoração pretendida. (BRASIL: Tribunal Regional do Trabalho da 8ª Região, 2013a).

No corpo do acórdão, no voto da Desembargadora Rosita de Nazaré Sidrim Nassar, em parte repetindo o que já consta da ementa, verificamos que foi primordial para a caracterização do trabalho degradante o fato de o trabalhador ser privado de fazer suas refeições em ambiente higienizado e do uso do banheiro com o trem em movimento. Vejamos o trecho de seu voto:

No caso em questão, a conduta da reclamada, expondo o reclamante a condições indignas e degradantes de labor, privando-o de fazer sua refeição em ambiente higienizado e do uso do banheiro com o trem em movimento, obrigando-o a improvisar a realização de suas necessidades fisiológicas em sacos, copos e garrafas plásticas, viola o princípio da dignidade da pessoa humana, um dos fundamentos da ordem jurídica brasileira e princípio norteador da atuação do Estado, previsto no art. 1º, III, da Constituição da República.

Note-se que, no caso, não há modificações de posicionamento em relação às duas decisões, pois proferidas com o voto da mesma relatora, e em datas próximas. O que há, então, é somente a forma como a Desembargadora expressa seu convencimento, até pelas exdrúxulas condições de trabalho expostas no segundo caso apresentado, não obstante no primeiro caso a degradância também esteja presente, e de forma clara.

Já em decisão de 2014, ainda da 1ª Turma, a respeito da configuração do trabalho degradante, que segue a mesma linha de raciocínio da Jurisprudência anterior, é fator primordial para a caracterização do trabalho degradante a restrição de direitos





mínimos de subsistência e dignidade do trabalhador no seu lugar de trabalho:

**DANO MORAL. TRABALHO DEGRADANTE.** Ao não proporcionar ao obreiro água potável para beber, nem banheiros, a reclamada violou o princípio da proteção à dignidade da pessoa humana, estando sujeita a pagar ao reclamante indenização por danos morais. (BRASIL: Tribunal Regional do Trabalho da 8ª Região, 2014).

Por fim, em decisão mais recente, de fevereiro de 2015, também da 1ª Turma, segue-se a linha de raciocínio do acórdão anterior, onde o trabalho degradante é aquele que viola os direitos fundamentais e a dignidade do trabalhador, tendo como fator preponderante o fato de os trabalhadores não possuírem condições básicas de higiene e alimentação adequada no local de trabalho. Observemos a decisão abaixo:

**INDENIZAÇÃO POR DANO MORAL. TRABALHO EM CONDIÇÕES DEGRADANTES.** Ficou provado que o reclamante fazia suas necessidades fisiológicas no mato, alimentava-se sentado no chão ou dentro do ônibus, além de ingerir comida de má qualidade ter que beber água do igarapé, motivo pelo qual devida a indenização por dano moral. (BRASIL: Tribunal Regional do Trabalho da 8ª Região, 2015).

Já em nove de maio de 2016 o Tribunal Regional do Trabalho da 8ª Região editou a Súmula 36, que trata do trabalho forçado, degradante e em condições análogas a de escravo, e que tem o seguinte teor:

**TRABALHO FORÇADO, DEGRADANTE OU EM CONDIÇÕES ANÁLOGAS À DE ESCRAVO. RESPONSABILIDADE CIVIL. DANO MORAL IN RE IPSA.** I – Entende-se por trabalho forçado aquele executado por uma pessoa sob ameaça de punição de qualquer



natureza e para a qual essa pessoa não se ofereça voluntariamente (art. 2º, 1, da Convenção n. 29 da OIT). O trabalho degradante é aquele executado em condições inteiramente inadequadas ao trabalho, sem observância de quaisquer normas de segurança, medicina, saúde e higiene do trabalho. Considera-se trabalho em condições análogas à de escravo o que submete o trabalhador a trabalho forçado, jornada extenuante, condições degradantes, restrições de locomoção, privação de seus documentos (art. 129 do Código Penal). II – Em ficando demonstrada a ocorrência de qualquer das três hipóteses, considera-se caracterizada a violação ao princípio da dignidade humana e a ofensa aos direitos mínimos dos trabalhadores, cabendo a responsabilização do empregador por danos morais, independentemente de outras provas, porque ocorrem *in re ipsa*. III – Para fixação do valor da indenização devem ser levados em conta, dentre outros, os seguintes fatores: gravidade e extensão do dano, condição financeira do ofensor e do ofendido, e finalidade pedagógica da punição para evitar a reincidência da prática delituosa (BRASIL: Tribunal Regional do Trabalho da 8ª Região, 2016).

Essa súmula pacífica, no âmbito do 8º Regional, a questão relativa ao trabalho em condições análogas à de escravo e, o que é o caso do que aqui discutimos, das condições degradantes de trabalho.

De certa forma, impede que, reconhecido o trabalho em condições degradantes seja esse reconhecimento feito sem relacioná-lo ao trabalho escravo, como já ocorreu, conforme visto acima.

A redação da súmula, em relação a esse aspecto (trabalho degradante), não foi tão clara quanto deveria, pois podem pairar dúvidas a respeito dos fatos que ensejam seu reconhecimento; se em todos os casos em que houver o descumprimento da legislação de proteção do trabalhador ao ponto de instrumentalizá-lo, de equipará-lo a uma coisa, ou, somente em caso de descumprimento das normas de proteção da saúde do trabalhador.

Acreditamos que a visão mais ampla foi a pretendida pelo tribunal, e deverá prevalecer, pois, além de a redação autorizar in-



terpretação nesse sentido, é a mais condizente com as decisões precedentes, e que, claro, interferem na aprovação da súmula 36.

### **3 Trabalho em condições degradantes e a jurisprudência do Tribunal Regional Federal da 1ª Região**

À semelhança da análise realizada no Tribunal Regional do Trabalho da 8ª Região, vamos agora verificar o Tribunal Regional Federal da 1ª Região (TRF-1), que tem sede em Brasília e compreende as seções judiciárias dos seguintes estados: Acre, Amapá, Amazonas, Bahia, Distrito Federal, Goiás, Maranhão, Minas Gerais, Mato Grosso, Pará, Piauí, Rondônia, Roraima e Tocantins, e julga questões de natureza penal envolvendo o trabalho escravo, por ter sido este definido pelo Supremo Tribunal Federal como uma das hipóteses de crime contra a administração do trabalho, como se verifica, por exemplo, do julgamento no RE 398.041-6 (BRASIL: Supremo Tribunal Federal, 2006)

Iremos, dessa feita, como dito desde o item 1, analisar como o TRF-1 identifica o trabalho escravo em condições degradantes por meio da análise jurisprudencial. Para a realização desse estudo, observou-se que constam quarenta e cinco decisões no banco de dados do TRF 1ª Região sobre o tema. Neste estudo, trabalharemos com cinco dessas decisões, pois consideramos serem as que melhor expressam o entendimento do tribunal acerca da temática, compreendidas no período que abrange 2010 até 2014.

De qualquer sorte, registra-se que, dos quarenta e cinco acórdãos proferidos pelo Tribunal Regional Federal da 1ª Região, têm-se: vinte e dois acórdãos em que os provimentos para apelação foram negados; onze acórdãos com provimento parcial; oito



acórdãos com provimento total, e quatro acórdãos com decisões reduzindo a pena dos réus.

Dos oito acórdãos em que o TRF 1ª Região deu provimento total, verificamos que todos os apelos foram interpostos pelo Ministério Público Federal, sendo que, na maioria dos processos o tribunal considerou como trabalho em condições degradantes aquelas condições que envolvem questões relativas à habitação, alimentação, segurança e saúde, diferentemente do juízo *a quo*, que entendeu pela não configuração do tipo penal por considerar conduta atípica, muitas vezes entendendo haver somente ilícitos trabalhistas. É que, o que se discute está além das verbas trabalhistas, e diz respeito ao modo de como os réus tratavam seus empregados, violando a dignidade humana dos mesmos, como podemos analisar no caso abaixo:

Não se discute, aqui, “trabalhos forçados, sob vigilância ou com restrição do seu direito de ir e vir”. O que narrou a denúncia, é que os trabalhadores “eram mantidos em condições análogas à de escravo, uma vez que eram sujeitos a dormirem em barracos sob a proteção de lonas plásticas, alimentação precária, sem disponibilidade de água potável, dividindo o ambiente com animais peçonhentos, vivendo sem quaisquer condições de higiene, além de ficarem distantes, por vários quilômetros, dos locais de origem”

Trata-se de relato que descreve e demonstra, através de inúmeras fotografias, a submissão de grupo de trabalhadores a condições degradantes de trabalho, pelas características do alojamento em que pernoitavam e faziam suas refeições, pela inexistência de água potável, dentre outras práticas da mesma espécie, tudo com o intuito de se obter lucro fácil, mediante utilização de mão-de-obra, às vezes, praticamente gratuita, na exploração de serviços (BRASIL: Tribunal Regional Federal da 1ª Região, 2014c).

Em outro acórdão, o tribunal apresentou de forma expressa o que caracteriza o trabalho em condições degradantes, além de qual é o principal bem jurídico tutelado:



Caracteriza-se o trabalho em condições degradantes, quando não são respeitados minimamente os direitos fundamentais do trabalhador, tais como alimentação, moradia, higiene, saúde, proteção contra acidentes, além de respeito aos seus direitos previstos na legislação trabalhista.

Tal conduta criminosa, além de ferir a dignidade da pessoa humana, coloca em risco a manutenção da Previdência Social e as instituições trabalhistas.

A consumação da figura típica na modalidade de submissão de alguém a condição degradante de trabalho exige a comprovação de um conjunto de fatores que, associados, podem denotar a qualidade aviltante na relação trabalhista.

De todo modo, a vontade do trabalhador deve estar subjugada em função da coerção sobre ele exercida, conforme se verifica do exame da Orientação nº 04 da Coordenadoria Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo – CONAETE (BRASIL: Tribunal Regional Federal da 1ª Região, 2014b).

Já em decisão em que foi reduzida a pena dos réus, ainda assim houve a descrição das condições que geram o trabalho em condições degradantes, seguindo a mesma lógica da doutrina:

Em razão das condições péssimas condições de trabalho imposta aos trabalhadores na fazenda do réu, foram lavrados contra ele 24 autos de infração (fls. 113/114), em razão de diversas irregularidades, dentre as quais: a. deixar de disponibilizar aos trabalhadores alojamentos, quando houver permanência de trabalhadores no estabelecimento nos períodos entre as jornadas de trabalho; b. deixar de disponibilizar aos trabalhadores instalações sanitárias; c. ausência de disponibilização de água potável e fresca; d. fornecer ou permitir a moradia coletiva de famílias; e. manter empregado trabalhando aos domingos; f. manter empregado trabalhando sob condições contrárias às disposições de proteção ao trabalho; g. descontar do salário do empregado valor referente a vestuários, equipamentos e outros acessórios fornecidos e utilizados no local de trabalho; h. deixar de fornecer aos trabalhadores, gratuitamente, equipamentos de proteção individual (EPI); manter empregado trabalhando nos dias de feriados nacionais e religiosos, sem permissão da autoridade competente e sem a ocorrência de necessidade imperiosa do serviço (BRASIL: Tribunal Regional Federal da 1ª Região, 2012).



Para a caracterização do crime de trabalho análogo ao escravo, o TRF/1ª Região, registramos, não entende que deva ser considerada somente a privação de ir e vir, como as decisões acima já indicam. Reconhece os outros modos que ficaram mais claros com a nova redação do artigo 149 do Código Penal Brasileiro, dada pela Lei 10.803/2003. Dessa forma, o TRF 1ª Região não compreende que a falta de comprovação de existência de cárcere privado e/ou privação de liberdade sejam os únicos motivos para justa causa de uma ação penal, como o artigo era lido anteriormente, pois a nova redação do artigo 149 veio recuperar o que já era a proposta do artigo, não alterá-lo. É o que percebemos na decisão abaixo:

PENAL - REDUÇÃO A CONDIÇÃO ANÁLOGA À DE ESCRAVO - FALSIFICAÇÃO DE DOCUMENTO PÚBLICO - ARTS. 149 (NA REDAÇÃO DADA PELA LEI Nº 10.893/2003) E 297, § 4º, DO CÓDIGO PENAL - COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL - AUTORIA E MATERIALIDADE COMPROVADAS - DOSIMETRIA - ART. 59 DO CÓDIGO PENAL - PENA DE MULTA - DIFICULDADE FINANCEIRA - INTERFERÊNCIA, APENAS, NO VALOR DO DIA-MULTA - CUSTAS PROCESSUAIS - ISENÇÃO - CONCESSÃO - OPORTUNIDADE - EXECUÇÃO DO JULGADO - PRECEDENTE DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA.

(...)

III - Após a promulgação da Lei nº 10.803, de 11/12/2003, que deu nova redação ao art. 149 do Código Penal, a redução de alguém a condição análoga à de escravo - antes associada a seqüestro, submissão, cárcere privado e privação de liberdade, norteados pela imposição de maus tratos e/ou pela prática da violência - assumiu contornos delineados e abrangência complexa, consubstanciada na prática das quatro condutas mencionadas no vigente art. 149 do Código Penal.

(...)

X - Preliminar rejeitada. Apelação parcialmente provida (BRASIL: Tribunal Regional Federal da 1ª Região, 2010).



Dentro das 4 condutas descritas no tipo penal de que trata a decisão está o trabalho em condições degradantes, diante das decisões proferidas pelo tribunal como: falta de alojamento apropriado para os trabalhadores; falta de instalações sanitárias; ausência de água potável; falta de fornecimento gratuito de equipamentos de proteção para o trabalho e descontos nos salários dos trabalhadores, entre outros, como podemos registrar a partir da ementa abaixo:

EMENTA: PENAL. PROCESSUAL PENAL. RECURSO EM SENTIDO ESTRITO. REDUÇÃO À CONDIÇÃO ANÁLOGA À DE ESCRAVO. ART. 149 DO CP. FRUSTRAÇÃO DO DIREITO ASSEGURADO POR LEI TRABALHISTA. ART. 203 DO CP. REJEIÇÃO DA DENÚNCIA. PROVA DA MATERIALIDADE. INDÍCIOS DE AUTORIA. REQUISITOS DO ART. 41 DO CPP. PREENCHIMENTO. RECEBIMENTO. RECURSO PROVIDO.

1. A denúncia imputa ao réu a submissão de trabalhadores a condições de trabalho degradantes, havendo não apenas desrespeito a normas de proteção do trabalho, mas desprezo a condições mínimas de saúde, segurança, higiene, respeito e alimentação, além de realização de trabalho sem equipamentos de proteção individual e descanso semanal.
2. O art. 149 do Código Penal, com redação dada pela Lei 10.803/2003, explicita as hipóteses em que se configura a condição análoga à de escravo. A submissão a trabalhos forçados, a jornada exaustiva, o trabalho em condições degradantes, a restrição da locomoção em razão de dívida com o empregador ou preposto são condutas típicas.
3. Somente após a fase instrutória, respeitado o contraditório, o Juiz poderia formar sua convicção sobre o fato de os acusados terem mantido ou não os trabalhadores em condições análogas a de escravos, seja mediante a submissão a trabalhos forçados, ou a condições de trabalho degradantes, ou a restrição de sua liberdade. As provas pré-processuais até então disponíveis não permitem a conclusão de que não houve a prática do delito do art. 149 do Código Penal.
4. No que concerne ao crime tipificado no art. 203 do CP, há indícios das condições de trabalho desumanas a que estavam submetidos os trabalhadores.
5. A justa causa para a ação penal está relacionada com a existência de um mínimo de provas que demonstrem indícios de autoria e materialidade do delito. Os fatos narrados na denúncia constituem, em tese,



os crimes de redução à condição análoga à de escravo e frustração do direito assegurado por lei trabalhista. Assim, atendendo a inicial acusatória às prescrições do art. 41 do CPP, havendo fortes indícios de autoria e demonstrada a materialidade delitiva, a apuração adequada dos fatos e a aferição do elemento subjetivo do tipo devem ser feitas durante a instrução criminal.

6. Incabível a rejeição da denúncia, em razão da prevalência, nesta fase processual, do princípio *in dubio pro societate*.

7. Recurso em sentido estrito a que se dá provimento para receber a denúncia que imputa aos réus a prática dos delitos dos arts. 149 e 203 do Código Penal (BRASIL: Tribunal Regional Federal da 1ª Região, 2014a).

Encerrando o item, e comparando a visão do TRF 1ª Região com a visão do STF a partir do inquérito 2.131, tratado no item 2, entendemos que o posicionamento do TRF/1 está de acordo com o decidido no Supremo, tendo superado nas decisões vistas a concepção incorreta de que é necessário haver a restrição à liberdade de ir e vir para a prática do crime.

## **Considerações finais**

O trabalho em condições análogas à de escravo é uma prática que no Brasil tem sido combatida por muitas instituições, mas que, ao mesmo tempo, ainda encontra, voluntária ou involuntariamente, adeptos.

Por isso, não são poucas as tentativas de diminuir a importância, para a vida em sociedade e para o Direito, de fatos que significam a instrumentalização extrema dos seres humanos e configuram trabalho escravo, na expectativa de que tais fatos sejam enquadrados como meras irregularidades na relação entre o capital e o trabalho.

Como antes mencionado, há projetos em lei em andamento no Congresso Nacional que têm exatamente esse objetivo, na espe-





rança de retirar do rol de modos de execução do trabalho escravo o trabalho em condições degradantes.

Contribuía para isso, durante bom tempo, a dúvida a respeito da perfeita caracterização desse modo. Não mais. A doutrina, atualmente, já tem bem definidos os contornos das condições degradantes de trabalho. Da mesma forma, o Supremo Tribunal federal que, em 2012, em decisão inédita, definiu com precisão essa hipótese.

É preciso que isso se espraie, todavia, na instância ordinária, pois é lá que as ações de combate ao trabalho escravo, regra geral, iniciam na esfera judicial.

Nossa pesquisa, a partir dessas ideias, analisou a atuação de dois tribunais que compõem a instância ordinária: o Tribunal Regional do Trabalho da 8ª Região, que julga questões relativas ao trabalho escravo na esfera trabalhista, e o Tribunal Regional Federal da 1ª Região, que aprecia as mesmas questões na esfera penal.

Essa análise, feita de forma qualitativa, verificou que os dois tribunais, em consonância com a doutrina e com a jurisprudência do STF, conseguem definir de forma precisa o trabalho em condições degradantes, relacionando esse modo às condições de vida e de trabalho que significam a instrumentalização do ser humano.

É uma conclusão importante, pois revela que os dois tribunais têm jurisprudência que coíbe essa grave violação à dignidade dos trabalhadores, ao mesmo tempo em que é capaz de distinguir ilicitudes que devem ser reprimidas somente na esfera contratual trabalhista, das que devem sofrer uma reprimenda maior, incluindo a de natureza penal.



## Referências

BRASIL: Supremo Tribunal Federal. Pleno. HC 398.041-6. Relator: Ministro Joaquim Barbosa. Julgamento em 30.11.2006. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=570361>. Acesso em: 11 jul. 2016.

\_\_\_\_\_. Pleno. Inquérito 3.412 Alagoas. Relator: Ministro Marco Aurélio. Redatora do Acórdão: Ministra Rosa Weber. Julgamento em 29.03.2012a. Disponível em: [file:///C:/Users/jclaudio/Downloads/texto\\_111055508%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/jclaudio/Downloads/texto_111055508%20(1).pdf). Acesso em: 11 jul. 2016.

\_\_\_\_\_. Pleno. Inquérito 2.131 Distrito Federal. Relatora: Ministra Ellen Gracie. Redator Designado: Ministro Luiz Fux. Julgamento concluído em 23/12/2012b. Disponível em: [file:///C:/Users/jclaudio/Downloads/texto\\_85909212%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/jclaudio/Downloads/texto_85909212%20(1).pdf). Acesso em: 11 jul. 2016.

BRASIL: Tribunal Regional do Trabalho da 8ª região. 4ª Turma. Acórdão no processo nº RO 01234-2004-118-08-00-9. Relatora: Desembargadora Alda Maria de Pinho Couto. Julgamento em 28 de junho de 2005a. Disponível em: [www.trt8.jus.br](http://www.trt8.jus.br). Acesso em: 11 jul. 2016.

\_\_\_\_\_. 2ª Turma. ACÓRDÃO TRT 2ª T./RO 00611-2004-118-08-00-2. Prolator: Desembargador Herbert Tadeu Pereira de Matos. Julgamento em 14 de dezembro de 2005b. Disponível em: [www.trt8.jus.br](http://www.trt8.jus.br). Acesso em: 11 jul. 2016.

\_\_\_\_\_. 1ª Turma. ACÓRDÃO TRT/1ª T/RO 0000802-08.2011.5.08.0117. Relatora: Rosita de Nazaré Sidrim Nassar. Julgamento em 19 de fevereiro de 2013a. Publicação em 22 de fevereiro de 2013. Disponível em [www.trt8.jus.br](http://www.trt8.jus.br). Acesso em: 25 abr. 2016.

\_\_\_\_\_. 1ª Turma. ACÓRDÃO TRT 1ª T/RO 0000251-



90.2013.5.08.0203. Relatora: Rosita de Nazaré Sidrim Nassar. Julgamento em 10 de setembro de 2013b. Publicação em 16/09/2013. Disponível em [www.trt8.jus.br](http://www.trt8.jus.br). Acesso em: 25 abr. 2016.

\_\_\_\_\_. 1ª Turma. ACÓRDÃO TRT/1ª T/RO 0002217-61.2013.5.08.0115. Relatora: Ida Selene Duarte Sirotheau Correa Braga. Julgamento em 9 de setembro de 2014. Publicação em 12 de setembro de 2014. Disponível em [www.trt8.jus.br](http://www.trt8.jus.br). Acesso em: 25 abr. 2016.

\_\_\_\_\_. 1ª Turma. ACÓRDÃO TRT/1ª T/RO 0002492-10.2013.5.08.0115. Relatora: Rosita de Nazaré Sidrim Nassar. Julgamento em 24 de fevereiro de 2015. Publicação em 02 de março de 2015. Disponível em [www.trt8.jus.br](http://www.trt8.jus.br). Acesso em: 03 maio 2016.

\_\_\_\_\_. Pleno. Súmula 36, Aprovada por meio da resolução Nº 030/2016, em sessão do dia 9 de maio de 2016. Disponível em [www.trt8.jus.br](http://www.trt8.jus.br). Acesso em: 27 jul. 2016.

BRASIL: Tribunal Regional Federal da 1ª Região. 3ª Turma. Apelação Criminal N. 0000811-48.2008.4.01.3901/PA. Relatora: Desembargadora Federal Assusete Magalhães. Julgamento em 23 de julho de 2010. Disponível em <http://trf1.jus.br>. Acesso em: 21 maio 2016.

\_\_\_\_\_. 3ª Turma. Apelação Criminal N. 2008.39.01.000364-8/PA. Relator: Desembargador Federal Tourinho Neto. Julgamento em 07 de dezembro de 2012. Disponível em <http://trf1.jus.br>. Acesso em: 21 maio 2016.

\_\_\_\_\_. 3ª Turma. Apelação Criminal N.0001809-61.2013.4.01.3603/MT. Relatora: Desembargadora Federal Monica Sifuentes. Julgamento em 21 de maio de 2014a. Disponível em <http://trf1.jus.br>. Acesso em: 21 maio 2016.



\_\_\_\_\_. 3ª Turma. Recurso em sentido estrito N. 0002953-79.2013.4.01.3600/MT Relatora: Desembargadora Federal Monica Sifuentes. Julgamento em 01 de agosto de 2014b. Disponível em <http://trf1.jus.br>. Acesso em: 21 maio 2016.

\_\_\_\_\_. 3ª Turma. Recurso em sentido estrito N. 0008039-90.2011.4.01.3603/MT. Prolator: Desembargador Federal Mário César Ribeiro. Julgamento em 14 de novembro de 2014c. Disponível em <http://trf1.jus.br>. Acesso em: 21 maio 2016.

BRITO FILHO, José Claudio Monteiro de. Trabalho com redução à condição análoga à de escravo: análise a partir do trabalho decente e de seu fundamento, a dignidade da pessoa humana. In VELLOSO, Gabriel, e FAVA, Marcos Neves. *Trabalho escravo contemporâneo: o desafio de superar a negação*. São Paulo: LTr, p. 125-138, 2006.

\_\_\_\_\_. *Trabalho escravo: caracterização juridical*. São Paulo: LTr, 2014.

CAPEZ, Fernando. *Curso de direito penal, 2: parte especial*. 9 ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

MELO, Luis Antônio Camargo de. Premissas para um eficaz combate ao trabalho escravo. *Revista do Ministério Público do Trabalho*. São Paulo, LTr, n. 26, p. 11-33, setembro/2003.

NUCCI, Guilherme de Souza. *Código penal comentado*. 9 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008.

PRADO, Luiz Regis. *Direito penal: parte especial – arts. 121 a 196*. 2 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008.



# “DEVOLVER OS SINDICATOS AOS SEUS MEMBROS”

DIREITO, CAPITAL E TRABALHO NA INGLATERRA DE MARGARET THATCHER

Thiago Romão de Alencar<sup>1</sup>

**Resumo:** Com a crise da economia nos anos 1970 e a eleição de Margaret Thatcher em 1979, o movimento sindical britânico sofreu um duro golpe. As políticas monetaristas recessivas e o forte programa privatista e anti-sindical da administração thatcherista atacaram de frente aquilo que era a espinha dorsal do chamado Estado de Bem-estar social. Este trabalho analisará as transformações na relação jurídica entre capital, Estado e trabalho, importante lente de avaliação do avanço do programa anti-sindical. Através da análise da legislação sindical do período, mostrarei como o poder legislativo se constitui num importante aparelho de Estado, ao implantar uma “contratualização” do direito de greve que reduziu enormemente o poder de luta dos trabalhadores. Num período em que a correlação de forças era extremamente desfavorável para a classe trabalhadora, seus próprios instâncias organizativas serviram indiretamente como instrumentos para a hegemonia, ao desenvolverem e propagarem a ideologia jurídico-política da dominação burguesa.

**Palavras-chave:** Sindicatos. Direito. Neoliberalismo. Inglaterra.

## “TO GIVE THE UNIONS BACK TO THEIR MEMBERS”

THE LAW, CAPITAL AND LABOUR IN MARGARET THATCHER'S ENGLAND

**Abstract:** With the economic crises of the 1970s and the election of Thatcher in 1979, the trade unions have suffered a massive blow. The recessive monetarist policies and the hard privatist and anti-

---

<sup>1</sup> Graduado em História pela Universidade Federal Fluminense (UFF). Mestre em História Social pelo Programa de Pós-Graduação em História da UFF e Doutorado em História pelo mesmo programa.



union agenda of the thatcherite administration attacked what was the backbone of the so called Welfare State. This paper will examine the changes on the legal relations between the capital, the State and labour. Through the analysis of the union legislation of that time, I'll demonstrate in what ways the legislative power constitutes itself in an important State apparatus while implementing a contractualization of the right of strike which damaged enormously the worker's power to struggle. At a time when the correlation of forces were extremely unfavorable to the working class, its own organizational bodies served indirectly as instruments to the hegemony, by developing and propagating the legal and political ideology of the bourgeois domination.

**Keywords:** Trade-Unions. Law. Neoliberalism. England.

Nos anos 1970, a Grã-Bretanha passou por uma explosão de greves históricas, que denotavam uma ampla mobilização operária. Na segunda metade dessa década, durante o governo trabalhista de James Callaghan, foram registradas anualmente em média 2.412 greves, alcançando mais de 11 milhões de jornadas diárias não trabalhadas em paralisações por local de trabalho. O total de trabalhadores sindicalizados atingiu na época o recorde de 13,5 milhões, 55% da força de trabalho em 1979. Com o desemprego ultrapassando a marca de 1 milhão de pessoas em 1976 – a maior no pós-guerra – e o governo trabalhista encurralado às voltas com negociações setoriais parceladas com os diversos sindicatos e a crescente oposição do patronato, ao mesmo tempo em que era obrigado a implementar mudanças estruturais devido a um empréstimo bilionário concedido pelo FMI no mesmo ano, o fracasso era eminente e os limites das políticas de bem-estar se mostravam cada vez mais claros.

Após um abrangente ciclo de greves entre 1978 e 1979, que envolveu paralisações de amplas funções públicas – como os lixei-



ros e coveiros – no que ficou conhecido como o “inverno do descontentamento”, os trabalhistas foram derrotados pelo renovado Partido Conservador liderado por Margaret Thatcher, que se notabilizaria por aplicar amplas reformas privatizantes e por uma virulenta atuação anti-sindical. Sob Thatcher, o desemprego, que no início de seu mandato atingia 5,4% da força de trabalho (o equivalente a 1 milhão e 234 mil trabalhadores), chegou a 12% três anos depois, ultrapassando a marca dos dois milhões para, dali a mais dois anos, alcançar o patamar histórico de mais de três milhões de pessoas sem emprego em 1985. No entanto, apesar do crescimento dos índices de desemprego e de medidas altamente impopulares para amplas parcelas da população, Thatcher foi reeleita em mais três eleições, obtendo cada vez mais votos e, como veremos, aprofundando cada vez mais suas medidas anti-sindicais de forma sistemática. A voga contrarrevolucionária aberta no período se deve em muito à falência trabalhista em se mostrar como alternativa viável para a classe trabalhadora como um todo num período de crise orgânica do bloco histórico keynesiano-fordista implantado naquele país no pós-guerra. A facilidade com que o equilíbrio instável de compromissos do Estado de Bem-estar pendeu cada vez mais contra os interesses da classe trabalhadora ocorreu num período em que o braço político do movimento operário – o Partido Trabalhista – e o braço sindical – o TUC<sup>2</sup> – se mostravam cada vez mais descolados da realidade das demandas de suas bases e incapazes de dar um salto qualitativo na organização dessas, abrindo espaço para as fortes medidas repressivas thatcheristas. Pretendo com este trabalho apontar algumas das medidas tomadas pelo

---

<sup>2</sup> *Trade Union Congress*, principal central sindical britânica.



governo Thatcher com relação aos sindicatos e seu estatuto jurídico, enfatizando a relação explícita entre uma determinada correlação de forças, com uma latente desorganização da classe operária, e o avanço da arrancada de direitos, cujo auge ocorreu nos anos 1980 durante o governo conservador, que se utilizou de expedientes e mecanismos específicos para quebrar as armas operárias.

## 1 Trabalhismo e Sindicalismo nos Anos 1970

Ao longo da segunda metade do século XX o Partido Trabalhista britânico tornou-se a “a leal oposição oficial de Sua Majestade”<sup>3</sup>, atuando numa tímida oposição reformista de acordo com as regras do capitalismo britânico sob um regime de acumulação fordista, conformando as opções políticas dentro do bloco histórico vigente, seguindo o horizonte limitado pelas diretrizes do keynesianismo. Cada vez mais, conservadores e trabalhistas se indiferenciavam no poder, e, neste sentido, o Partido Trabalhista já não podia contar de forma imediata com os votos cativos dos operários e trabalhadores, como havia se tornado comum no pós-guerra. Por outro lado, o alto número de greves e mobilizações esconde um movimento sindical altamente hierarquizado e institucionalizado, pausado por demandas setoriais e salariais de curto prazo, sendo raras as greves que ultrapassaram de fato o limiar “econômico-corporativo” ao qual Gramsci se referia. Esse “sindicalismo de resultados”, ao mesmo tempo em que arrancava vantagens salariais em períodos ascendentes da econômica britânica no auge do Estado de bem-estar social, passou a não conseguir mais o mesmo sucesso com a crise

---

<sup>3</sup> Como é chamado o partido da oposição do governo estabelecido, com relação à monarquia.





– sendo inclusive acusado de ser um dos grandes causadores da crise, como parte da campanha ideológica da oposição conservadora para justificar as medidas thatcheristas. Forte nos setores públicos, baseado principalmente nas indústrias e na mão-de-obra masculina, o sindicalismo britânico possuía um perfil altamente seletivo com relação ao quadro mais amplo da força de trabalho daquela sociedade, possuindo baixíssima penetração entre negros, imigrantes e mulheres, setores que cada vez mais engrossavam as fileiras da classe trabalhadora mas permaneciam praticamente ignorados pela estrutura sindical britânica em suas demandas políticas específicas.

Durante as décadas de 1960 e 1970, o Partido Trabalhista no poder passou a esbarrar no mesmo dilema estrutural: como se equilibrar entre as pressões da base sindical por melhorias salariais e uma ampliação de independência de ações e negociações, de um lado, e a espiral inflacionária e a diminuição da produtividade, aspectos característicos da economia britânica no pós-guerra, de outro? Era possível manter o controle da inflação galopante e ao mesmo tempo atender às pressões tanto da grande burguesia inglesa como da classe operária organizada? A história do Partido Trabalhista nessas duas décadas foi a história da tentativa de equilíbrio entre essas tendências e reivindicações, visando sustentar um equilíbrio instável de compromissos dentro das margens e horizontes do Estado de bem-estar social britânico, equilíbrio esse impossível de ser mantido por tanto tempo sem que os “compromissos” assumidos se rompessem. Um dos governantes mais longevos do período, Harold Wilson, se aliou à ala mais à direita do seu próprio partido, que voltava carga contra o “corporativismo” dos sindicatos e seus “interesses seccionais” que desviavam a atuação “estável” do mercado capitalista, cujo controle por um Estado neutro



árbitro entre capital e trabalho estava sendo desvirtuado por esses interesses, que forçavam a balança de pagamentos britânica e a tornava inviável. Para esse setor do Partido Trabalhista, assim como para uma parcela não desprezível da população de uma forma geral, o governo se encontrava completamente dominado pela influência nociva dos fortes e arcaicos sindicatos, que não arcavam com o seu papel em tal acordo conciliatório: caberia aos sindicatos manter um nível salarial razoável que não onerasse e reduzisse os lucros dos capitalistas, posto que estes deveriam ser destinados aos investimentos que trariam de volta a competitividade à economia britânica, sendo esse o seu quinhão no esforço coletivo para se sair da crise, conforme determinavam os preceitos da teoria keynesiana.

É este sentimento, o de que os sindicatos e o Partido Trabalhista criavam um contrapoder que dividia a sociedade e sequestrava o Estado para interesses particulares, que será explorado com maestria pelo governo Thatcher, que tomara como princípio político motriz de sua administração o rompimento do acordo hegemônico do pós-guerra, abandonando a busca pelo pleno emprego e de qualquer tipo de controle estatal de preços e salários, atacando, para isso, um dos principais pilares do bem-estar social: o movimento sindical britânico.

As disputas entre diversos projetos político-econômicos gestados no interior do Partido Trabalhista e refletidas na materialidade institucional do Estado britânico deram a tônica dos conflitos intraministeriais durante os governos de Wilson (1974-1976) e Callaghan (1976-1979). Dois projetos se opunham mais claramente: de um lado, Wilson (e seu sucessor Callaghan), o chanceler do Erário Denis Healey, o ministro do Interior Roy Jenkins e a quase tota-



lidade do gabinete ministerial apoiavam uma política de corte de gastos sociais e de maior distanciamento dos sindicatos, ao passo em que já apregoavam medidas fiscais e monetaristas de relaxamento no câmbio e menor controle das transações financeiras internacionais e bancárias que muito agradavam o mercado internacional, em especial os EUA; de outro, a esquerda do Partido Trabalhista, personificada na figura do secretário de Estado para a Indústria e parlamentar Tony Benn, o economista e também membro do parlamento Stuart Holland, e grande parte dos presidentes de sindicatos mais fortes, como Jack Jones – secretário geral do Sindicato Nacional dos Trabalhadores do Transporte, secretário de economia do TUC e membro da Comitê Executivo Nacional do próprio Partido Trabalhista – e Hugh Scanlon – presidente do Sindicato Nacional de Engenharia, que amalgamava sindicatos de diversas áreas das indústrias de mecânica, elétrica, eletroeletrônica, e de bens manufaturados em geral, também membro da Executiva Nacional do partido. Para este grupo, o Partido Trabalhista deveria aprofundar as reformas sociais previstas em seu manifesto eleitoral de 1974, que propunha o aumento e a expansão dos programas sociais, um maior controle sobre o capital financeiro e a evasão de divisas e, principalmente, a instauração de um regime de democracia industrial que previa participação direta dos operários na gestão, desenvolvimento e implementação dos contratos de trabalho, dos objetivos a serem alcançados e das metas a serem cumpridas pelas fábricas em questão, pautadas pelo interesse social geral para a comunidade, e não com relação à demandas de mercado e busca por lucro.

Indicativa desta disputa foi a campanha em torno do plebiscito sobre a permanência na União Europeia. Enquanto o grupo de



Tony Benn advogava pela saída da União Europeia, posto que as cláusulas do Tratado de Roma entrariam em conflito com as possíveis mudanças na legislação social pretendidas pela esquerda do partido, um comitê interpartidário reunindo membros do Partido Conservador, dos Liberais e a direita trabalhista fez campanha pela permanência no mercado europeu, vista como essencial para as aspirações dos barões financeiros da *City* de Londres, tornando-se assim vencedora da disputa.

## 2 A Crise e a Resposta Thatcherista

A crise econômica dos anos 1970 e a eleição de Margaret Thatcher em 1979 se deram, portanto, num contexto em que as políticas de bem-estar social passaram a sofrer severa oposição por parte do próprio partido que as estabeleceram no imediato pós-guerra. As três décadas anteriores foram vistas pelos conservadores como as causadoras da estagnação da econômica britânica e de sua baixa produtividade, comparativamente aos países centrais capitalistas. Para esses opositores, era necessário quebrar com o poder sindical, espinha dorsal do edifício do bem-estar erigido nas décadas anteriores. Uma intensa campanha ideológico-midiática passou a atacar de frente o movimento sindical e seu estatuto jurídico, visto como altamente permissivo pelos setores conservadores burgueses. Um relatório do Ministério do Trabalho publicado em julho de 1991, referindo-se aos anos 1970, aponta que:

(...) líderes sindicais eram vistos como irresponsáveis e antidemocráticos ao exercerem seu poder industrial. As relações industriais britânicas eram cada vez mais desfiguradas por cenas de piquetes intimidadores e por greves que buscavam atingir diretamente a vida da comunidade. (...) [Até



os anos 1970] a lei havia fornecido aos sindicatos proteção virtualmente ilimitada para organizar greves e outras formas de conflitos industriais (TAYLOR, 1993, p. 266).

A relativa facilidade com que Thatcher conseguiu implantar suas medidas é um poderoso sinal de como a falência do velho trabalhismo – engolido por disputas internas fratricidas – e a inércia dos principais sindicatos, incapacitados em ampliar e politizar o movimento operário para além dos limites institucionais estabelecidos pelo próprio partido, deixaram o campo livre para o aprofundamento de medidas conservadoras em âmbitos e de formas até então inimagináveis na sociedade britânica do pós-guerra. A sustentação teórico-ideológica para esta linha foi a obra do economista austríaco Friedrich von Hayek, vinculado cada vez de forma mais explícita nos anos 1980 à setores do Partido Conservador. Para Hayek, os sindicatos eram ameaças monopolistas ao livre-mercado, que evitavam com que a competição agisse como um regulador efetivo da alocação dos recursos sociais, devendo ser vistos como organizações coercivas que elevavam os salários dos trabalhadores acima dos níveis do livre mercado, causando assim desemprego, restrições na mobilidade do trabalho e uma alta galopante da inflação. Hayek chegava ao radicalismo de ver os sindicatos como o maior obstáculo para elevar o nível de vida da classe trabalhadora como um todo, com sua luta de elevação constante dos níveis salariais e controle dos preços de mercado de bens de primeira necessidade. O mesmo raciocínio se aplicava para políticas sociais em geral. Discutindo as diferenças e semelhanças entre as visões liberais e keynesianas da política econômica – embate central ao que estamos nos referindo –, Brunhoff aponta que, para os liberais e neoliberais,



(...) a política econômica não pode nem prever nem evitar as crises; pior ainda, ela pode apenas favorecer o nascimento ou o desenvolvimento das crises, entravando a adaptação da econômica de mercado aos choques desequilibrantes.

Pela lógica do liberalismo, medidas 'sociais', como as alocações aos desempregados, impedem que os mecanismos do mercado se realizem, e que se restabeleça um equilíbrio provisoriamente perturbado. Mantidos por alocações, os desempregados deixam de fazer pressão sobre a quantidade de trabalho oferecida (BRUNHOFF, 1977, p. 117).

Já no manifesto eleitoral de 1979 do Partido Conservador, apontavam-se para tímidas porém visíveis mudanças no que tangia aos trabalhadores, com o seguinte mote: "Se a lei pode ser usada para garantir privilégios, ela também pode e deve ser usada para estabelecer obrigações"<sup>4</sup>. Disputas entre frações de classe da burguesia britânica e entre as próprias facções internas ao Partido Conservador em desacordo neste momento tencionam a formação do gabinete thatcherista após a vitória eleitoral, sendo eleito Jim Prior<sup>5</sup> para o Ministério do Trabalho, conhecido pelos seus posicionamentos contrários à medidas monetaristas e radicalmente recessivas à la Hayek, além de ser tolerante à negociações com o TUC. Foi com ele, no entanto que logo no ano seguinte começaria a saga dos ataques e restrições do governo ao movimento sindical, ataques cirúrgicos que num curto prazo tiveram um efeito devastador no movimento operário organizado.

O primeiro dos atos legislativos concernentes à questão sindical seria o *Employment Act* de 1980, que, entre outras medidas,

---

<sup>4</sup> Extraído do programa eleitoral do Partido Conservador para as eleições de 1979. Disponível em: <http://www.politicsresources.net/area/uk/man/con79.htm>. Acesso em: 22/09/2016.

<sup>5</sup> James Michael Leathes Prior (1927-) já fora Ministro do Trabalho do *shadow cabinet* conservador entre 1974 e 1979, durante o governo trabalhista. Assumiu o Ministério do Trabalho no governo Thatcher, permanecendo no posto até setembro de 1981, representando a ala menos radical do Partido Conservador.



restringia a ação de piquetes apenas aos locais de trabalhos dos respectivos grevistas e determinava que greves ‘de solidariedade’ e bloqueios de empresas deveriam se restringir apenas aos fornecedores e consumidores diretos da fábrica em greve. Além disso, iniciou-se o ataque ao chamado sistema de *closed shop*<sup>6</sup>, apontando eleições secretas obrigatórias nos próximos estabelecimentos cujo sindicato reivindicasse a implementação do sistema, determinando que o apoio deveria ser de 80% dos trabalhadores alocados nos postos de trabalho em questão – além de preverem a compensação financeira pelo Estado à trabalhadores que se recusassem a se sindicalizar devido ao *closed shop* de determinada fábrica que já adotasse o sistema. Este ato legislativo também estabelecia a criação de um fundo administrado pelo Ministério do Trabalho destinado aos sindicatos que tivessem a intenção de convocar votações para referendar greves, outra medida preconizada pelo ato, ainda não obrigatória.

Em janeiro de 1981, o mesmo ministério lança um relatório sobre o estatuto jurídico dos sindicatos, buscando levantar um debate nacional sobre o tema, visando alterações parciais com relação à “legalização” dos sindicatos. Como efeito, catalisou a união de grupos mais radicais anti-sindicatos – verdadeiros intelectuais orgânicos da burguesia britânica, como o Instituto dos Diretores de Indústria, a Federação dos Empregadores de Engenharia, a Associação das Câmaras de Comércio Britânicas e o Centro de Estudos de Política, conhecidos como *argonauts*<sup>7</sup> –, que elaboraram uma carta programática com su-

---

<sup>6</sup> Obrigatoriedade determinada por lei de que certas empresas só contratassem mão-de-obra sindicalizada.

<sup>7</sup> Em referência ao clube/restaurante *Argonauts*, onde realizavam suas reuniões quinzenais.



gestões de medidas a serem adotadas pelo governo conservador no que tangia às relações de trabalho na Grã-Bretanha. Dentre algumas demandas, estavam a abolição completa do *closed shop* e do *union-labour-only*<sup>8</sup> e a possibilidade de acusação e abertura de processos públicos e civis contra sindicatos por parte dos empregadores, prevenindo até o pagamento de multas por parte dos sindicatos.

Prior e seu ministério resistiram a essas pressões, principalmente com relação à disputas no civil entre sindicatos e empregadores. No entanto, com o relativo sucesso de sua primeira medida legislativa, Thatcher, atendendo às demandas da grande burguesia britânica, remove Prior – que tornara-se um ferrenho opositor do orçamento de 1981, que previa mais cortes orçamentários – e deslocou-o para a Irlanda do Norte como forma de isolá-lo, colocando em seu lugar no Ministério do Trabalho Norman Tebbit<sup>9</sup>, expoente da nova direita hayekiana dentro do Partido Conservador.

### 3 O Ministério Tebbit e o combate aberto ao sindicalismo

A primeira medida importante do ministro Tebbit seria o virulento *Employment Act* de 1982, que determinava que sindicatos seriam passíveis de serem processados civilmente e sofreriam mul-

---

<sup>8</sup> Sistema que determinava que as empresas comercializassem apenas com empresas já atuando com *closed shop* ou pelo menos reconhecendo o sindicato da categoria em questão.

<sup>9</sup> Expoente da direita mais dura do Partido Conservador, Norman Beresford Tebbit (1931-) assumiu seu primeiro cargo governamental em sua carreira política no Ministério do Trabalho, permanecendo no cargo até 1983, quando foi remanejado para o Ministério do Comércio e da Indústria. A essa altura, era o segundo ministro com mais aparições na TV e no rádio, atrás apenas da própria Thatcher.





tas caso condenados nos processos em que ficasse comprovada a desobediência da legislação industrial. Esse era um dos pontos vistos como fundamentais pela administração thatcherista, pois transformava os sindicatos em associações coletivas comuns, passíveis de serem processados e multados. Ocorreu também a extensão do ataque aos *closed shops*, que deveriam agora receber aprovação de 85% dos trabalhadores e, caso não aceitassem trabalhadores não sindicalizados, seriam multados. O ato também revogou o sistema de *union-labour-only*, atendendo assim grande parte das reivindicações dos *argonauts*. Todas estas medidas foram levadas a cabo sob o mesmo argumento hayekiano: se tratavam de medidas que liberariam o mercado dos entraves do período anterior, reforçando a liberdade de mercado no que tangia especificamente à mercadoria força de trabalho. A redefinição do próprio significado das disputas sindicais foi um dos pontos centrais desse ato, conhecido por “lei Tebbit”: a partir dele, apenas greves entre trabalhadores e seus próprios empregadores receberiam cobertura legal; greves em solidariedade a outros grevistas foram consideradas ilegais, assim como greves relacionadas a assuntos políticos externos e internos, que também perderam sua proteção. A partir dali, para uma greve ser considerada legal, deveria estar relacionada apenas à condições ou assuntos relacionados ao local de trabalho, como salários, técnicas, organização do trabalho e outras questões.

Vemos claramente o direito funcionando como estabilizador e garantidor da hegemonia burguesia no período. Essa “contratualização do direito de greve”, nos dizeres de Edelman (EDELMAN, 2016), conforma as ações grevistas à áreas circunscritas pelo direito do trabalho, buscando de todas as formas extirpar da greve seu



significado político mais profundo, de organização, politização e solidariedade de classe e elaborar um conjunto de regras a serem seguidas por grevistas com relação a seus empregadores, como que num contrato. Faz parte do modo de dominar da burguesia fracionar e delimitar, principalmente através dos aparelhos de Estado, as lutas dos subalternos, dar-lhes uma direção que não lhes é originária. Era fundamental, portanto, eliminar e criminalizar qualquer tipo de luta que de alguma forma unisse trabalhadores de diferentes fábricas e áreas da produção.

A greve dos mineiros em 1984/1985 tornou-se um dos pontos centrais do governo Thatcher, um período em que a intransigência e a brutalidade da administração conservadora foi posta à prova, ao bater de frente e utilizar todos os recursos ao seu alcance para dobrar e aniquilar aquele que era o principal sindicato britânico do pós-guerra, o N.U.M.<sup>10</sup>. A disputa girou em torno de questões salariais, duração da semana de trabalho e, principalmente, o anunciado fechamento de minas não rentáveis pelo governo conservador. Três anos antes uma greve local já estourara, mas nesse primeiro momento Thatcher recuara para evitar uma greve nacional. Em contrapartida, a indicação, na mesma época, de Ian Macgregor<sup>11</sup> para o *National*

---

<sup>10</sup> *National Union of Miners*, o Sindicato Nacional dos Mineiros.

<sup>11</sup> O escocês Ian Kinloch MacGregor (1912-1998) entrou para a política britânica durante o governo trabalhista de James Callaghan, como diretor da fábrica britânica de automóveis Leyland, recém nacionalizada. Após décadas de atividade econômica no ramo do aço em território americano, Macgregor aceitara o convite dos trabalhistas, logo se destacando como ferrenho opositor de sindicalistas. Em 1980, já sob os conservadores, assumiu o comando da *British Steel Corporation*, gerando grande protesto na Câmara dos Comuns devido à inexperiência de Macgregor em cargos governamentais e ao fato deste ser relativamente pouco conhecido na Inglaterra. Macgregor abriu caminho para a privatização desta



*Coal Board*, visando romper a relação pacífica deste com o N.U.M. desde a nacionalização do carvão em 1947 e tratar o ramo da produção do carvão na Inglaterra como uma empresa capitalista privada, fechando minas não rentáveis, visando aumentar a produtividade e competitividade deste setor da economia.

Durante os enfrentamentos da greve, e parcialmente inspirado por ela, o governo editou mais um ato legislativo, o *Trade Union Act* de 1984, cujo principal objetivo era, na visão do governo, “devolver os sindicatos aos seus membros”. Um relatório do Ministério do Trabalho de 1983, denominado *Democracy in Trade Unions*, é sintomático quanto aos motivos que inspiraram esse ato: de acordo com o relatório, era *necessário avaliar se os direitos individuais dos membros dos sindicatos estão protegidos adequadamente e se a autoridade daqueles que exercem poder em nome dos membros é legitimada pelos mesmos* (TAYLOR, 1993, p. 299). Segundo o governo, as medidas protegeriam os direitos individuais de sindicalistas frente à controles autocráticos das burocracias sindicais ao introduzir, por exemplo, a obrigatoriedade de votação individual para declaração de greve e eleições de novas direções sindicais de 5 em 5 anos. Os sindicatos que não seguissem essas diretrizes estariam passíveis de sofrerem sanções civis e multas. O ato de 1984 foi condenado pelo TUC como um assalto direto à autonomia dos sindicatos e à liberdade de auto organização destes, se constituindo inclusive numa violação da convenção 87 da OIT.

---

empresa ao implementar um novo modelo de administração que privilegiava aumentos de produtividade à custa de demissões em massa. Em 1983 assumiria o *National Coal Board*, sendo apelidado por Arthur Scargill, principal dirigente do N. U. M., de “açougueiro americano da indústria britânica”.



O espaço me impede de alongar a discussão, mas aponto aqui de modo breve para uma característica fundamental dessa luta da burguesia através do direito e dos seus artefatos ideológicos e repressivos: ao impor a questão da representação no sindicato e desenvolvê-lo à imagem e semelhança de outros órgãos públicos da administração burguesa, impondo uma disciplina e uma burocracia que são inerentes ao liberalismo e ao estado capitalista, incute-se, via aparelhos de Estado (e os tribunais do trabalho e sindicatos possuem papel fundamental aqui), a ideologia jurídico-política no seio da classe trabalhadora. O Estado contorna e conforma os sindicatos, no sentido sempre de dividir a classe trabalhadora para melhor dominá-la e exercer sua hegemonia sobre ela. Segundo Edelman, o que ocorre na verdade é que a “legalização da classe operária”, ou seja, o enquadramento da classe operária dentro da legalidade e das instituições burguesas ocorre tomando esta não enquanto classe, mas enquanto somatório de indivíduos, de cidadãos, regulados pelos direitos que regulam o Estado capitalista, em especial o direito do trabalho e o direito civil.

Como sabemos, as relações jurídicas no capitalismo se caracterizam como relações de contrato, entre sujeitos livres e iguais, cujas vontades racionais e liberdades os permitem empreender negociações e atingir seus objetivos de forma equânime ou minimamente justa. E todos esses contratos são, de alguma forma, regulados sob algum código e regulamento jurídico com buscas a um aparente equilíbrio de poder na sociedade. A ideologia jurídica age primeiramente para mascarar os conflitos de classe na medida em que justamente atomiza e individualiza as classes sociais, só aceitando em seu léxico e arcabouço categorias derivadas da noção de “sujeito de direitos”, iguais entre si por natureza. Assim,



*(...) a classe operária tem uma existência dupla: existência legal, em plena luz, porém, nesse caso, stricto sensu, já não é necessário falar de classe operária, e sim de uma soma de 'sujeitos', uma soma de contratantes; e uma existência obscura, uma existência 'de fato', à qual o direito não confere estatuto algum (EDELMAN, 2016, p. 31).*

O direito burguês atua, portanto, produzindo o que Poulantzas chamou de “efeito de isolamento”<sup>12</sup>, que consagra a individualização provocada pelas relações sociais de produção capitalistas.

Frente às massas populares, portanto, a burguesia usará de todo arcabouço jurídico-político para circunscrevê-las ao individualismo capitalista. Por meio de técnicas jurídicas, torcerá a greve na direção das modalidades individuais do contrato e dos “sujeitos de direito”. Como diz Edelman, *para circunscrever a greve, é necessário dar-lhe uma existência legal. Mas esse é apenas o primeiro passo. É necessário, sobretudo, que sua existência legal tome a*

---

<sup>12</sup> Para Poulantzas, o Estado capitalista, através principalmente de sua instância jurídico-política, consagra a individualização do processo de produção capitalista ao "formar" sujeitos, isolando-os e atomizando-os, reunindo estes mesmos "indivíduos" num aparente consenso que passa ao largo da divisão em classes, apontando para seus interesses comuns enquanto habitantes de uma mesma comunidade unitária, num movimento duplo conjunto fundamental, efeitos chamados por Poulantzas, respectivamente, como isolamento e representação da unidade. O efeito de isolamento atomiza as classes sociais - tanto as dominantes como as dominadas, é bom lembrar - baseando-se na ideia de que todos os agentes de produção, independente do lugar que ocupam no processo de produção, possuem intrínseca a si mesmos a condição de sujeitos individuais "livres", "iguais" e "racionais", capazes de praticar atos de vontade livre e legitimamente. No caso dos trabalhadores, isto significa dizer que eles, produtores diretos, buscariam por vontade própria (e não por coerções extraeconômicas e econômicas) a venda individualizada da sua força de trabalho a um proprietário individual de meios de produção. Impede-se, assim, a emergência de uma prática política mediante a qual os trabalhadores se posicionem de forma coletiva e classista diante desse proprietário. É o triunfo do "cidadão" sobre os proletários enquanto classe desapossada dos meios e instrumentos de produção. Para mais, ver POULANTZAS, 2015.



*forma do poder burguês, isto é, a forma contratual* (EDELMAN, 2016, p. 32).

Portanto, a contratualização da greve significa estabelecer seus limites e contornos, objetivos e interditos, obrigações e direitos de todos os envolvidos, para que a greve, principal arma dos trabalhadores organizados enquanto *classe*, se transforme num expediente individual regido por um contrato e, portanto, passível de delimitações pressionadas pelo poder de propriedade burguês. A partir disso, como sentencia Edelman,

*O poder de classe da burguesia está perfeitamente acomodado a esse reconhecimento legal [da greve]; porque ele enquadrou perfeitamente o direito de greve, em nome das próprias categorias que lhe permitiram negá-lo; porque, no interior mesmo do direito de greve, o trabalho dos tribunais traçou as linhas demarcatórias que lhe permitem tê-lo bem na mão. (...) Isso permitirá distinguir as greves lícitas – entenda-se aquelas que respondem à defesa dos interesses profissionais, isto é, que têm em vista apenas uma melhoria das cláusulas do contrato de trabalho (salário, condições de trabalho etc.) das greves ilícitas ou abusivas – entenda-se aquelas que excedem o bom funcionamento do contrato de trabalho, desorganizam a produção ou fazem a ligação entre o capital e o trabalho, as greves políticas, ditas ‘políticas’.* (EDELMAN, 2016, pp. 41-42)

A crescente individualização das negociações sindicais, diluindo o caráter classista do fenômeno sindical e inculcando um individualismo nessa área vital da luta política da classe trabalhadora, seria, portanto, o mais característico *modus operandi* do governo thatcherista na sua cruzada anti-sindical. Um relatório do Ministério do Trabalho de 1987, intitulado *Trade Unions and their members*, explicitava o que aponte aqui. De acordo com o relatório, o governo avaliava que *a decisão de se tomar uma ação industrial deveria ser um assunto do foro individual. Todo membro de sindicato deveria*



*ser livre para decidir por si mesmo se ele deseja ou não quebrar seu contrato de trabalho e correr o risco de demissão sem compensação (TAYLOR, 1993, p. 304).*

Com o número de greves caindo vertiginosamente e após a terceira reeleição de Thatcher em 1987 com uma grande margem de votos e ampliando a maioria absoluta no parlamento, o cenário tornava-se cada vez mais intimidador para a classe trabalhadora. O *Employment Act* de 1988 completaria o movimento de subordinar o coletivismo do movimento sindical ao individualismo neoliberal, ao determinar que membros de sindicatos poderiam votar pelo correio ao invés de comparecer aos locais de trabalho, eliminando assim a possibilidade de discussões e debates nas votações, enfraquecendo a coesão operária. Além disso, agora, sindicalistas que se recusassem a participar de greves ou piquetes, mesmo estes sendo decididos nas votações nos locais de trabalho, receberiam proteção legal do Estado contra medidas disciplinares de seus sindicatos de origem. Sindicalistas poderiam processar seus próprios sindicatos caso estes tivessem convocado uma greve sem votação prévia e, para facilitar isso, foi criado o Comissariado para os Direitos dos Sindicalistas, cuja função era prestar assistência jurídica e financeira aos empregados apenas nessas situações. Obviamente, casos em que os empregados quisessem processar seus empregadores estavam excluídos da alçada do Comissário.

### **Considerações Finais**

Os dados estatísticos comparativos do princípio e do final da administração conservadora de Margaret Thatcher dão uma visão mais acertada do significado do processo descrito neste artigo. A



porcentagem de trabalhadores sindicalizados caiu de 55% em 1979 para 34% em 1991, de 13,5 milhões de trabalhadores em 1979 para apenas 8,2 milhões em 1994; a proporção de locais de trabalho que reconheciam os sindicatos caiu de 66% para 53% no mesmo período, e apenas 30% das novas empresas surgidas dos anos 1980 em diante aceitavam representantes sindicais em seus domínios; o alcance da negociação coletiva, que atingia 71% dos empregados em 1984, caiu para 54% em 1990. O número de greves também caiu vertiginosamente: das 2.125 greves em 1979 envolvendo 4 milhões e 608 mil trabalhadores – índices já menores em relação à década anterior, mas ainda sim respeitáveis –, chegamos a apenas 369 greves em 1991, mobilizando 176 mil trabalhadores.

Concordamos, portanto, com o veredito de Hobsbawm, segundo o qual “o triunfo de Thatcher representa um subproduto da derrota do trabalhismo” (HOSBAWM, 1991, p. 80). O alcance das medidas anti-sindicais de Thatcher foram se estendendo de forma escalar, estrangulando o braço sindical do movimento operário organizado e resvalando no braço político do mesmo: nos anos 1990 seria o Partido Trabalhista que extirparia de suas fileiras o vínculo orgânico com o movimento sindicalista que caracterizara o partido desde sua fundação no início do século XX. O resultado desta domesticação e conformação dos sindicatos, possível apenas devido ao enfraquecimento do movimento operário a partir da sua ruptura e esfacelamento entre base, direções sindicais, TUC e Partido Trabalhista ocorrido nos anos 1970 – resultado da política de conciliação de classes adotada pelo próprio partido –, não poderia ser outro: o enfraquecimento da classe trabalhadora britânica e a vitória do thatcherismo, que se aprovei-





tou de uma correlação de forças favorável e foi desconstruindo o quebra-cabeça montado durante o fordismo do pós-guerra. Papel fundamental nesse processo teve o Direito e a sua maleabilidade estrutural, utilizada de forma hábil pela administração thatcherista, que buscou judicializar e “legalizar” a relação com os sindicatos e a própria classe trabalhadora britânica, cuja última lei anterior regulando suas relações datava do início da Primeira Guerra Mundial. Como sentencia Edelman:

*A greve tornou-se um ‘direito’ sob a única condição de submeter-se ao poder jurídico do capital, tanto na ‘sociedade civil’ como no Estado. Tornou-se um direito sob a condição de ser medida pela régua das obrigações (contrato de trabalho) e do direito de propriedade (propriedade dos meios de produção). É a esse preço que ela passa a integrar o ‘horizonte limitado do direito burguês’.*

*Mas, ao regular a greve, a burguesia não deixa por menos: resta-lhe cercar as organizações de massa, os sindicatos, e aí assistimos a uma estratégia muito fina. Confrontada com o ‘fato’ sindical, a burguesia utiliza todas as armas para transformá-lo em aparelho ideológico de Estado. Como? Outorgando-lhe um ‘poder’ que reproduza seu próprio poder: um poder de direito, é claro, mas somente na medida em que os sindicatos existem na legalidade; mas um poder de fato, sobretudo, na medida em que esses mesmos sindicatos deverão presumivelmente representar as massas.*

*Assim, o sindicalismo é atravessado de parte a parte pela legalidade, obscura e, com frequência, irrefletidamente (EDELMAN, 2016, pp. 22-23).*

## Referências

BRUNHOFF, Suzanne de. “Crise capitalista e política econômica”. In: POULANTZAS, Nicos (org.). *O Estado em Crise*. Tradução: Maria Laura Viveiros de Castro, Rio de Janeiro: Graal, 1977.

EDELMAN, Bernard. *A Legalização da Classe Operária*. Coord. Tradução: Marcus Orione. São Paulo: Boitempo, 2016.



HOBBSAWM, Eric. *Estratégias para uma Esquerda Racional: escritos políticos 1977-1988*. Tradução: Anna Maria Quirino. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991.

POULANTZAS, Nicos. *O Estado, O Poder, O Socialismo*. Tradução: Rita Lima. São Paulo: Paz e Terra, 2015.

TAYLOR, Robert. *The Trade Union Question in British Politics: Governments and Unions since 1945*. Oxford: Blackwell, 1993.



# “NÃO FALE EM CRISE, TRABALHE” - SOBRE A IDEOLOGIA DO TRABALHO

Pablo Biondi<sup>1</sup>

**Resumo:** Nosso propósito com o presente artigo é analisar o conceito de ideologia como uma forma social e histórica, tal como as formas jurídicas e estatais no capitalismo, e usar essa perspectiva para identificar como uma derivação concreta desta categoria, que poderíamos nominar como “ideologia do trabalho”, produz uma “autossujeição” na classe trabalhadora, um tipo de dominação que é concebível apenas sob o sistema social capitalista. Também é um objetivo compreender como o que chamamos de “ideologia do trabalho”, ao operar de uma maneira particular, confunde a classe trabalhadora e eleva a sua disciplina de trabalho, especialmente durante períodos de crise econômica, fornecendo condições para elevar as taxas de exploração. Certamente, um estudo dessa natureza só pode ser realizado por meio da metodologia marxista, e particularmente na perspectiva das formas sociais.

**Palavras-chave:** crise do capital. Ideologia. Trabalho.

## “DON’T TALK ABOUT CRISIS, WORK” – ABOUT LABOR IDEOLOGY

**Abstract:** Our purpose with the current article is to analyze the concept of ideology as a social and historical form, such as legal and state forms in capitalism, and to use this perspective to identify how a concrete derivation of this category, which we could name as “ideology of labor”, produces a “self-subjection” in working class, a kind of domination which is only conceivable under capitalist social system. It is

---

<sup>1</sup> Advogado. Doutor e Mestre em Direitos Humanos na área de concentração de Direitos Humanos pela Universidade de São Paulo; Membro do grupo de pesquisa “Direitos humanos, centralidade do trabalho e marxismo”, da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo.



also an objective to understand how what we called as “labor ideology”, by operating in a particular manner, confuses working class and increases its work-discipline, especially during periods of economic crises, providing conditions to raise the taxes of exploitation. Surely, a study of such nature can only be performed through a marxist methodology, and particularly by the perspective of social forms.

**Keywords:** crisis of capital. Ideology. Labor.

## **Introdução**

A frase “Não fale em crise, trabalhe”, adotada como slogan informal do governo Michel Temer, é extremamente reveladora, apesar de ter sido apanhada ao acaso num outdoor. Mais do que ilustrar a visão de mundo das classes dominantes e de seus agentes, ela descortina todo um modo de dominação ideológica e toda uma compleição social capitalista na perspectiva das categorias essenciais dessa sociedade.

Cumpramos a oportunidade para destrinchar as raízes ideológicas dessa mensagem e, centrando-nos nela, discutir a própria noção de ideologia, suas implicações e sua efetivação em situações críticas, como é o caso da crise econômica. Nesse sentido, cabe aprofundar o conceito e a dinâmica da ideologia, identificar suas derivações no âmbito do trabalho e estabelecer uma correlação com a crise do capital, apontando as funcionalidades estabelecidas.

## **Sobre a ideologia**

A compreensão acerca da ideologia é amplamente diversificada e controversa no marxismo. Há concepções sobre esta categoria que são amplas, abarcando todas as formas de consciência e mesmo de conhecimento, adquirindo um caráter “neutro”. Outras, no entanto, são restritivas, adquirindo uma conotação pejorativa associada à detur-



pação e mistificação da realidade numa perspectiva de dominação. E dentro desses dois campos amplos, há diversos matizes de reflexões<sup>2</sup>.

Em nosso entendimento, o melhor conceito é aquele que se mostra mais restrito, sintetizando concretamente as determinações e especificidades do objeto. Um conceito de ideologia aplicável a todas as épocas e circunstâncias, assim como a todas as manifestações do pensamento ou, se quisermos, do “espírito humano”, por certo carece de poder explicativo. Pois a dialética marxista, em seu método revolucionário, nos impele justamente a uma “historicização” radical dos fenômenos, à especificação daquilo que é próprio de dadas relações sociais e das condições em que as categorias pertinentes podem ou não ser produzidas. Ela se opõe à generalização abstrata na medida em que ruma para a totalidade concreta do fenômeno a ser examinado. Não foi outra a obsessão de Marx em *O capital*: tratava-se de escancarar as peculiaridades do capitalismo em face de outras formas históricas da produção social<sup>3</sup>.

Defenderemos que a ideologia não é qualquer manifestação da consciência, mas uma forma particular de consciência que possui uma dinâmica própria de funcionamento e que corresponde às determinações do modo capitalista de produção. Em outras palavras, nossa posição é a de que a ideologia consiste numa forma específica

---

<sup>2</sup> Uma compilação interessante sobre as reflexões marxistas dedicadas ao tema da ideologia, identificando o amplo espectro de correntes nesse terreno, pode ser encontrada em EAGLETON, 1991.

<sup>3</sup> Conforme pondera Postone (2014, p. 166), *o modo de argumentação de Marx em O capital deve, portanto, ser entendido como uma tentativa de desenvolver uma forma de análise crítica consoante a especificidade histórica tanto do seu objeto de investigação - ou seja, seu próprio contexto - quanto, reflexivamente, dos seus conceitos.*



do capitalismo tanto quanto o Estado corresponde à conformação política característica da dominação de classe sob esse tipo de sociedade; tanto quanto o direito é um elemento que corresponde apenas às formações sociais burguesas<sup>4</sup>.

Em todas as épocas, com efeito, existem fenômenos ligados ao pensamento e à consciência. O senso comum, as doutrinas filosóficas e religiosas e o imaginário popular dão ideia da amplitude das formas de pensamento ou de consciência. A ideologia, como categoria particular, não se confunde, porém, com nenhuma delas. Devemos pensar a ideologia como uma derivação concreta das relações capitalistas de produção, como uma expressão própria dessas relações enquanto um sistema de representações sociais que espelha distorcidamente uma realidade que se exprime de maneira distorcida, e que o faz movendo os indivíduos prioritariamente pelo consenso e pela aceitação pacífica da ordem existente. Cumpre indagar porque as coisas se passam assim na sociedade burguesa.

O conteúdo daquilo que vulgarmente é tomado como ideologia ao longo da história, é dizer, os sistemas doutrinários organizados que justificam a dominação de determinada classe ou a preservação de um *status quo*, de fato, é uma constante na história da humanidade. Marx e Engels já advertiam que *as ideias da classe dominante são, em cada época, as ideias dominantes, isto é, a classe que é a forma material dominante da sociedade é, ao mesmo tempo, sua força espiritual dominante* (MARX; ENGELS, 2007, p. 47). Entretanto, cumpre identificar a forma histórica concreta pela qual

---

<sup>4</sup> Para a compreensão do direito e do Estado como formas sociais derivadas do modo capitalista de produção, conferir PACHUKANIS, 1988; NAVES, 2014; HIRSCH, 2010.



essa dominação “espiritual” é exercida em cada sociedade. Afinal, se a exploração ocorre de distintas formas (posse direta do escravo, corveia, mais-valia etc.), a dominação também é variável nas suas características externas.

Diferentemente de outras modalidades de coleta do produto excedente, a exploração capitalista notabiliza-se pelo seu caráter puramente econômico, ou seja, pela apropriação do excedente pelo capital nos marcos do contrato de trabalho, é dizer, da compra de força de trabalho nos termos da liberdade mercantil. O mercado medeia a extorsão da mais-valia, e de uma maneira peculiar: é o indivíduo proletário que, despojado de propriedade e premido pela carência, parte em busca do explorador para obter emprego. Pois ao estar desprovido dos meios de produção, ele só pode utilizar o bem estratégico que possui, a capacidade laboral, sob a condição de aliená-la ao capitalista.

Não há, assim, uma captura forçada ou uma submissão direta apoiada na força. O trabalhador assalariado, ao contrário do escravo e do servo, caminha com suas próprias pernas para a esfera da produção, ele busca o empregador no mercado de trabalho e entrega de bom grado a sua força de trabalho em troca do salário. E se é certo que a necessidade objetiva impele o assalariado ao mercado de trabalho, daí não se infere que este seja o único fator, tampouco o mais importante. Isto porque esta necessidade oriunda do despojamento poderia ser preenchida com práticas alternativas, como saques ou iniciativas generalizadas de economia de subsistência. Há, pois, um elemento operante de “convencimento” que, como em nenhuma outra sociedade, disciplina a força de trabalho e a coloca em movimento sem que ela seja coagida militarmente a trabalhar.



No capitalismo, a coerção física é subsidiária, embora ela seja recorrente e cumpra também um papel disciplinar. Isto só se dá em função da natureza mercantil da exploração capitalista, e que se desdobra, outrossim, num perfil jurídico desse expediente. A exploração do capital sobre o trabalho realiza-se nos moldes da forma jurídica, e o direito atua fixando concreta e imaginariamente – ou seja, material e ideologicamente – as relações burguesas de produção (EDELMAN, 2001, p. 104). Nessa atuação, o direito conforma uma subjetividade correspondente à lógica dos indivíduos livres, iguais e proprietários de mercadorias. Firma-se assim *uma subjetividade fundada na autonomia e na liberdade, no valor absoluto da pessoa e na igualdade perante o direito*, o que faz com que a condição do sujeito se realize *como assujeitamento voluntário, como exploração mediada por um ato jurídico livre e igual* (KASHIURA JUNIOR, 2015, p. 84). O sujeito que emerge daí é o indivíduo movido pela ideologia, que labora por consenso, submetendo-se livremente ao contrato de trabalho, às regras disciplinares da empresa e, em geral, aos ditames da ordem burguesa.

Somente com a consolidação do capitalismo é que o conteúdo da “força espiritual dominante” começa a se exprimir sob a forma característica da ideologia, e que consiste na realização de uma “autossujeição”. Com isso queremos dizer que o mecanismo ideológico consiste não num discurso qualquer que legitime uma ordem social, e sim numa dinâmica de interiorização da lógica dominante que induz os indivíduos a certos comportamentos sem a necessidade de coerção permanente (ainda que esta coerção esteja sempre pressuposta), e sem que os aparatos doutrinadores cumpram qualquer tipo de função repressiva.





Façamos uma comparação para demonstrar o que estamos propondo. A Igreja Católica na era feudal, de acordo com o entendimento que estamos apresentando, não era um aparato ideológico, apesar de ser uma instituição dedicada à justificação do feudalismo. Isto porque a Igreja concentrava em si funções repressivas e doutrinárias, ela era um aparato político de dominação, uma força coercitiva. Nessas condições, e especialmente em função de sua atuação repressiva, ela não poderia gerar nenhum tipo de autossujeição propriamente dita. O “convencimento” dava-se por constrangimentos externos, pelo método do terror.

Vejamos agora o que ocorre, em contraste, na era moderna capitalista. Nela, a difusão das ideias que servem à dominação do capital não se dá de maneira forçada – ou ao menos não como violência política, ou como imposição evidente. Os aparelhos ideológicos, sobretudo a imprensa, funcionam apenas pela difusão de ideias e concepções (além de propaganda política de interesses capitalistas), e são sutis o suficiente para não soarem como uma doutrina oficial e obrigatória: eles sorrateiramente conquistam as mentes dos indivíduos, amparando-se principalmente nas categorias objetivas da sociabilidade capitalista e nas suas derivações ideológicas.

Podemos dizer, assim, que as ideias capitalistas são mais “convincentes” que as ideias dominantes no feudalismo e em outras formas de sociedade. Isto não se deve apenas ao alcance massivo dos modernos meios de comunicação. O que é determinante, aqui, é a configuração enganosa da realidade capitalista, é a projeção objetiva de uma camada superficial que encobre o conteúdo dos fenômenos – uma somatória de engrenagens de alusão-ilusão



(ALTHUSSER, 2007, p. 78) que armam uma inversão do real gerada pelo próprio objeto:

*Não é simplesmente uma questão da percepção distorcida dos seres humanos, que invertem o mundo real em suas consciências e, assim, imaginam que as mercadorias controlam suas vidas. Marx não está postulando que sob o capitalismo as mercadorias parecem exercer uma influência tirânica sobre as relações sociais; ele está argumentando que elas efetivamente o fazem. A ideologia é agora menos uma questão de a realidade se tornar invertida na mente do que a mente refletindo uma inversão real. De fato, ela não é mais primariamente e de modo algum uma questão de consciência, mas está ancorada nas operações econômicas do dia-a-dia do sistema capitalista<sup>5</sup> (EAGLETON, 1991, p. 85, tradução nossa).*

Também cabe considerar que a ideologia sintetiza idealmente a unidade social, ela é um *sistema de representações que asseguram a relação dos indivíduos com as tarefas fixadas pela estrutura da totalidade social* (SAMPEDRO, 2010, p. 44-45). A síntese disto é a imagem do “homem” no capitalismo, de um ente universal e abstrato que condiz com os caracteres mercantis do valor. Ora, este homem abstraído de tudo é, justamente, o sujeito de direito capitalista, o portador da subjetividade que conduz as pessoas à autossujeição. Esse assujeitamento do próprio sujeito desenvolve-se, então, como mais um traço da sociedade burguesa, desta vez como uma lei interna à pessoa, como um dever moral:

*Uma vez que a pessoa moral não é outra que não o sujeito da sociedade da produção mercantil, a lei moral deve então manifestar-se como regra das relações entre proprietários de mercadorias. Isto confere inevitavelmente à lei moral um caráter antinômico. Por um lado, esta lei deve ser social e situar-se assim acima da pessoa individual; por*

---

<sup>5</sup> Eagleton refere-se aqui ao fetichismo da mercadoria, categoria esta que reputamos como a faceta econômica definitiva da ideologia no funcionamento do mercado.



*outro lado, o proprietário de mercadorias é, naturalmente, detentor da liberdade (isto é, da liberdade de apropriação e de alienação) de maneira que a regra que determina as relações entre os proprietários de mercadorias deve ser igualmente transposta para a alma de cada proprietário de mercadorias, para que possam constituir a sua lei interna (PACHUKANIS, 1988, p. 106-107).*

Nesta ordem de considerações, a ideologia, na qualidade de forma capitalista, não apenas se apresenta como uma ideologia jurídica, na medida em que está lastreada na figura do sujeito de direito “livre” no mercado<sup>6</sup>, como também apresenta, inevitavelmente, uma face moral, uma compulsão interior que se traduz como um imperativo ético. Esta compulsão é introduzida nos indivíduos pela estrutura categorial capitalista de conjunto e organizada pelos aparelhos ideológicos, os quais não criam a ideologia, apenas trabalham sobre ela – a forma ideológica é uma espécie de “matéria-prima” para a difusão de ideias e para a propaganda de interesses pelos aparatos de imprensa, educação, cultura etc. Pois a defesa nua e crua das aspirações de classe dos capitalistas, enquanto atividade consciente e propagandística, não se confunde com a ideologia, já que esta é, definitivamente, uma forma social que opera no inconsciente<sup>7</sup>, ou seja, que realiza a sujeição à revelia

---

<sup>6</sup> Engels e Kautsky (2012) identificaram, muito acertadamente, a presença de uma concepção jurídica de mundo no capitalismo, e que contrastava com a concepção teológica da época feudal.

<sup>7</sup> A ideologia é, antes de tudo, um sistema de representações: mas essas representações na maior parte das vezes nada tem que ver com a “consciência”: elas são na maior parte das vezes imagens, às vezes conceitos, mas é antes de tudo como estruturas que elas se impõem à imensa maioria dos homens, sem passar pela “consciência”. São objetos culturais percebidos-aceitos-suportados, e que agem funcionalmente sobre os homens por um processo que lhes escapa (ALTHUSSER, 1979, p. 206)



do querer pessoal – do contrário, seria impossível a autossujeição, dado que ninguém em sã consciência se submeteria à exploração, a não ser que fosse coagido a trabalhar por meios militares, como sucedia nas formações pré-capitalistas.

Postone (2014, p. 186) concebe na sociedade capitalista uma *dominação abstrata e impessoal* que, com lastro na dependência recíproca mercantil e na estrutura capitalista da propriedade, *não é baseada em nenhuma pessoa, classe ou instituição, seu local básico são as formas sociais estruturantes difusas da sociedade capitalista que são constituídas por formas determinadas de prática social*. Nesse caso, o autor erra ao ignorar o Estado como uma organização política centralizada que incorpora a abstração e a impessoalidade do mercado. Contudo, essa forma política estatal não exclui a intervenção de outras categorias sociais difusas e ideologicamente representadas (mercadoria, capital, trabalho assalariado etc.) que infundem mistificações ideológicas em cada pessoa, sobretudo naquelas que são suporte dessas categorias e relações sociais burguesas.

Operando como forma determinada<sup>8</sup>, a ideologia, obviamente, contém um conteúdo próprio, o qual contempla as determinações elementares do capital, forjando as devidas representações. Um dos aspectos pelos quais se confirma isso é, justamente, o olhar ideológico sobre o antípoda do capital: o trabalho.

---

<sup>8</sup> Não ignoramos que a ideologia, de fato, não se resume a uma forma. Ela pode se apresentar sob distintas roupagens, inclusive como sistemas estabelecidos de ideias, como doutrinas organizadas que entabulam distintos níveis de contato com as manifestações espontâneas e dispersas do fenômeno ideológico (VOLOSINOV, 1973, p. 91). Em todo caso, preserva-se sempre o núcleo duro categorial da forma ideológica.



## **A ideologia do trabalho, ou o trabalho na perspectiva do capital**

Vimos que a ideologia é uma forma capitalista tanto quanto o Estado, o direito e as próprias categorias econômicas do capitalismo: a mercadoria, o dinheiro, o capital, a mais-valia etc. Ocorre, no entanto, que também o trabalho, sob certa perspectiva, apresenta-se como um produto particular da ordem capitalista.

Há que se diferenciar aqui o trabalho, em sua qualidade de intercâmbio necessário entre a humanidade e a natureza para a obtenção da subsistência, e o trabalho enquanto categoria oposta ao capital na sociabilidade capitalista. Essa segunda categoria, diferentemente da primeira, corresponde à singularidade da ordem social capitalista, contendo em si todas as suas determinações: a “divisão” entre trabalho abstrato e trabalho concreto, a prevalência do elemento abstrato, a contradição determinada em face do capital, o caráter mercantil assumido pela força de trabalho etc.

No segundo sentido, o trabalho consiste numa das diversas categorias componentes do modo de produção capitalista. Deixando-se de lado o conteúdo revolucionário potencial que ele abriga, e que em situações de normalidade não chega a se concretizar em ato, o trabalho não se diferencia em nada dos demais itens da lei do valor. Sob esse ângulo, ele representa apenas uma das extremidades da relação de capital, a fonte do valor que alimenta a acumulação capitalista. Anselm Jappe (2006, p. 94) aponta corretamente que *trabalho assalariado e capital mais não são do que dois estados de agregação da mesma substância: o trabalho abstracto coisificado em valor*, o que significa dizer que *são dois momentos sucessivos do processo de valorização, duas formas do valor*. E sendo uma categoria ínsita ao capital, ele adquire também um lugar no sistema de representações ideológicas.



O trabalho, em sua expressão capitalista de trabalho assalariado, assume uma conotação ideológica ao se apresentar como a fonte da riqueza pessoal. Compondo o mito do empreendedorismo, o trabalho acalenta a ilusão de que a origem do enriquecimento na sociedade burguesa é o labor individual acumulado, é o esforço pessoal e o zelo da conduta individual. Desse modo, qualquer indivíduo dedicado ao trabalho teria condições de prosperar economicamente, de obter um confortável lugar ao sol no mundo capitalista.

A origem desse mito é a divisão mercantil do trabalho que opõe os indivíduos como proprietários privados isolados, e que estabelece o mercado como arena oficial do intercâmbio comunitário, como uma praça de circulação dos frutos do trabalho. Dessa divisão do trabalho, a ideologia abstrai uma relação distorcida entre labor e propriedade, entre produção e apropriação. John Locke, um dos principais porta-vozes do pensamento burguês, afirma que o indivíduo, ao despender labor sobre um objeto da natureza, adquire imediatamente o direito de tomá-lo como propriedade privada, excluindo-o do acesso pelos demais. *Sendo este trabalho uma propriedade inquestionável do trabalhador*; diz Locke (2001, p. 98), *nenhum homem, exceto ele, pode ter o direito ao que o trabalho lhe acrescentou, pelo menos quando o que resta é suficiente aos outros, em quantidade e em qualidade.*

Nesse diapasão, o trabalho converteu-se ideologicamente em fonte da propriedade e da própria dignidade do homem. “O trabalho enobrece”, reza o ditado. Na ideologia, o trabalho desgarrá-se até mesmo do assalariamento, ele confunde-se com a noção de “ocupação”, sendo celebrado conjuntamente com as formas pequeno-burguesas de produção e até mesmo com a administração do capital. O



trabalho surge como sinônimo de “ganha-pão”, como uma contrapartida aparente ao recebimento de uma renda – aparente, é claro, já que a propriedade justifica a coleta de renda independentemente do labor do titular.

Graças ao trabalho, nessa construção ideológica, o indivíduo é capaz de, contra quaisquer adversidades, superar os obstáculos e ascender socialmente. Não à toa, Frederick Douglass, um dos primeiros entusiastas da imagem do “*self-made man*”, destacou o trabalho em sua elaboração num discurso de 1893. De acordo com ele:

*Minha teoria dos self-made men é, pois, simplesmente isso; que eles são homens de trabalho. Se tais homens adquiriram ou não excelência material, moral ou intelectual, o trabalho honesto buscado fiel, firme e persistentemente é a melhor, se não a única, explicação de seu sucesso* (DOUGLASS, 2016, p. 344) tradução nossa.

Na contramão dessa ideologia, Marx constatou que, em verdade, o trabalho não promove o êxito pessoal, nem gera propriedade para quem se dedica a ele. Sob o capitalismo, trabalho e propriedade estão em polos opostos, já que a propriedade configura-se como meio de extorsão de excedente oriundo do labor alheio:

*Originalmente, o direito de propriedade aparecia fundamentado sobre o próprio trabalho. Essa suposição era pelo menos necessária, uma vez que se confrontavam possuidores de mercadorias com iguais direitos, e o único meio de que uma pessoa dispõe para apropriar-se de mercadoria alheia é alienar a própria, e estas só podem ser produzidas com trabalho. Agora, do lado capitalista, a propriedade revela-se o direito de apropriar-se de trabalho alheio não-pago ou do seu produto e, do lado do trabalhador, a impossibilidade de apropriar-se do produto do seu trabalho. A dissociação entre a propriedade e o trabalho se torna consequência necessária de uma lei que, claramente, derivava da identidade existente entre ambos* (MARX, 2009, p. 681-682).



Assim como, no fetichismo da mercadoria, uma relação entre pessoas aparece como umnexo entre coisas, no âmbito do trabalho se realiza uma miragem na qual um expediente de apropriação privada capitalista aparece como um expediente de apropriação pessoal do obreiro. Ousaríamos dizer que há, então, um “fetichismo do trabalho” que completa a mistificação mercantil, e que está associada à forma misteriosa da mais-valia, cuja coleta é encoberta pela igualdade jurídica do contrato de trabalho.

Consumado em sua dimensão ideológica, o trabalho adquire não apenas uma característica mistificadora, como também uma valorização moral, contemplando um senso de responsabilidade individual que situa o trabalhador como responsável direto por seu destino no mercado de trabalho, como alguém que terá sucesso ou fracasso a depender do empenho que empregar na atividade profissional. E esse senso moral é o mesmo que condena o ócio de quem não se lança à caça de emprego ou de serviço, excluindo de sua reprovação, é claro, o ócio do capitalista que vive do parasitismo. Na ideologia do trabalho, assim, está enraizado o chamado ao esforço pessoal.

### **Crise do capital, ideologia do trabalho e direitos sociais**

Nos períodos de crise capitalista, o capital convoca o conjunto dos assalariados para suportar o ônus da decadência econômica. Do lado dos capitalistas, há que se reconhecer, existe desvalorização do capital, o que aparece na forma de algumas falências – mas também na forma de aquisições e de concentração de propriedade. Já do lado dos proletários, a crise implica desemprego, na medida em que há redução das atividades econômicas, e redução absoluta ou relativa dos salários diretos e indiretos.





A crise, no capitalismo, é uma das manifestações da relação contraditória entre capital e trabalho. Consistindo numa interrupção do processo de acumulação de capital em algum dos seus estágios, a crise é sempre a realização de uma catástrofe já dada em potência, e que decorre das tendências imanentes ao próprio capitalismo. Nesse modo de produção, os capitalistas empregam esforços para reduzir a quantidade de força de trabalho utilizada nos ramos econômicos, elevando a composição orgânica do capital e a mais-valia relativa coletada pelo sistema. Ao fazê-lo, no entanto, eles secam a fonte original do valor, o que compromete a lucratividade da exploração. Isto porque o capital constante, cujo papel é potencializar a produtividade dos assalariados, não gera riqueza nova, ele só é útil ao dinamizar o poder criativo da força de trabalho. A contração do contingente de trabalho, desse modo, consubstancia um fator de instabilidade que os próprios empregadores alimentam, sem perceber, em sua ganância individual. Jorge Grespan (2012, p. 124) explicita a contradição:

O capital depende desta fonte para se valorizar, desde que a inclua como momento, mas também a exclui como totalidade potencial, nega-a enquanto fonte de valor que possa ter a pretensão de se elevar, por si, de substância a sujeito. Por isso, “vampirescamente”, o capital vive por roubar a vida do trabalho, precisa desta para reviver e, no entanto, a suprime: o morto só volta à vida ao matar o vivo. Em outras palavras, o aspecto positivo do trabalho como atividade criadora de valor é necessário como momento do capital, mas deve ser negado por este enquanto possibilidade de constituição de um todo no qual ele mesmo fosse mero momento.

Rebaixado quantitativamente pelo incremento do capital constante, ou seja, do maquinário, o trabalho é convocado novamente pelo capital na época da crise. Sua missão é fornecer mais trabalho excedente, alienar-se a custo diminuto, imolando-se para alavancar



os lucros declinantes dos capitalistas. Exige-se a desvalorização da mercadoria força de trabalho como impulso revigorante à acumulação deficiente.

Antes de ser um indício de desmoronamento do capitalismo, a crise é um elemento saneador, um remédio que, apesar de amargo, apesar das incertezas e inquietações sociais que fomenta, cumpre, ao fim e ao cabo, uma função regeneradora. Ao eliminar os capitais mais frágeis, ela propulsiona a acumulação pela concentração capitalista, quer dizer, pela aquisição das empresas cambaleantes pelos grandes consórcios empresariais triunfantes. Em adendo, ela cria um cenário adequado, em princípio, para um “acerto de contas” entre a burguesia e o proletariado, no sentido de se rediscutir as condições negociadas da exploração cotidiana (e não a exploração em si, por óbvio). É uma oportunidade para a classe capitalista rever os índices salariais e tentar rebaixá-los, seja nominalmente, seja com reajustes abaixo da inflação.

No contexto da crise, os capitalistas também recolocam em discussão a repartição do fundo público, é dizer, do orçamento do Estado. Este, ao se elevar como fiador da reprodução do capital a partir do século XX, responde pelas condições de reprodução da força de trabalho a partir dos serviços essenciais que são de sua alçada – e eis aí o conteúdo burguês dos direitos sociais, os quais são também burgueses pela forma jurídica. Pois bem: pelo papel que assumiu, o Estado deve assegurar uma destinação de recursos para a classe trabalhadora na forma de serviços públicos, e isto significa, inclusive, distribuir o custo da manutenção parcial do proletariado entre o conjunto da sociedade. Ocorre que, pressionados pela desvalorização de capital que caracteriza a crise, os capitalistas exigem



que os trabalhadores “custem menos”, de modo a liberar recursos para amparar as empresas que passam por dificuldades, ou também para aquelas que precisam de um apoio estatal para engolir as outras em doses maiores.

“Custar menos”, para os assalariados, quer dizer comer menos, medicar-se menos, contentar-se com prestações de educação e saúde de qualidade reduzida, aceitar um serviço de transporte mais caro, morar em condições piores etc. Trata-se, pois, de se impor uma derrota aos trabalhadores, de se submetê-los a situações inferiores de existência. Desnecessário dizer que a ideologia haverá de incidir na consciência das massas para convencê-las de que esse sacrifício seria inevitável, e que elas podem, entregando-se à disciplina e à austeridade do trabalho (leia-se, o trabalho assalariado capitalista fornecedor de mais-valia ao capital), semear um futuro alvissareiro com o suor de seu rosto.

Na impossibilidade de coagir militarmente os trabalhadores, o capital conta com os serviços automáticos da ideologia. A maquinaria publicitária capitalista, que já atua num nível mais consciente, coleta as concepções ideológicas reinantes, as fórmulas a elas associadas, e elabora uma plataforma discursiva para a crise que ativa o senso de responsabilidade individual que a ideologia insere nos trabalhadores. Com isso, opera-se um deslocamento de problemática no plano político: a crise coloca em questão, ideologicamente falando, não a origem das irregularidades da acumulação capitalista, e sim o chamado individual a todos os trabalhadores, para que cada um entregue sua quota de sacrifício, dedicando-se à labuta com espírito de renúncia e gratidão – já que, em tempos de crise, o emprego soa como uma sublime benção. Uma benção originária do *dogma do*



*trabalho* (LAFARGUE, 2000), da santificação do ato expiatório da classe obreira.

Nos marcos dessa complexa maquinaria ideológica, fórmulas publicitárias singelas demonstram-se mais do que espirituosas: elas condensam traços essenciais da sociedade capitalista, simbolizando a lógica de dominação de toda uma época histórica. O slogan informal do governo Temer é, intensamente, o mote com que o capital seduz e exorta o trabalho, justificando nesse ato o aumento da mais-valia.

## **Conclusão**

A ideologia, atuando como uma autêntica forma capitalista, revela-se um recurso próprio do capitalismo para não apenas iludir a classe trabalhadora, como também para promover uma disciplina de entrega ao trabalho (ou melhor, ao capital!), num tipo de apologia que se desenrola como uma autossujeição ancorada nas categorias da sociedade burguesa, e que é administrada pelos aparelhos ideológicos de Estado. Quando a crise econômica entra em cena, esses métodos de ilusão e estímulo adquirem uma importância especial, daí uma mobilização das classes dominantes apoiada em fórmulas ideológicas no sentido rigoroso do termo. “Não fale em crise, trabalhe” é o exemplo de um slogan que contempla em profundidade as características da sociedade burguesa e o tipo de dominação que ela comporta.

E para evitar enganos com relação ao que estamos dizendo: não pretendemos em instante algum sugerir que a ideologia é um obstáculo intransponível, que a sua influência sobre a classe proletária é absoluta e inevitável. Assim como as demais formas do capital, a ideologia também pode ser derrotada e ultrapassada. Mas tal como



vale para o Estado e o direito, a ultrapassagem completa da ideologia depende de uma revolução operária e de uma transição socialista exitosa. Enquanto isto não ocorrer, os levantes dos trabalhadores seguirão indicando que a dominação ideológica do capital, apesar de sólida e coesa, encontra limites objetivos nas necessidades, também objetivas, de luta e resistência contra a exploração capitalista.

### Referências bibliográficas

ALTHUSSER, L. *A favor de Marx*, 2.<sup>a</sup> ed. Tradução de Dirceu Lindoso. Rio de Janeiro: Zahar, 1979.

\_\_\_\_\_. *Aparelhos ideológicos de Estado*: nota sobre os aparelhos ideológicos de Estado. Tradução de Walter José Evangelista e Maria Laura Viveiros de Castro. São Paulo: Graal, 2007.

DOUGLASS, F. *The Essential Douglass*: selected writings and speeches. Edited by Nicholas Buccola. Indianapolis: Hackett Publishing Company, 2016.

EAGLETON, T. *Ideology*: an introduction. London: Verso, 1991.

EDELMAN, B. *Le droit saisi par la photographie*: éléments pour une théorie marxiste du droit. Paris: Flammarion, 2001.

ENGELS, F.; KAUTSKY, K. *O socialismo jurídico*. Tradução de Lívia Cotrim e Márcio Bilharinho Naves. São Paulo: Boitempo, 2012.

GRESPLAN, J. *O negativo do capital*: o conceito de crise na crítica de Marx à economia política. 2.<sup>a</sup> ed. São Paulo: Expressão Popular, 2012.

HIRSCH, J. *Teoria materialista do Estado*: processos de transformação do sistema capitalista de Estado. Tradução de Luciano Cavini Martorano. Rio de Janeiro: Revan, 2010.



JAPPE, A. *As aventuras da mercadoria: para uma nova crítica do valor*. Tradução de José Miranda Justo. Lisboa: Antígona, 2006.

KASHIURA JR., C. Apontamentos para uma crítica marxista da subjetividade moral e da subjetividade jurídica. In: KASHIURA JR., C.; AKAMINE JR., O.; MELO, T. (orgs.). *Para a crítica do direito*. São Paulo: Outras Expressões; Dobra, 2015.

LAFARGUE, P. *Le droit à la paresse*. Paris: Mille et une nuits, 2000.

LOCKE, J. *Segundo tratado do governo civil: ensaio sobre a origem, os limites e os fins verdadeiros do governo civil*. 3.<sup>a</sup> ed. Tradução de Magda Lopes e Marisa Lobo da Costa. Petrópolis: Vozes, 2001.

MARX, K. *O capital: crítica da economia política: I. I, v. II*, 23.<sup>a</sup> ed. Tradução de Reginaldo Sant’Anna. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009.

MARX, K.; ENGELS, F. *A ideologia alemã: crítica da mais recente filosofia alemã em seus representantes Feuerbach, B. Bauer e Stirner, e do socialismo alemão em seus diferentes profetas*. Tradução de Rubens Enderle, Nélio Schneider e Luciano Cavini Martorano. São Paulo: Boitempo, 2007.

NAVES, M. *A questão do direito em Marx*. São Paulo: Outras Expressões; Dobra, 2014.

PACHUKANIS, E. *A teoria geral do direito e o marxismo*. Tradução de Silvio Donizete Chagas. São Paulo: Acadêmica, 1988.

POSTONE, M. *Tempo, trabalho e dominação social: uma reinterpretação crítica de Marx*. Tradução de Amilton Reis e Paulo César Castanheira. São Paulo: Boitempo, 2014.



RUBIN, I. *A teoria marxista do valor*. Tradução de José Bonifácio de S. Amaral Filho. São Paulo: Polis, 1987.

SAMPEDRO, F. A teoria da ideologia de Althusser. Tradução de Márcio Bilharinho Naves. In: NAVES, M. (org.). *Presença de Althusser*. Campinas: Unicamp, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, 2010.

VOLOSINOV, V. *Marxism and the philosophy of language*. Translated by Ladislav Matejka and I. R. Titunik. New York: Seminar Press, 1973.



# A EDUCAÇÃO PROFISSIONAL NO BRASIL

## UMA CONTRIBUIÇÃO NA EFETIVAÇÃO DO TRABALHO DECENTE PARA A JUVENTUDE?

Suzérica Helena de Moura Mafra<sup>1</sup>

**Resumo:** O artigo versa sobre a Educação Profissional no Brasil, problematizando-a no contexto do debate sobre a promoção do Trabalho Decente. Traz em seu escopo uma breve discussão acerca da atual crise do capital e seus rebatimentos no mundo do trabalho. Em seguida discorre acerca do conceito de Trabalho Decente proposto pela Organização Internacional do Trabalho – OIT, sucedendo o debate com um conciso resgate histórico acerca da Educação Profissional no Brasil, ressaltando-a como uma alternativa ao Trabalho Decente no país, apontando contribuições ao debate. O presente ensaio teórico é resultado de uma pesquisa bibliográfica e documental. Os resultados revelam que o atual cenário da Educação Profissional no Brasil apresenta contribuições para a promoção do Trabalho Decente, sobretudo para a juventude, em virtude de sua expansão e dos projetos de formação atualmente em curso. O fato de ser uma formação para o trabalho majoritariamente voltada para a juventude é um aspecto relevante nas proposições da Organização Internacional do Trabalho na luta pelo Trabalho Decente.

**Palavras-chave:** Crise do capital. Trabalho Decente. Educação Profissional.

## EDUCACIÓN PROFESIONAL EN BRASIL

### UNA CONTRIBUCIÓN A LA REALIZACIÓN DE UN TRABAJO DECENTE PARA LOS JÓVENES?

**Resumen:** El artículo habla sobre la Educación Profesional en Brasil, problematizada en el contexto del debate sobre la promoción del

---

<sup>1</sup> Aluna do bacharelado em Serviço Social na Universidade Federal do Rio Grande do Norte - UFRN. Pesquisadora nas áreas de Políticas Sociais, Educação, Pobreza, Terceiro Setor e Pós-Modernidade.





Trabajo Decente. Trae en su alcance una breve discusión acerca de la actual crisis del capital y sus rebatimientos en el mundo del trabajo. Enseguida discurre acerca del concepto de Trabajo Decente propuesto por la Organización Internacional del Trabajo – OIT, sucediendo el debate con un conciso rescate histórico acerca de la Educación Profesional en Brasil, resaltándola como una alternativa al Trabajo Decente en el país, señalando contribuciones en el debate. El presente artículo teórico es resultado de una investigación bibliográfica y documental. Los resultados muestran que el actual escenario de la Educación Profesional en Brasil presenta contribuciones para la promoción del Trabajo Decente, sobre todo para la juventud, en virtud de su expansión y de los proyectos de formación actualmente en curso. El hecho de ser una formación para el trabajo mayoritariamente orientada para la juventud es un aspecto relevante en las proposiciones de la Organización Internacional del Trabajo en la lucha por el Trabajo Decente.

**Palabras clave:** Crisis del capital. Trabajo Decente. Educación Profesional.

## Introdução

O Trabalho Decente tem assumido lugar central na agenda da Organização Internacional do Trabalho – OIT<sup>2</sup>, como uma das formas de enfrentamento às precárias condições de trabalho e de inserção no próprio mercado de trabalho, e de maneira mais ampla, Organização busca promover o Trabalho Decente como uma das formas de enfrentamento à pobreza.

No atual contexto de crise do capital e regressão de direitos, faz-se mister analisar os rebatimentos desse processo depreciativo do capital no mundo do trabalho. Há ainda, por todo mundo, con-

---

<sup>2</sup> A Organização Internacional do Trabalho – OIT, foi criada em 1919, no contexto posterior à Primeira Guerra Mundial, e desde então vem atuando na defesa dos direitos sociais e trabalhistas dos(as) trabalhadores(as) em todo o mundo.



dições de trabalho análogas à escravidão, inserção precária no mercado de trabalho, desigualdade de gênero e entre outros fatores, que desembocam no atual cenário de desmonte de direitos e fragilização da vida, que pode ser observado a olho nu.

Por este fator, compreende-se que a luta pela promoção do Trabalho Decente nunca foi tão necessária. Para tanto, a OIT estipula, junto às Nações, Agendas estratégicas, nas quais se encontram diretrizes para que cada país possa desenvolver o Trabalho Decente em determinados pontos estratégicos. Dentre estes, a promoção do Trabalho Decente para a juventude se apresenta como um forte mecanismo de desenvolvimento social e econômico pleno aos jovens.

No Brasil, ainda há um quadro negativo, no que diz respeito à inserção dos jovens no mercado de trabalho, o que tem sido fator agravante das condições de vida destes. Neste sentido, no contexto brasileiro, este estudo analisa a Educação Profissional atualmente, em seu período de maior expansão, como um mecanismo que pode ser forte aliado à promoção do Trabalho Decente.

Trata-se, pois, de um ensaio teórico, construído à luz do método materialista histórico-dialético, e teve como principais recursos metodológicos a pesquisa bibliográfica e documental. O estudo também é resultado das aproximações da autora com a educação profissional em uma pesquisa de sua autoria destinada a analisar a assistência estudantil em um Instituto Federal. Em seu primeiro tópico, o texto a seguir abre o debate, traçando o panorama atual da crise do capital e suas implicações no mundo do trabalho. Já o segundo tópico, traz um breve histórico do desenvolvimento da Educação Profissional no Brasil, apontando algumas mudanças principais ocorridas, e algumas contribuições ao debate da promoção do Trabalho De-



cente junto à Educação Profissional. A reflexão desenvolvida permite apontar a importância da Educação Profissional na promoção do Trabalho Decente, partindo, sobretudo, da perspectiva de garantia de direitos, tão necessária na atual conjuntura de violação e desmonte de direitos.

## **1 O trabalho em tempos de financeirização e crise do capital**

O trabalho é categoria central e fundante das relações sociais neste modo de produção capitalista. Para Marx (1985), em termos gerais, trata-se do processo de transformação que o homem estabelece com a natureza, a fim de transformá-la para satisfação de suas necessidades historicamente determinadas. É, portanto, um processo teleológico que têm objetivos e finalidades racionalizadas antes e durante o contato e a transformação da natureza, e, por este aspecto racional e reflexivo, o trabalho é um elemento propriamente humano.

No desenvolvimento da sociedade capitalista, o trabalho perde seu sentido essencial, e passa a ser assalariado, mediante a venda da força de trabalho dos indivíduos para sua sobrevivência (MARX, 2010). Este aspecto metamorfoseia o trabalho e suas relações, extraindo dele seu real valor, agregando-lhe um preço, o que abre espaço para a subordinação e exploração. Essa fenda historicamente aberta à exploração e mercantilização do trabalho no sistema capitalista alargou-se e aprofundou-se nas últimas décadas, em virtude da atual crise do capital.

Analisar esta crise e seus rebatimentos no mundo do trabalho implica situá-la no histórico de crises do capital, que tem acompanhado esse sistema em todas as suas fases. Mészáros traz a discussão acerca do modo cíclico e contraditório de ser, do capitalismo:



A crise do capital que experimentamos hoje é fundamentalmente estrutural. Assim, não há nada de especial em associar capital e crise. Pelo contrário, crises de intensidade e duração variadas são o modo *natural* de existência do capital: são maneiras de progredir para além de suas barreiras imediatas e, desse modo, estender com dinamismo cruel sua esfera de operação e dominação. Nesse sentido, a última coisa que o capital poderia desejar seria uma superação *permanente* de todas as crises, mesmo que seus ideólogos e propagandistas com frequência sonhem com (ou ainda, reivindicuem a realização de) exatamente isso. (MÉSZÁROS, 2010, p. 69)

Por este aspecto, observa-se que a atual crise do capital, se mostrou e/ou se mostra, como mais um momento histórico que impulsiona o sistema capitalista a se reinventar na sociedade, através de novas formas de acumulação e legitimação de poder. Para Antunes (2011), esta crise vem sendo gestada desde o século XX, no contexto de transição do modelo de produção fordista para o taylorista, compreendendo, assim, novas formas de organização do trabalho. Este panorama histórico, político e econômico, também serviu de terreno fértil para ascensão do neoliberalismo, que já vinha sendo postulado por Friedrich Hayeck, desde a década de 1940, o qual “se apresenta nas décadas de 1980 e 1990, após a experiência no Chile de Pinochet, como doutrina hegemônica para combater a nova fase de crise capitalista.” (SIQUEIRA, 2013, p. 66).

Em tempos de desigualdade social crescente, como uma característica que pode ser considerada estrutural do projeto neoliberal (HARVEY, 2006), o mundo do trabalho tem sofrido impactos negativos e profundos à sua organização. Antunes (2011) ao elucidar a lógica destrutiva do capital, acentuada nas últimas décadas, destaca como principais efeitos nocivos dessa conjuntura ao mundo do trabalho: a flexibilização, precarização e desregulamentação.

Estes aspectos que vem solapando os sentidos do trabalho aparecem para a sociedade, de modo geral, mascarados sob o discur-



so apologético das novas formas de gestão do trabalho, o qual compreende, para além de vínculos e condições de trabalho precárias, discursos que sustentam e velam a exploração dos trabalhadores, ao permitir uma “inserção mais participativa na organização, deixando de ocupar o lugar de meros executores de tarefas predeterminadas para se tornarem ‘colaboradores’, de quem se espera opiniões e sugestões” (BERNARDO, 2009).

O contexto de precarização do trabalho em que se vive atualmente representa a face mais perversa da crise do capital, ao passo que esta tem destituído direitos dos trabalhadores cotidianamente em sucessivos golpes, fragilizando suas lutas e organizações, aprofundado as desigualdades.

Na contramão deste processo, a Organização Internacional do Trabalho - OIT vem atuando na promoção do Trabalho Decente, o qual é definido pela Organização como:

Um trabalho adequadamente remunerado, exercido em condições de liberdade, equidade e segurança, capaz de garantir uma vida digna. Para a Organização Internacional do Trabalho (OIT), a noção de trabalho decente se apóia em quatro pilares estratégicos: a) respeito às normas internacionais do trabalho, em especial aos princípios e direitos fundamentais do trabalho (liberdade sindical e reconhecimento efetivo do direito de negociação coletiva; eliminação de todas as formas de trabalho forçado; abolição efetiva do trabalho infantil; eliminação de todas as formas de discriminação em matéria de emprego e ocupação); b) promoção do emprego de qualidade; c) extensão da proteção social; d) diálogo social. (OIT, 2006, p. 5)

Neste caso, desde 1999, com a formalização do conceito de Trabalho Decente, a OIT tem trabalhado no combate às precárias condições de trabalho nas quais muitos trabalhadores são submetidos em todo mundo.



Observando a configuração da classe trabalhadora hoje, o aumento do desemprego juvenil vale destacar que um dos principais aspectos tratados pela Organização Internacional do Trabalho no que diz respeito ao Trabalho Decente, é a juventude e sua relação com o mercado de trabalho. O emprego para os jovens é um dos objetivos apontados para a geração de Trabalho Decente, elucidado na XVI Reunião Regional Americana, ocorrida em Brasília/DF, no ano de 2006. Esta reunião definiu uma Agenda Hemisférica para promoção do Trabalho Decente nas Américas 2006-2015.

Com base no estudo *Trabalho Decente e Juventude* (2009) realizado pela OIT, nos marcos do *PREJAL – Promoção do Emprego de Jovens na América Latina* – projeto financiado pelo Governo da Espanha e demais instituições internacionais –, a Organização traçou estratégias para promoção do trabalho decente para a juventude, dentre as quais, ressalta-se a qualificação dos jovens, como aspecto determinante no processo de inserção dos jovens no mercado de trabalho.

A OIT (2009) estima que um dos fatores que provocam o déficit do trabalho decente juvenil, seja a ausência de qualificação da mão-de-obra jovem. Há, pois, que se problematizar este aspecto, para que esta afirmação não permita que o peso da precarização do trabalho da juventude, recaia sobre os ombros dos próprios jovens, e mais ainda, sobre aqueles em situação de vulnerabilidade social. Organização Internacional do Trabalho elucidada este aspecto, resgatando as iniciativas do Governo Federal brasileiro, das ONGs, e do setor privado.

No Brasil, ao se realizar uma análise mais geral no que diz respeito à juventude e a sua relação com o mercado de trabalho, podem ser elucidados alguns avanços, como a Lei nº 12.097/200 – Lei da Apre-



dizagem e o Programa Nacional do Primeiro Emprego, que, de acordo com o Portal Brasil – Governo Federal (2014), se trata de “um conjunto de ações direcionadas para gerar empregos e preparar os jovens para melhor inserção no mercado de trabalho.” Outro aspecto que não entrou diretamente, mas deve ser ressaltado, é o crescimento exponencial da Rede Federal de Educação Profissional nos últimos anos.

Um ponto positivo acerca da Educação Profissional no Brasil nos últimos anos, é que, no decorrer da história, a concepção de Educação Profissional se altera, em termos legais e curriculares, ganhando aspectos da educação propedêutica, a qual objetiva agora, além de ofertar o ensino técnico profissionalizante, promover também aos discentes outras reflexões sobre o mundo do trabalho, situando esta proposta educacional no campo das análises globais e críticas acerca das relações sociais, culturais e econômicas, numa tentativa de superar o tecnicismo histórico, próprio deste modelo de educação.

A expansão da Educação Profissional implicou significativamente na melhoria da infraestrutura ofertada aos(as) discentes que ingressam nos Institutos atualmente, sendo este um fator relevante, no tocante à oferta de uma formação de qualidade, tanto nos aspectos curriculares quanto nos aspectos materiais, o que torna os Institutos Federais, referências, nacionais e internacionais, no âmbito da educação pública e de qualidade.

Em tempo, é possível aferir que a Educação Profissional e Tecnológica no Brasil enfrenta atualmente alguns desafios à sua plena execução, conforme preconizam as referências legais. Desafios estes que se materializam desde a complexidade que permeia as relações entre o homem, a educação e o trabalho, sobretudo nos dias atuais, até os desafios à efetiva expansão, universalização, acesso e



permanência dos(as) jovens nas instituições federais de Educação Profissional e Tecnológica.

Ao destacar a Educação Profissional o presente estudo parte do pressuposto de que nesta modalidade de educação – ressalvadas e preservadas as devidas críticas ao modelo de Educação Profissional historicamente (FRIGOTO, 2010; MOURA, 2007; GRAMSCI, 2001) – há possibilidades e contribuições reais para uma formação humana e cidadã de qualidade e para a promoção do Trabalho Decente para a juventude no Brasil.

## **2 A Educação Profissional e a formação para o trabalho no Brasil: contribuições ao debate sobre a promoção do trabalho decente**

O ensino profissionalizante aparece como demanda da sociedade fabril em meados do século XVI, tendo se fortalecido ao longo dos anos e se institucionalizado no século XIX, no continente europeu, com o objetivo de instrumentalizar a jovem mão-de-obra que operaria as novas máquinas recém inseridas no cenário produtivo. De acordo com Venn (1970) o histórico de desenvolvimento desse modelo de educação remonta, como já mencionado, ao século XVI e tal modelo deriva-se do que se denominava como “ensino vocacional”. Esse ensino, nas ideias do autor, era baseado, a princípio, nas tradições hereditárias familiares que eram passadas informalmente de pais para filhos. Com o passar do tempo, o modo de transmissão desses ensinamentos foi se alterando, acompanhando as mudanças que ocorriam na sociedade.

O desenvolvimento da Educação Profissional despontou no cenário mundial principalmente no estágio de transição do modo





de produção capitalista concorrencial. Para Netto e Braz (2006, p. 171), “aproximadamente a partir da oitava década do século XVIII, configura-se esse novo estágio do capitalismo, o capitalismo concorrencial (também chamado de “liberal” ou “clássico”), que perdurará até o último terço do século XIX”, que posteriormente se configurou no chamado capitalismo monopolista, que durou “entre fins do século XIX, e os primeiros anos do século XX” (NETTO E BRAZ, 2006, p. 179).

No caso do Brasil, os primeiros registros da presença da Educação Profissional ocorrem por meio das Corporações de Ofícios, que se destinavam ao ensino “profissionalizante” da época, ao trabalharem com atividades manuais, como artesanato e outras atividades manufatureiras que exigiam um maior esforço físico. Estas Corporações tinham como público os escravos, que eram designados a atividades braçais, como as de: ferreiro, carpinteiro, tecelão entre outras, enquanto os trabalhadores livres eram destinados ao trabalho intelectual ou outras atividades manuais que não exigissem tanto esforço físico. De acordo com Cunha (2000, p. 90):

Homens livres se afastavam do trabalho manual para não deixar dúvidas quanto a sua própria condição, esforçando-se para eliminar as ambigüidades de classificação social. Aí está a base do preconceito contra o trabalho manual, inclusive e principalmente daqueles que estavam socialmente mais próximos dos escravos: mestiços e brancos pobres.

Havia desde então um recorte de classe nos trabalhos braçais, sendo estes historicamente delegados às classes subalternas da sociedade. O autor pontua ainda, que havia na época uma defesa (apoiada inclusive pelas câmaras municipais) para o não-emprego de escravos e mulatos nos ofícios que lhes eram ensinados nas Corpora-



ções, na perspectiva de “branquear estes ofícios” (CUNHA, 2000, p. 90). Assim, a relação do homem com o trabalho braçal se altera mais uma vez na realidade colonial, considerando que esta ideologia de subalternização do trabalho manual, que objetivava legitimar a cultura escravocrata, desenvolveu outro efeito: o trabalho compulsório às crianças e jovens, sobretudo dos orfanatos.

No início do século XX, já na fase republicana do Brasil, são legalmente instituídas as escolas de educação profissional, então denominadas de Escolas de Aprendizes Artífices. O presidente à época, Nilo Peçanha, assinou o Decreto nº 7.566 de 23 de setembro de 1909, que “Créa nas capitães dos Estados da Escolas de Aprendizes Artífices, para o ensino profissional primario e gratuito” (BRASIL, 1909, p. 1).

A assinatura deste decreto foi um marco legal e histórico para a educação profissional do Brasil. No entanto, é válido ressaltar que uma das motivações veladas para a criação das Escolas de Aprendizes Artífices foi a possibilidade que a sociedade conservadora brasileira viu na educação profissional, de desvio ideológico às inclinações políticas que frutificavam à época, por meio das greves operárias, numerosas e bem articuladas, sendo estas ideias provenientes dos imigrantes que chegavam ao Brasil para compor a “nova” força de trabalho.

A partir de então foram criadas 19 Escolas de Aprendizes Artífices, uma em cada capital brasileira. Surgiam a partir de então as primeiras escolas da Rede Federal de Educação. Um elemento a ser destacado trata-se do aspecto assistencialista da educação profissional da época tendo, em vista a perspectiva essencial da Educação Profissional, de “amparar crianças órfãs e abandonadas” bem como de “diminuição da criminalidade e da vagabundagem”, conforme explicita o Parecer nº 16/99 - CEB.



Estes aspectos conferiram ao modelo de Educação Profissional um dualismo histórico, entre o ensino para o desenvolvimento intelectual (destinado às elites) e o ensino para o trabalho manufatureiro (designado às classes pobres e “desvalidas”). De acordo com Moura (2007, p. 5),

o que existia até então era a educação propedêutica para as elites, voltada para a formação de futuros dirigentes. Assim sendo, a educação cumpria a função de contribuir para a reprodução das classes sociais já que aos filhos das elites estava assegurada essa escola das ciências, das letras e das artes e aos demais lhes era negado o acesso.

O dualismo da Educação brasileira, problematizado pelo autor, ocasiona historicamente, impactos no mundo do trabalho no Brasil. A educação propedêutica ainda forma intelectuais, enquanto a formação para o trabalho, forma, muitas vezes, uma mão-de-obra meramente laboral e mais barata, dentro do mercado de trabalho.

Mesmo diante do enraizado dualismo histórico da Educação Brasileira, bem como, do seu desenvolvimento conservador, com vistas à manutenção da ordem social capitalista no país – aspectos estes que ainda se manifestam nos dias atuais –, é possível observar no decorrer do processo de desenvolvimento histórico da Educação Profissional brasileira, aspectos positivos, quando se relevam as principais mudanças ocorridas nesse modelo de educação.

Para a história da Educação Profissional e Tecnológica, a última década tornou-se um período de profundas mudanças, principalmente em virtude da expansão qualitativa e quantitativa dos Institutos Federais. Acerca deste desenvolvimento, o Portal da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, que pertence ao Governo Federal, apresenta os seguintes dados:

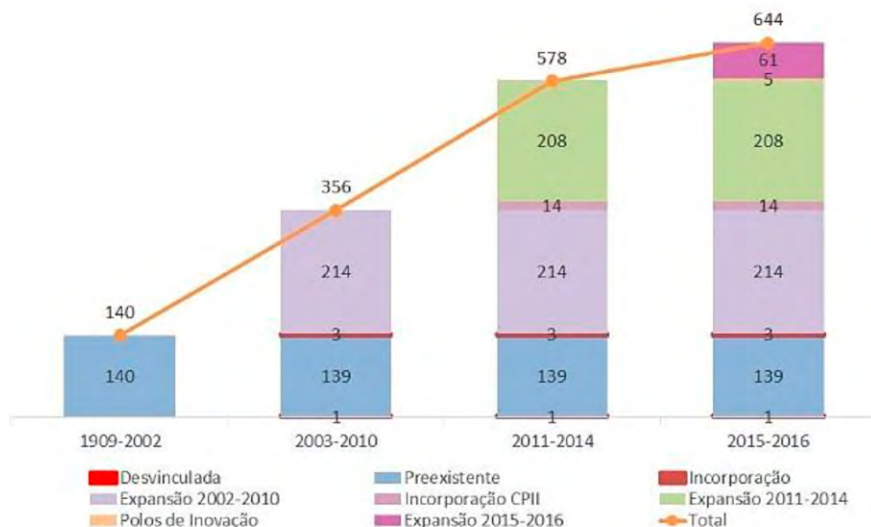


**A EDUCAÇÃO PROFISSIONAL NO BRASIL:  
UMA CONTRIBUIÇÃO NA EFETIVAÇÃO DO TRABALHO DECENTE PARA A JUVENTUDE?**

De 1909 a 2002, foram construídas 140 escolas técnicas no país. Entre 2003 e 2016, o Ministério da Educação concretizou a construção de mais de 500 novas unidades referentes ao plano de expansão da educação profissional, totalizando 644 campi em funcionamento. São 38 Institutos Federais presentes em todos estados, oferecendo cursos de qualificação, ensino médio integrado, cursos superiores de tecnologia e licenciaturas. (BRASIL, 2016)

Apesar deste estudo se ater especificamente aos Institutos Federais de Educação Tecnológica, é válido ressaltar que a Rede Federal é composta ainda por instituições que não fizeram adesão ao modelo de Institutos Federais, mas que ofertam educação profissional em todos os níveis, sendo, portanto: “dois Cefets, 25 escolas vinculadas a Universidades, o Colégio Pedro II e uma Universidade Tecnológica” (BRASIL, 2016). Em termos quantitativos, a expansão dos Institutos Federais pode ser assim visualizada:

**Gráfico 1 - Expansão da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica (2016)**



Fonte: Portal da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, 2016.



A partir da Lei nº 11.892/2008, os CEFETs – Centros Federais de Educação Profissional e Tecnológica passaram a ser Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia – IFs. Esta mudança foi proveniente, sobretudo, em virtude da inserção do conceito de Educação Tecnológica à Educação Profissional.

De acordo com Fiala e Aguilar (2015, p. 115), “o surgimento da educação profissional e tecnológica na América Latina advém das necessidades que não eram atendidas pela educação técnica e formação profissional”. Neste sentido, a concepção de educação tecnológica se manifesta como um modelo pedagógico/educacional destinado a ao mundo do trabalho, à gestão de serviços e da produção, bem como às inovações tecnológicas, dotando os alunos (ou a nova mão-de-obra) de saberes que estão para além do ensino técnico/formal e profissional, e mais ainda, preparando-os para as novas configurações do mundo do trabalho.

Nas ideias de Frigotto (2010, p. 33), o sentido essencial da Educação Tecnológica se dá como “base ou fundamento científico das diferentes técnicas e de formação humana no campo social, político e educacional”. Assim, a Educação Tecnológica deve trazer consigo a possibilidade de oportunizar ao seu alunado um conhecimento não só tecnicista, com fins produtivistas, mas um conhecimento de mundo, preferencialmente crítico e analítico.

Observa-se que a inserção desta concepção de Educação Tecnológica surtiu efeitos importantes, os quais puderam ser vistos, entre outros aspectos, nas novas perspectivas adotadas para implementação dos Institutos Federais nos municípios. Essas mudanças podem ser apontadas também como particularidades da concepção de Educação Profissional e Tecnológica, a qual trouxe consigo a am-



pliação da concepção que guiava o ensino profissionalizante federal no Brasil.

No sentido das novas perspectivas que foram adotadas para a implementação dos campi nos municípios, os Institutos Federais são criados com uma nova proposta que os diferencia das demais até então criadas: os Institutos trazem finalidades e características devidamente determinadas no art. 6º da Lei nº 11.892/2008, dentre as quais, para fins deste estudo, ressaltam-se os incisos II e IV do referido artigo, que tratam:

II - desenvolver a educação profissional e tecnológica como processo educativo e investigativo de geração e adaptação de soluções técnicas e tecnológicas às demandas sociais e peculiaridades regionais; [...] IV - orientar sua oferta formativa em benefício da consolidação e fortalecimento dos arranjos produtivos, sociais e culturais locais, identificados com base no mapeamento das potencialidades de desenvolvimento socioeconômico e cultural no âmbito de atuação do Instituto Federal. (BRASIL, 2008)

Observa-se, pois, que os Institutos trabalham numa perspectiva de desenvolvimentos local e regional nos lugares onde são instituídos. O desenvolvimento dos arranjos produtivos locais (APLs) ocorre por meio da oferta de cursos em cada campus, a partir das demandas locais.

Nessa perspectiva, defende Pacheco (2011)

Em sua intervenção, os Institutos Federais devem explorar as potencialidades de desenvolvimento, a vocação produtiva de seus lócus; a geração e transferência de tecnologias e conhecimentos e a inserção, nesse espaço, da mão de obra qualificada. Para tanto, o monitoramento permanente do perfil socioeconômico-político-cultural de sua região de abrangência tem grande importância. (PACHECO, 2011, p. 22)



Assim, partindo do pressuposto defendido por Pacheco (2011, p. 21), que o desenvolvimento local, regional e global “não pode prescindir do domínio, da produção e da democratização do conhecimento”, pode-se considerar os IFs como espaços privilegiados de conhecimento, aprendizagem, produção e transferências de tecnologias que podem melhorar a qualidade de vida da população atendida.

Observa-se, pois, que as alterações ocorridas na Educação Profissional no decorrer dos anos – ressalvadas algumas ponderações – tem contribuído para uma formação não só para o trabalho laboral simples, mas para a sociedade e sua complexa tessitura de relações.

As mudanças elencadas neste estudo não abarcam a complexidade de tudo que se processualizou e alterou historicamente este modelo de educação no Brasil. Entretanto, foram destacadas aqui, juntamente a um breve resgate histórico da Educação Profissional, por compreender que estas mudanças impactaram positivamente o cenário da formação para o trabalho nos últimos anos, tornando-a um terreno fértil à promoção do Trabalho Decente.

Acredita-se também, que o atual contexto de expansão da Educação Profissional no Brasil, aponta caminhos para se pensar uma possível superação de alguns desafios atuais, elencados pela OIT (2006), que se colocam à promoção e efetivação do Trabalho Decente nas Américas, tais como: assegurar que o crescimento econômico promova o trabalho decente; assegurar a aplicação efetiva dos princípios e direitos fundamentais no trabalho; gerar maior confiança na democracia e no diálogo social; ampliar e fortalecer os esquemas de prevenção e de proteção social dos trabalhadores; ampliar a inclusão social e no mercado de trabalho para reduzir a desigualdade.



Não se espera com este trabalho, delegar à Educação Profissional, a responsabilidade de promover e efetivar o Trabalho Decente no Brasil, mas, espera-se contribuir com o debate, apontando-a como uma alternativa que, se pensada dentro de uma articulação com outras políticas públicas e sociais, numa perspectiva de garantia de direitos, pode impulsionar significativamente a promoção ao Trabalho Decente e o enfrentamento à pobreza.

### **Considerações Finais**

Este breve ensaio teórico se propôs a contribuir com o debate acerca da promoção do Trabalho Decente no Brasil por meio da Educação Profissional, em tempos de crise do capital. Neste contexto, fazer a discussão sobre a atual crise do sistema capitalista e seus rebatimentos no mundo do trabalho, implica situar o capital em sua forma monopolista e financeirizada, como se observa atualmente, bem como, por outro lado, exige também que sejam pensadas as estratégias de enfrentamento a esse sistema. E foi neste último caminho que este estudo foi pensado.

Quando se problematiza o Trabalho Decente nos dias atuais, é possível observar que este conceito amplia a dimensão de trabalho que se conhece na atual sociabilidade capitalista, compreendendo desde boas condições laborais nos ambientes de trabalho às questões de gênero, migração, seguridade social e entre outras.

Portanto, ressalta-se que quando se pensa a Educação Profissional como alternativa à promoção do Trabalho Decente, está se pensando na garantia de direitos, tanto à educação quanto a um trabalho digno, podendo ser uma via de contribuição dupla ao cenário que se almeja alcançar.





Mesmo diante de uma educação que ainda permanece dualista, em que a formação para o trabalho é destinada à classe trabalhadora, e a educação clássica e propedêutica permanece voltada àquelas(es) que conseguem acessar o ensino universitário, destaca-se neste estudo a importância da Educação Profissional – que mesmo situada, dentro desse dualismo, no âmbito da Educação para o trabalho e tem isso como uma particularidade –, que sintetiza hoje, uma possibilidade concreta de acesso das camadas populares, e em especial, a juventude brasileira, à educação profissional pública e de qualidade, que não apenas forma para o mercado de trabalho, mas traz em seu escopo, atualmente, aspectos importantes da educação propedêutica, o que qualifica ainda mais esse modelo educacional, bem como, quem o acessa.

Assim, construção desses debates, fortalecendo as estratégias de enfrentamento – como as proposições das Agendas elaboradas pela Organização Internacional do Trabalho – permite caminhar na contramão do processo de crise do capital, precarização do trabalho e desmonte de direitos que se vive atualmente.

## Referências

ANTUNES, Ricardo. *Adeus ao trabalho?* Ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade no mundo do trabalho. São Paulo: Cortez, 2011.

BERNARDO, Marcia Hespanhol. *Trabalho duro, discurso flexível: uma análise das contradições do toytismo a partir da vivência dos trabalhadores*. São Paulo: Expressão Popular, 2009.

BRASIL. *Decreto nº 7.566, de 23 de setembro de 1909: Crea nas capitais dos Estados as Escolas de Aprendizes Artífices, para o ensino profissional primário e gratuito*. Rio de Janeiro: 1909. Disponível em:



[http://portal.mec.gov.br/setec/arquivos/pdf3/decreto\\_7566\\_1909.pdf](http://portal.mec.gov.br/setec/arquivos/pdf3/decreto_7566_1909.pdf). Acesso em: 17 nov. 2016.

BRASIL. *Lei 11.892 de 29 de dezembro de 2008*: Institui a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, cria os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, e dá outras providências. Brasília, 2008. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2008/lei/111892.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/111892.htm). Acesso em: 19 nov. 2016.

CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO. *Parecer CNE nº 16/99 – CEB* – Aprovado em 5.10.99: Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Profissional de Nível Técnico. Brasília: 1999. Disponível em: [http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/1999/pceb016\\_99.pdf](http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/1999/pceb016_99.pdf). Acesso em: 18 nov. 2016.

CUNHA, Luiz Antônio. O ensino industrial-manufatureiro no Brasil. In.: *Revista Brasileira de Educação*. nº 14. São Paulo, maio/jun./jul./ ago. 2000.

FIALA, Diane Andreia de Souza; AGUILAR, Luiz Enrique. Resultado das Pesquisas Iniciais sobre a Educação Tecnológica na América Latina. In.: *Educação Profissional e Tecnológica: perspectivas e experiências*. Sueli Soares dos Santos Batista; Emerson Freire (Orgs.). Jundiaí: Paco Editorial, 2015.

FRIGOTTO, Gaudêncio. A relação da educação profissional e tecnológica com a universalização da educação básica. In.: *Educação Profissional e Tecnológica no Brasil Contemporâneo: desafios, tensões e possibilidades*. Jaqueline Moll e colaboradores; Porto Alegre: Artmed, 2010. p. 25-41.

HARVEY, David. Liberdade é apenas mais uma palavra.... *O neoliberalismo: história e implicações*. São Paulo: Loyola, 2006. Pág. 15-47



MARX, Karl. *Teorias da mais-valia: Adam Smith e a idéia do Trabalho Produtivo*. São Paulo: Global Editora, 1985.

MARX, Karl. *Trabalho Assalariado e Capital & Salário, Preço e Lucro*. 2. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2010.

MÉSZÁROS, István. *Atualidade histórica da ofensiva socialista: uma alternativa radical ao sistema parlamentar*. São Paulo: Boitempo, 2010.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. *Expansão da Rede Federal de Educação*. Brasília: Portal da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, 2016. Disponível em: <http://rededefederal.mec.gov.br/expansao-da-rede-federal>. Acesso em: 17 nov. 2016.

MOURA, Dante Henrique. Educação Básica e Educação Profissional e Tecnológica: dualidade histórica e perspectivas de integração. In.: *Holos*, ano 23, Vol. 2. Natal: 2007.

NETTO, José Paulo; BRAZ, Marcelo. *Economia Política: uma introdução crítica*. São Paulo: Cortez, 2006.

OIT - ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. *Trabalho Decente nas Américas: uma agenda hemisférica, 2006-2015*. Brasília: OIT, 2006. Disponível em: [http://www.oit.org.br/sites/default/files/topic/decent\\_work/pub/agenda\\_hemisferica\\_303.pdf](http://www.oit.org.br/sites/default/files/topic/decent_work/pub/agenda_hemisferica_303.pdf). Acesso em: 17 nov. 2016.

\_\_\_\_\_. *Trabalho Decente e Juventude no Brasil*. [Brasília]: OIT, 2009. Disponível em: [http://www.oit.org.br/sites/default/files/topic/youth\\_employment/pub/trabalho\\_decente\\_juventude\\_brasil\\_252.pdf](http://www.oit.org.br/sites/default/files/topic/youth_employment/pub/trabalho_decente_juventude_brasil_252.pdf). Acesso em: 16 nov. 2016.

PACHECO, Eliezer. *Institutos federais: uma revolução na educação profissional e tecnológica*. São Paulo: Moderna, 2011.



PORTAL BRASIL. *Programas capacitam e dão acesso ao mercado de trabalho*. Brasília: Governo Federal, 2014. Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/cidadania-e-justica/2014/04/programas-capacitam-e-dao-acesso-ao-mercado-de-trabalho>. Acesso em: 17 nov. 2016.

SIQUEIRA, Luana. *Pobreza e Serviço Social: diferentes concepções e compromissos políticos*. Rio de Janeiro: Cortez, 2013.

VENN, Grant. Desenvolvimento do Ensino Vocacional e Técnico. In.: *O Homem, a Educação e o Trabalho*. Brasília: Ministério da Educação e Cultura – MEC, 1970.



# TERCEIRIZAÇÃO BANCÁRIA

## A JURISPRUDÊNCIA DO TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 2ª REGIÃO NOS ANOS DE 2012 E 2016

Amanda Pretzel Claro<sup>1</sup>

**Resumo:** Este artigo analisa a jurisprudência do Tribunal Regional do Trabalho da 2ª Região frente a casos de terceirização bancária submetidos à sua avaliação nos anos de 2012 e 2016. Atualmente há um crescimento da tensão sobre a temática da terceirização: ao mesmo tempo em que se vive plena expansão do fenômeno, por iniciativa das grandes empresas, experimenta-se um esgotamento teórico da divisão jurídica entre atividade-meio e atividade-fim nos Tribunais do Trabalho e um acirramento das disputas no Congresso Nacional sobre a regulamentação. A pesquisa pretende observar mudanças no conteúdo das decisões do TRT-2 a partir da hipótese de que o ano de 2014 teria representado uma reviravolta jurisprudencial, por ter sido a ocasião do recebimento da Repercussão Geral sobre o tema da terceirização no Supremo Tribunal Federal. Situar os dados dois anos antes da Repercussão Geral e dois anos depois tem como propósito verificar mudanças de maneira ilustrativa. A pesquisa faz uma análise quantitativa e qualitativa sobre a base de dados.

**Palavras-chave:** Direito do Trabalho. Terceirização bancária. TRT-2.

### BANK OUTSOURCING

#### THE SAO PAULO'S LABOUR COURT JURISPRUDENCE IN THE YEARS 2012 AND 2016

**Abstract:** This research analyses the jurisprudence of the Sao Paulo State's Labour Court (TRT-2) on cases regarding bank outsourcing that came to trial on 2012 and 2016. Nowadays, tension grows over

---

<sup>1</sup> Graduada em Direito pela Universidade de São Paulo – USP. É advogada trabalhista e militante da Rede Feminista de Juristas – DeFEMde.



the topic of outsourcing: as the phenomenon fully expands, on the initiative of large companies, Brazilian Labour Courts experience a theoretical depletion of the legal division between the concepts of “finality activity” and “support activity”, concepts that determine legal and illegal outsourcing in the country, and the Brazilian National Congress stir up disputes over outsourcing regulation. The research intends to observe changes on decision content from TRT-2 upon the hypothesis that the year 2014 would have represented a turning point on jurisprudence, because of an appeal with general repercussion over outsourcing received by the Brazilian Federal Court of Justice that year. Locating the data two years early and two years late from 2014 has the purpose of verifying jurisprudential changes in an illustrative way. The research analyses the data base quantitatively and qualitatively.

**Keywords:** Labour Law. Bank Outsourcing. TRT-2.

## Introdução

A terceirização é uma técnica de gestão empresarial que entrega à outra empresa a responsabilidade sobre a execução de uma etapa de produção. A terceirização aprofunda a divisão dual do mercado de trabalho entre núcleo e periferia (ALVES, 2000, p. 67 e HARVEY, 2010, p. 144), através da pulverização da classe trabalhadora e da institucionalização da noção de que existem serviços de menor importância social e econômica, que podem ser menos remunerados e submetidos a menores estatutos de proteção social.

No caso dos bancos, a terceirização faz parte de um conjunto de medidas de reestruturação bancária que opera desde o início da década de 1990 no Brasil (SEGNINI, 1999). Um processo de transformação organizacional nos bancos que introduz novas tecnologias de informação e comunicação que permitem desejada mudança no foco empresarial, prestigiando as atividades comerciais sobre as administrativas, transformando os métodos e a gestão do trabalho, atra-



vés da intensificação no trabalho e diminuição nos rendimentos dos bancários e enxugamento da categoria bancária – operado através da supressão de funções e da terceirização.

Nos Tribunais, a terceirização bancária assume o formato de reclamações trabalhistas que demandam o reconhecimento de vínculo empregatício diretamente com o banco tomador de serviços, a partir de alegada ilicitude da terceirização operada nos contratos de trabalho, individualmente. A declaração judicial de ilicitude da terceirização gera ao empregado o direito às mesmas garantias dos efetivos, por conta da aplicação da convenção coletiva de trabalho adequada.

Mais recentemente, o Tribunal Regional do Trabalho da 2<sup>a</sup> Região, que abarca Grande São Paulo e Baixada Santista, vem sendo trincheira difícil para os empregados terceirizados de bancos que buscam o enquadramento bancário. A presente pesquisa tem como objetivo analisar quantitativa e qualitativamente o comportamento jurisprudencial do TRT-2 no julgamento de reclamações trabalhistas que versam sobre o reconhecimento de vínculo empregatício diretamente com o banco tomador de serviços e o consequente pagamento de diferenças salariais decorrentes do enquadramento sindical bancário. Com intento ilustrativo, a pesquisa selecionou os anos de 2012 e 2016 para comparar dados como procedências e improcedências de pedidos, fundamentação de decisões, e instituições bancárias e prestadoras de serviço envolvidas. Os anos foram escolhidos a partir do apontamento do ano de 2014 como sendo um possível divisor de águas na evolução jurisprudencial trabalhista sobre a terceirização, vez que naquele ano foi recebida Repercussão Geral pelo STF sobre o tema da terceirização. O indicativo de dois anos antes e dois anos depois do recebimento da Repercussão



Geral parece ser interessante para um primeiro olhar. A pesquisa não pretende indicar respostas ou provar hipóteses, mas sim jogar luz sobre o comportamento do maior Tribunal Regional do Trabalho do Brasil frente à terceirização bancária.

## **1 Justificativa metodológica da pesquisa de jurisprudência**

O presente estudo tem como objetivo analisar quantitativa e qualitativamente os acórdãos proferidos por Turmas do Tribunal Regional do Trabalho da 2ª Região no tema da terceirização bancária. Foram selecionados todos os acórdãos ementados publicados em processos físicos nos anos de 2012 e 2016. A separação temporal entre os anos selecionados pretende observar mudanças de comportamento deste Tribunal frente a demandas similares.

A escolha dos anos de 2012 e 2016 não é aleatória. De início, importante notar que o fenômeno da terceirização, principalmente nos bancos, vive metamorfoses constantes, tanto pela rapidez do avanço tecnológico nessas instituições, como pelas iniciativas de adaptação legal forçadas pelas decisões dos próprios tribunais. O fato de não haver regulamentação legislativa sobre a terceirização deixa sobre as cortes trabalhistas a responsabilidade de delimitar o que é aceitável e o que não é no formato tanto dos contratos de trabalho, quanto nos contratos civis de prestação de serviço entre empresas. Muito embora a jurisprudência trabalhe majoritariamente em casos individuais – com exceção de algumas modificações orientadas *erga omnes* através de atualizações no texto da Súmula 331 do TST -, a presença massiva de casos similares na Justiça do Trabalho permite a construção de um cenário padrão por meio de uma análise de bases jurimétricas por parte dos advogados e as-





sessores jurídicos patronais. As noções de tendência dos tribunais sobre determinados pontos típicos dos contratos de terceirização fazem com que estes operadores, por sua vez, transmitam orientações à prática contratual e de gestão para que trabalhem desta ou daquela maneira, para evitar condenações futuras. Sendo a terceirização uma ferramenta utilizada, em grande parte, para redução de custos, a análise de risco nos processos judiciais transferida para a consultoria contratual é importantíssima ferramenta de controle interno das instituições financeiras.

Tudo isso acontece muito rápido. E na questão da terceirização, a repetição judicial do assunto criou, de um lado, o desconforto empresarial em relação à dificuldade de desenho de cenários a longo prazo – o que é financeiramente custoso -, e de outro lado, a dificuldade sindical de acompanhar essas mudanças, dando suporte aos setores terceirizados da classe e lidando com o enxugamento da própria categoria. Ao mesmo tempo, o judiciário lida com o aumento da litigiosidade sobre o tema e a sensação de esgotamento teórico dos conceitos de atividade-fim e atividade-meio dispostos como critério de julgamento na Súmula 331 do TST.

No meio do caminho, em 2014, é recebida a Repercussão Geral no STF sobre o tema da terceirização. Este trabalho não considera o evento do recebimento em si como ponto objetivo de mudança nos julgados, mas entende que sua ocasião reflete um momento político e institucional para o Judiciário Trabalhista, em que se põe em cheque o formato de sua atuação judicial, na medida em que o Supremo Tribunal Federal chama para si a tarefa de legitimar ou não uma Súmula do TST – o que por si só traduz uma perturbação na relativa autonomia temática deste último.



A pesquisa considera, portanto, a delimitação temporal imposta pela velocidade das mudanças sobre o fenômeno da terceirização e escolhe o ano do recebimento da Repercussão Geral como possível indicativo de virada na tendência jurisprudencial. Observar os julgados de 2012 e de 2016 cumpre justamente estes critérios.

Na medida em que a interpretação da massa de julgados faz as vezes de normatização para os consultores jurídicos das empresas, a análise quantitativa é necessária para entender a evolução da terceirização bancária atualmente. A análise qualitativa servirá para aprofundar o entendimento da tendência ilustrada na pesquisa quantitativa.

Para a construção da base de dados, foi utilizado o sítio eletrônico do Tribunal Regional do Trabalho da 2ª Região, na página de pesquisa de jurisprudência por acórdãos ementados<sup>2</sup>. Os acórdãos ementados facilitam a análise de pertinência daquela decisão ao todo analisado, já que a ementa resume o conteúdo da decisão. No entanto, em muitos dos casos, a ementa não traduzia o tema procurado – isso aconteceu em 38% dos acórdãos selecionados. Isso não impediu a consideração do acórdão para compor a base de dados.

Os termos de busca utilizados na ferramenta de pesquisa do TRT2 foram “terceirização bancária”, sem as aspas, com resultados ordenados por relevância da publicação. A partir desse critério inicial, o ano de 2012 exibiu 796 resultados e o ano de 2016, 846. Importante apontar que o ano de 2016 foi limitado até o dia 25/11, em razão do prazo para submissão de artigos para esta revista. Deste universo de casos, foram selecionados os acórdãos de Recurso Ordi-

---

<sup>2</sup> [http://search.trtsp.jus.br/easysearch/searchview.html?template=TRTSP\\_EMENTA&collection=coleta004#q](http://search.trtsp.jus.br/easysearch/searchview.html?template=TRTSP_EMENTA&collection=coleta004#q)



nário, excluindo os acórdãos de Embargos de Declaração e Agravo de Petição, e daqueles, foram escolhidos apenas os que continham decisão de mérito sobre ilicitude da terceirização e que continham ao menos duas Reclamadas no polo passivo, sendo pelo menos uma delas uma instituição financeira. Foram excluídos casos em que a parte autora não pedia enquadramento sindical bancário e/ou reconhecimento de vínculo empregatício. Casos, por exemplo, em que o enquadramento era requerido apenas para fins de discussão de jornada reduzida dos bancários não foram considerados. Também não foram considerados casos em que a decisão tenha sido determinada por erro técnico das partes na condução do processo, como revelia ou recurso processualmente incorreto.

Foi impossível, neste momento, utilizar a base de dados de processos eletrônicos, pois o sistema de busca não permite seleção dos casos por data de publicação. A ausência de acórdãos provenientes dessa ferramenta de pesquisa pode distorcer o resultado da análise quantitativa, principalmente para o ano de 2016, em que o Processo Judicial Eletrônico estava mais difundido na base territorial do TRT da 2ª Região, notadamente na cidade de Osasco, sede do Banco Bradesco.

Dos acórdãos analisados, foram extraídas as seguintes informações: o número do processo, partes reclamadas, subdivididas entre bancos tomadores e empresas prestadoras de serviço, a ementa ou o *link* para acesso ao acórdão, este último para os casos em que a ementa não discorria sobre o tema da pesquisa. Extraíu-se, ainda, o resultado do julgado, quanto a procedência ou improcedência de pedidos relativos a reconhecimento de vínculo empregatício, enquadramento bancário ou financeiro e, ainda, o fundamento principal



para a decisão, seja positiva ou negativa. Os julgados foram localizados por Turma do Tribunal.

Aplicados os mencionados filtros, foram obtidos 377 acórdãos, sendo 199 de 2012 e 174 em 2016. Dentre estes acórdãos, foram selecionados alguns casos representativos da tendência de julgamento majoritária e minoritária de cada ano, para dar ou negar procedência aos pedidos de vínculo e enquadramento bancário. Tais acórdãos serão analisados qualitativamente, em seguida, de forma a ilustrar a tendência apontada pela pesquisa quantitativa.

## **2 A Repercussão Geral sobre a terceirização**

O evento proposto como eixo para a fixação dos períodos de amostra para a pesquisa foi o recebimento Repercussão Geral do ARE 713211 pelo STF em 2014. Trata-se do julgamento de recurso proposto em uma ação civil pública movida pelo Ministério Público do Trabalho da 3ª Região, contra a empresa Celulose Nipo Brasileira S/A (Cenibra), com base em denúncias realizadas pelo Sindicato dos Trabalhadores na Indústria de Extração de Madeira e Lenha de Capelinha – MG, no sentido de que a Cenibra estaria realizando intermediação de mão de obra para desempenho de sua atividade-fim.

Em 2007 foi determinada em liminar a suspensão das atividades das empreiteiras que prestem serviços em atividade-fim, abstenção dessa forma de contratação, garantia de livre acesso dos dirigentes sindicais aos locais de trabalho, abstenção de atos antissindicais e melhoria nas condições de trabalho. Essa decisão foi mantida em sentença, através do entendimento de que a mera existência de empregados contratados diretamente pela Cenibra exercendo atividades de florestamento e reflorestamento é indício material da fraude. As



decisões seguintes confirmaram esse entendimento e então a Cenibra apresentou Recurso Especial ao Supremo Tribunal Federal, alegando que a própria lei não define o que é atividade-fim, sendo que não pode, portanto, proibir a empresa de terceirizar essa atividade se não diz o que ela é. Aduziu, ainda, que não pode o Poder Judiciário legislar sobre a restrição de direitos da iniciativa privada, por meio da Súmula 331 do TST, que seria, portanto, inconstitucional.

O Ministro Luiz Fux, quando relatou a decisão do Agravo de Instrumento, rejeitou os argumentos da Cenibra e negou seguimento ao Recurso. No entanto, ao julgar os embargos de declaração que se seguiram, o Ministro mudou de ideia e encaminhou o processo ao Plenário Virtual para discutir a repercussão geral, que permanece aguardando julgamento.

A pendência deste julgamento, que pode acabar por declarar a inconstitucionalidade da Súmula 331, nos parece variável importante no cenário jurisprudencial trabalhista, a ponto de ser capaz de influenciá-lo para um lado ou para outro.

### **3 Resultados da pesquisa quantitativa de jurisprudência – anos de 2012 e 2016**

Considerando os critérios apresentados no tópico de justificativa metodológica, a pesquisa encontrou, em 2012, 199 acórdãos que julgavam o mérito de pedidos de enquadramento bancário, com ou sem o reconhecimento de vínculo empregatício. Em 2016, foram encontrados 174 acórdãos. Há decisões em que o pedido de vínculo estava ausente ou era negado provimento por impossibilidade jurídica e ocorriam quando o tomador era banco público, em razão da vedação do vínculo empregatício com essas institui-



ções sem que o empregado tivesse aprovação anterior em concurso público, conforme art. 37, II e § 2º da Constituição Federal. Os bancos públicos presentes no polo passivo destes casos específicos foram o Banco do Brasil, a Caixa Econômica Federal (CEF), o Banco do Nordeste e o Banrisul.

Em razão da menor relevância numérica e pela peculiaridade destes casos, a pesquisa não pretende analisar mais a fundo estas decisões. Ainda mais, considerando que os bancos privados encontram menos obstáculos à livre iniciativa e pelo fato de estarem presentes em 91,5% dos polos passivos dos processos na base de dados, a pesquisa manterá o foco nestas instituições.

Em 2012 e em 2016, a distribuição dos acórdãos considerando a instituição financeira tomadora presente no polo passivo manteve quase a mesma proporção. Para fins de análise, foram aglutinadas em conglomerados todas as instituições que compõem o mesmo grupo econômico, supondo que as empresas desses grupos compartilhem entre si diretrizes de gestão. Como esperado, as empresas pertencentes aos grupos econômicos dos maiores bancos privados do país lideram a quantidade de processos julgados pelo Tribunal nestes anos (Figura 1 e Figura 2).



Figura 1: Percentual de acórdãos por banco tomador 2012

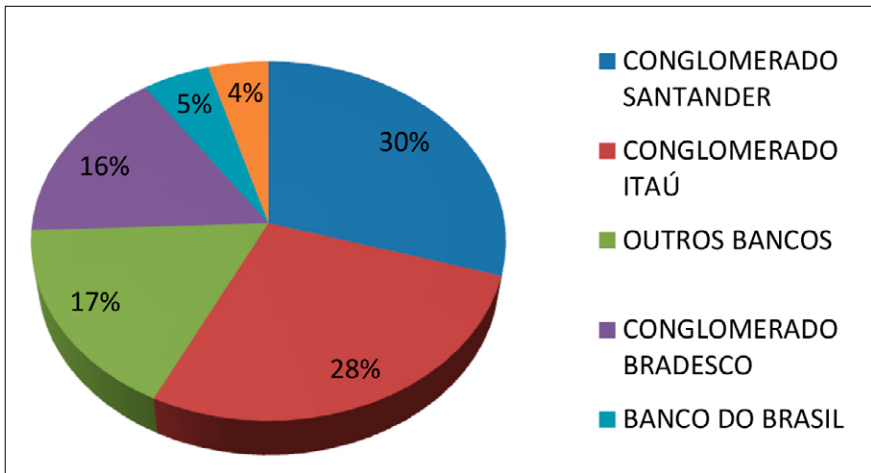
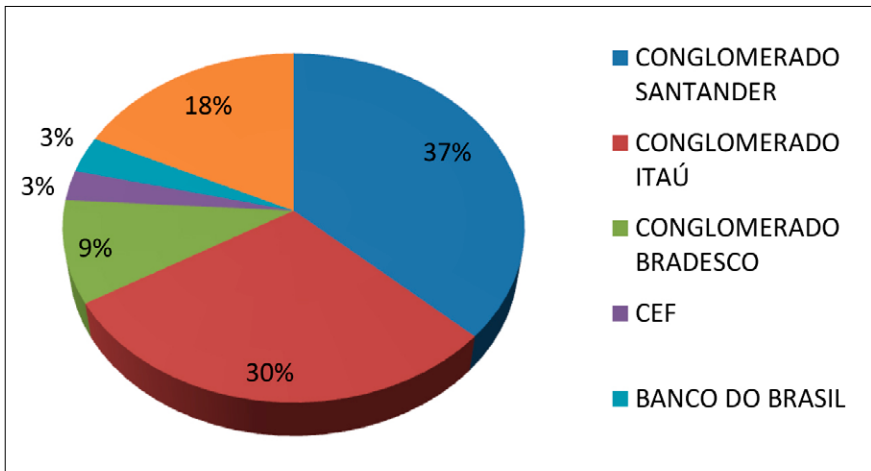


Figura 2: Percentual de acórdãos por banco tomador 2016



De 2012 para 2016, é possível observar uma constância na presença proporcional das instituições financeiras entre os Reclamados em reclamações trabalhistas de terceirização bancária, muito embora vejamos uma razoável queda no número de proces-



tos contra as empresas do grupo do Banco Bradesco. Esse dado não significa, necessariamente, que este banco tenha diminuído a contratação de empresas terceirizadas, tampouco que tenha regularizado seus contratos a ponto de dirimir as situações passíveis de reclamação trabalhista. Em realidade, a queda proporcional dos processos contra o Bradesco pode ter relação mais direta com a ausência de dados do sistema PJe (Processo Judicial Eletrônico), como já explicado no tópico da justificativa metodológica. A queda relativa da participação do Bradesco foi absorvida proporcionalmente entre os demais bancos analisados, de forma que não se percebe outra distorção importante nestes dados, a não ser a diminuição de 2% e 1% da fatia dos bancos públicos (Banco do Brasil e CEF, respectivamente).

As diferenças mais relevantes entre os anos, no entanto, dizem respeito ao comparativo de ações procedentes ou improcedentes para os pedidos de reconhecimento de condição de bancário. O ano de 2012 retratou uma divisão bem igualitária entre procedências e improcedências dos pedidos, sendo que 51% dos acórdãos reconheciam a condição de bancário dos autores e 49%, não. 2016, por sua vez, apresenta dados radicalmente diferentes: apenas 19% das ações foram julgadas procedentes pelo TRT2 nesta temática, contra 81% de improcedências. A transformação na tendência de julgamento é muito visível (Figuras 3 e 4).





Figura 3: Procedências e Improcedências em 2012

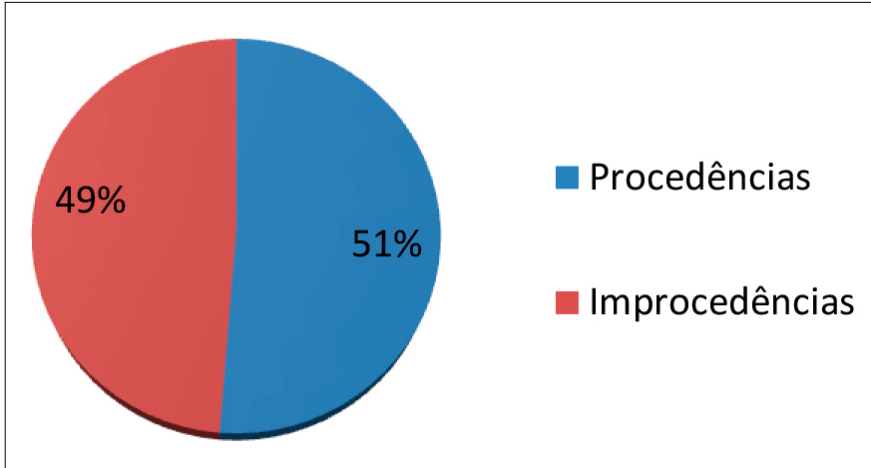
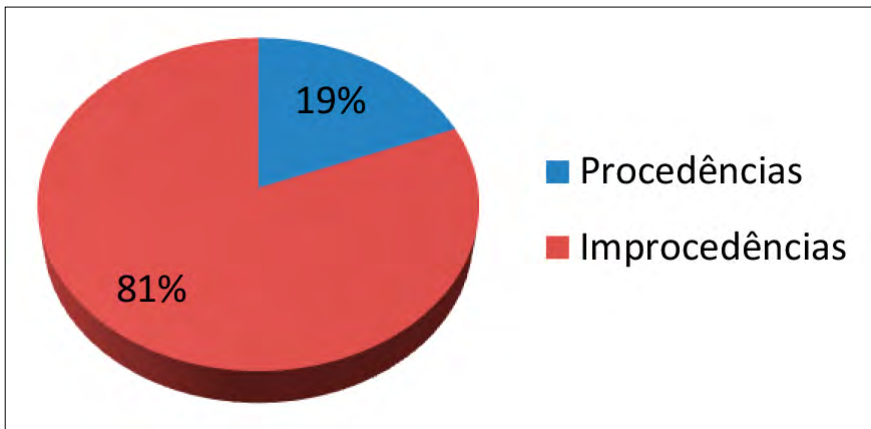


Figura 4: Procedências e Improcedências em 2016



Esta mudança extrema pode ser melhor destrinchada quando procuramos informações relativas aos fundamentos utilizados para o julgamento. Em 2012, em 43% dos processos da base o Tribunal entendeu haver desempenho de atividade-fim bancária, sendo que em 19% havia subordinação direta do empregado ao tomador de serviços - fundamentos combinados ou não com outros. Em 2016, por



sua vez, em apenas 17% dos casos foi identificado desempenho de atividade-fim bancária e 10% havendo subordinação direta. A aplicação do entendimento da subordinação estrutural, conceito criado pelo Ministro Godinho Delgado (DELGADO, 2006), caiu de 4,5% em 2012 para 2% em 2016.

Examinemos a distribuição de procedências e improcedências por turmas. Consideramos que a análise é mais honesta se permitirmos à turma um espaço amostral maior de julgados. Observamos que, em 2012, das 18 Turmas do TRT-2, apenas 7 delas analisaram mais de 10 casos sobre o tema: a 3ª, a 4ª, a 6ª, a 8ª, a 11ª, a 14ª e a 17ª. Dentes estas, apenas a 3ª, a 11ª e a 17ª turmas julgaram próximo à média do tribunal, decidindo cerca de meio a meio de procedências e improcedências. As demais fugiram da média e julgaram majoritariamente pró trabalhador: 79% de procedências na 4ª turma, 60% na 6ª turma e 71% na 14ª turma. A 8ª turma, ao contrário, julgou 67% pró-empregador, pela improcedência do pedido.

Em 2016, em contrapartida, observamos praticamente as mesmas turmas como sendo as que mais julgaram casos sobre o tema, sendo adicionadas ao bolo as 2ª e 5ª turmas e subtraída a 8ª turma, que julgou apenas 4 casos neste ano. Nenhuma das turmas manteve padrão de julgamento em relação a 2012 e nenhuma delas teve julgamento majoritário pró-empregado. Apenas a 4ª turma julgou exatamente 50% para procedências e improcedências, as demais julgaram de acordo com a média do tribunal. A 3ª turma é a que mais foge da média para cima: julgou 96% das vezes pela improcedência das ações. A composição dessas turmas, em regra, não se alterou muito de 2012 para 2016 – com exceção da 3ª e da 14ª turma, todas as outras permanecem em 2016 com três dos cinco desembargadores



presentes em 2012. Não nos parece que a alteração de entendimento tenha vindo da renovação das cadeiras nas turmas.

A análise qualitativa dos casos é capaz de ilustrar melhor a forma como esse entendimento se alterou.

#### **4 Análise qualitativa de casos**

Para análise qualitativa, pretendeu-se selecionar casos que refletissem com maior fidelidade a forma como o Tribunal desenvolveu majoritariamente sua fundamentação para dar procedência ou improcedência para pedidos de reconhecimento de condição de bancário em 2012 e 2016. Assim foram selecionados quatro acórdãos: um precedente e um improcedente para cada um dos anos. Para a seleção desses casos, procurou-se responder a seguinte pergunta: quais casos exemplificam melhor o entendimento majoritário do Tribunal naquele ano sobre a distinção entre atividade-fim e atividade-meio e sobre o conceito de subordinação – fundamentos básicos para o julgamento da terceirização, de acordo com a Súmula 331 do TST e artigo 2º e 9º da CLT? Os acórdãos escolhidos foram selecionados dentre os acórdãos proferidos pelas turmas que mais seguiram a média de julgamento do tribunal como um todo, naquele ano. Ainda, de forma a analisar casos similares uns aos outros, preferiram-se acórdãos de processos em que o Banco Santander figurasse no polo passivo, por ser o grupo econômico com mais processos catalogados. Foram selecionados assim, os seguintes acórdãos:

- Com procedência de pedido em 2012: nº 20120653529
- Com improcedência de pedido em 2012: nº 20120961193
- Com procedência de pedido em 2016: nº 20160030646
- Com improcedência de pedido em 2016: nº 20160771042



Em todos os casos, os Reclamantes prestavam serviços exclusivamente ao Banco Santander, tendo requerido em petição inicial o reconhecimento de vínculo empregatício com o banco tomador em razão de terceirização ilícita, com conseqüente enquadramento na categoria bancária, por desempenho de atividade-fim e subordinação.

#### 4.1 Acórdão com procedência de pedido de enquadramento bancário em 2012

O processo tem no polo passivo o Banco Santander (Brasil) S.A. como tomador de serviços e a empresa Tivit Terceirização de Processos, Serviços e Tecnologia S.A. como empresa terceirizada. A Reclamante era analista de suporte contratada pela Tivit, prestando serviços exclusivos ao Banco Santander, analisando e resolvendo reclamações dos clientes do banco junto ao Procon, Bacen, Susep e Ouvidoria, por telefone.

O acórdão foi proferido pela 11ª Turma, relatado pelo Desembargador Eduardo de Azevedo Silva, sob o nº 20120653529. A decisão julgou improcedente o recurso das Reclamadas, tendo como fundamento o fato de que a Reclamante **tinha acesso ao sistema do Banco** para encerrar contas e cancelar cartões de crédito.

Declara o relator:

Evidente – e muito – que tais atribuições são relacionadas às atividades-fim do BANCO, já que não se limitam apenas ao atendimento de clientes, mas também à solução dos problemas relatados, inclusive com poderes de acesso ao sistema e manipulação dos produtos por ele oferecidos, como contas e cartões de crédito.

Ademais, a Reclamante ainda estava diretamente subordinada a prepostos do Banco Santander, que controlavam horários, mar-



cavam reuniões e orientavam os procedimentos a serem seguidos pelos integrantes do setor. Conclui o relator:

A hipótese, como se vê, não é de terceirização, pois nela o tomador de serviços não exerce qualquer ingerência nos serviços executados pelos empregados da empresa contratada. Como é bom exemplo o serviço de limpeza, ou o de vigilância. Incide aqui o entendimento já sedimentado no Tribunal Superior do Trabalho, na Súmula 331, item I. Salta aos olhos que o SANTANDER objetivou apenas se ver livre da contratação direta do empregado, com o fim único de reduzir custos e se furtar à legislação trabalhista, além das normas autônomas específicas. A TIVIT era, na verdade, simples intermediadora de mão-de-obra.

Assim, neste caso, o acórdão encontrou dois fundamentos combinados para condenar as empresas ao enquadramento da Reclamante como bancária: o desempenho de atividade-fim e a subordinação direta aos empregados do banco presentes no local de trabalho.

#### 4.2 Acórdão com improcedência de pedido de enquadramento bancário em 2012

Aqui também temos o Banco Santander (Brasil) S.A no polo passivo da demanda, acompanhado pela prestadora de serviços Teletech Brasil Serviços Ltda. A Reclamante prestava serviços exclusivos ao Banco Santander, prestando atendimento telefônico aos clientes do banco relativo a seus produtos.

O recurso da Reclamante foi julgado pela 3ª Turma, relatado pela Desembargadora Margoth Giacomazzi Martins, sob o nº 20120961193. A decisão julgou improcedente o recurso da Reclamante, fundamentando a decisão no sentido de que os serviços prestados pela Reclamante, que consistiam em dar suporte técnico de acesso ao gerenciador de arquivos do banco Reclamado (onde havia



cobrança, pagamento a fornecedor, débito automático e folha de pagamento, todos os produtos em único programa, auxiliando a cadastrar, utilizar, etc), sem acesso ao cadastro de clientes, tampouco a contas-correntes, não constituem atividade-fim bancária. A relatora, ainda, entende não ter sido provada a subordinação a prepostos do banco. A conclusão opera no seguinte sentido:

Do conjunto defluiu que a autora dava suporte aos clientes do Banco, inclusive no que tange ao acesso à internet, que as desempenhava na 1ª reclamada, mediante terceirização lícita, e que tais funções não eram tipicamente bancárias e não se inseriam na atividade-fim do banco, de modo que não há como se acolher a pretensão recursal.

#### 4.3 Acórdão com procedência de pedido de enquadramento bancário em 2016

Já em 2016, o acórdão procedente selecionado tem como ré prestadora de serviços a empresa Contax Mobitel S.A., ao lado do Banco Santander (Brasil) S.A. A Reclamante, neste caso, tinha como atribuições fazer empréstimos, pagamentos, transferências eletrônicas entre contas bancárias, cadastro no sítio eletrônico do Banco, usando o sistema eletrônico do banco, tudo através de atendimento telefônico a clientes.

O acórdão foi proferido pela 11ª turma, relatado pelo Desembargador Ricardo Verta Ludovice, sob o nº 20160030646. A decisão negou provimento ao recurso das Reclamadas, reconhecendo o vínculo com o banco e o enquadramento bancário:

Assim, o conjunto probatório permite inferir que o obreiro se ativava com a coleta, captação, intermediação e aplicação dos recursos financeiros de terceiros, nos moldes preceituados no artigo 17 da lei 4595/1964, o que autoriza concluir que o mesmo se ativava como bancário, sobretudo pela



subordinação estrutural, visto que inserida na dinâmica estrutural, bem como na atividade-fim da primeira reclamada.

#### 4.4 Acórdão com improcedência de pedido de enquadramento bancário em 2016

Neste caso, o Banco Santander é acompanhado novamente pela Tivit Terceirização de Processos, Serviços e Tecnologia S.A. no polo passivo. A função da Reclamante, também operadora de atendimento, era venda de cartão de crédito do banco a clientes.

Esta decisão foi proferida pela mesma 11ª turma, sob o nº 20160771042, relatada pela Desembargadora Odette Silveira Moraes, que trata de maneira bastante restritiva aquilo que entende como atividade-fim bancária e como subordinação estrutural:

E, ainda que o produto vendido correspondesse aos cartões de crédito do 2º reclamado, o fato é que a obreira não manuseava diretamente dinheiro, não realizava compensação de cheques, não operava caixa, tampouco atendia o público da agência, isso sim atividades típicas de bancária. Assim, não há no conjunto probatório dos autos qualquer elemento que comprovasse a alegada subordinação estrutural. De se registrar que o cumprimento de diretrizes passadas pelo tomador de serviços e o fato de utilizar o software do banco para a venda dos cartões de crédito, por si só, não caracteriza irregularidade na terceirização. Aliás, se a reclamante atuava vendendo cartões de crédito do banco reclamado, nada mais coerente do que seguir as orientações por ele padronizadas, inclusive com relação as metas, mesmo porque, ainda que estas fossem provenientes do 2º réu, eram repassadas à reclamante pelos supervisores da 1ª ré, conforme comprovado pela prova oral.

#### 4.5 Análise comparativa dos acórdãos selecionados

A partir dos acórdãos selecionados, é interessante notar que, em 2012, a noção de atividade-fim bancária era relativamente mais aberta, sendo capaz de abarcar atividades como suporte a solução



de problemas, caso fosse constatado que o empregado tinha acesso ao sistema do banco, a informações cadastrais e conta corrente. Em 2016, o entendimento majoritário, que decidiu 66% das vezes pela ausência de desempenho de atividade-fim, opera de maneira bastante conservadora ao delimitar como bancários os serviços realizados pessoalmente nas agências, ignorando a transição tecnológica dos bancos e a crescente substituição do trabalho presencial pelo teletrabalho (SANCHES, 2006, p.65).

Em 2012, o conceito de subordinação estrutural parece ser tratado de forma mais fiel ao estabelecido pela doutrina de Godinho Delgado, sendo distorcido em 2016 e perdendo muito de seu sentido. Nos parece possível que, as empresas, ao notarem a baixa adesão do Tribunal ao conceito, e procurando desviar da configuração da subordinação direta, procuraram, na prática de gestão, impedir o acesso dos trabalhadores aos prepostos do banco tomador. Mesmo presentes, determinando metas, auditando serviços e controlando métodos de trabalho, estes prepostos passam a ser intermediados por supervisores das empresas terceirizadas, que são incumbidos de transmitir as diretrizes aos trabalhadores. Mesmo que não tenham absolutamente nenhuma autonomia para determinar o rumo daquela atividade, apenas por serem formalmente responsáveis pela contratação, demissão, controle de jornada e advertência, estabelece-se a subordinação em relação à empresa terceirizada, e não ao banco.

Interessante também notar que os acórdãos procedente e improcedente do ano de 2016 foram proferidos pela mesma turma, contendo entendimentos diametralmente opostos, o que sugere falta de coesão jurisprudencial – característica indesejável a um Tribunal de 2ª instância.





## Conclusão

Sem qualquer pretensão de estabelecer cenários determinantes ou apontar relações de causa e efeito, a presente pesquisa buscou verificar através de dados que o Tribunal Regional do Trabalho da 2ª Região modificou de maneira substancial a forma com que encara a prática da terceirização bancária nos últimos anos. Diante das recentes alterações impostas pela Lei 13.015/14 sobre a CLT, que aumentou as restrições técnicas ao processamento de recursos pelo TST, cabe cada vez mais aos Tribunais Regionais a determinação do resultado das ações trabalhistas no geral, de maneira que o estudo de sua jurisprudência tem enorme alcance prático e potencial ilustrativo.

Observa-se que, além da virada conservadora do TRT-2 em relação à terceirização bancária, em prejuízo dos trabalhadores e em benefício das empresas, o Tribunal tem dificuldade de manter coesão jurisprudencial e garantir segurança jurídica a ambos os polos dessas demandas, sem distinção. Uma melhor compreensão desta dificuldade pode auxiliar os atores sindicais, e também patronais, na sua atuação política, seja para contribuir com o enriquecimento do debate teórico jurídico, seja para estabelecer eixos de ação com suas bases.

## Referências bibliográficas

ALVES, Giovanni. *O novo (e precário) mundo do trabalho: reestruturação produtiva e crise do sindicalismo*. São Paulo: Boitempo, 2000.

DELGADO, Maurício Godinho. *Curso de Direito do Trabalho*. São Paulo: LTr, 2004.



DELGADO, Mauricio Godinho. Direitos Fundamentais na Relação de Trabalho. *Revista do Ministério Público do Trabalho*, Brasília, ano XVI, n. 31, mar. 2006.

HARY, David. *Condição pós-moderna*. São Paulo: Edições Loyola, 2010.

PIRES, Álvaro P. Amostragem e pesquisa qualitativa: ensaio teórico e metodológico. In: J. Poupart; J.-P. Deslauriers; L.-H.Groulx; et al. (Eds.). *A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos*. Petrópolis: Vozes, 2014, p. 154-211.

SANCHES, Ana Tercia. *Terceirização e terceirizados no setor bancário: relações de emprego, condições de trabalho e ação sindical*. 2006. 156 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2006.

SEGNINI, Liliana Rolfsen Petrilli. Reestruturação nos bancos no Brasil: Desemprego, subcontratação e intensificação do trabalho. *Revista Educação e Sociedade*, ano XX, nº 68, 1999.



# VESTÍGIOS DE (POSSÍVEL) REGRESSÃO DO DIREITO DE ACESSO À INFORMAÇÃO DA CIDADANIA DIANTE DOS PODERES PÚBLICOS MUNICIPAIS EM MATO GROSSO

Ney Alves de Arruda<sup>1</sup>

**Resumo:** O tema do trabalho tem como foco central o Direito de Acesso à Informação que é decorrente da Lei Federal n.º 12.527/2011. O objeto de estudo é a aplicação prática desse direito voltado ao cidadão-contribuinte residente nos municípios do interior do Estado de Mato Grosso. O interesse científico deste trabalho é constatar os níveis de resposta que os poderes públicos municipais têm ofertado a cidadania local a partir da ferramenta do e-SIC, isto é, o Serviço de Informação ao Cidadão, cuja implantação se deu por força da lei epigrafada. O e-SIC se encontra instituído nos portais eletrônicos das municipalidades. Metodologicamente buscou-se realizar uma pesquisa de campo digital com documentação direta, quando se investigaram todos os 141 municípios do Estado de Mato Grosso efetivando uma petição eletrônica contendo um chamado de informação no sistema.

**Palavras-chave:** Cidadão. Informação. Município.

## VESTIGIOS DE (POSIBLE) REGRESIÓN DEL DERECHO DE ACESO A LA INFORMACIÓN DE LA CIUDADANÍA DELANTE DE LOS PODERES PÚBLICOS MUNICIPALES EN EL MATO GROSSO

**Resume:** El tema de esto trabajo tiene como eje principal el Derecho de Acceso a la Información que viene de la Ley Federal n.º 12.527/2011. El objeto de estudio es la aplicación practica de esto

---

<sup>1</sup> Professor da Faculdade de Direito - UFMT Doutor pela Universidad Pablo Olavide - Sevilla - España Mestre pela UFSC Diploma de Estudios Avanzados pela Universidad de Burgos - Castilla y León - España



derecho en atención al ciudadano pagador de impuestos que vivi en las ciudades del interior del Estado de Mato Grosso. El interés científico de este trabajo es observar los niveles de contestación que los poderes públicos que las ciudades tienen facilitado a ciudadanía local impartiendo de la herramienta e-SIC, esto es, el Servicio de Información al Ciudadano, cuya implantación si dió por la llegada de la ley en comento. El e-SIC queda hospedado en los sítios electrónicos de las municipalidades. Acerca del método empleado, la búsqueda ha sido en torno de hacer una investigación digital de campo con documentación directa, cuando si estudiaron todos los 141 municipios del Estado de Mato Grosso ingresando con una petición electrónica conteniendo un llamado de información en el sistema.

**Palabras clave:** Ciudadano. Información. Municipalidad.

## **1 Algumas leituras interpretativas sobre a matriz conceitual do Direito de Acesso à Informação: do governo federal aos municípios mais distantes do interior do país**

O século XXI trouxe formidáveis desafios para todos os países de tradição democrática do globo, estando incluso nesta perspectiva o Brasil e seus poderes públicos internos instituídos em suas três dimensões clássicas, isto é, o governo federal, estadual e municipal. Nesse sentido, tanto a Administração Direta (ministérios, secretarias de governo) quanto a Administração Indireta (autarquias, fundações) da República do Brasil sofrem hoje um conjunto de demandas multiformes e de um tal grau de complexidade intensa e variada que os agentes políticos e servidores públicos necessitam se desdobrar no atendimento dos legítimos interesses apresentados pela sociedade nacional, regional e local junto às autoridades governamentais constituídas.

Nesse sentido, seguindo tendência verificada em várias regiões do planeta, uma das inúmeras preocupações entabuladas pela



cidadania brasileira materializou-se sob o formato do interesse pelo acesso à informação referente às atividades administrativas praticadas pelos poderes públicos, especialmente em suas três esferas decisórias executivas. Fato este que se tornou uma necessidade política de prioridade máxima e marcante. Já que *levantamentos apontaram a existência de garantia legal de acesso a informações públicas em cerca de 70 países*, (CANELA; NASCIMENTO, 2009, p. 58). Dessa forma, como uma corrente evolutiva sem precedentes por entre a sociedade mundial, outras cinco dezenas de nações avançam firmemente no processo de preparação de diplomas legais relacionados ao tema de assegurar o alcance cidadão a dados e registros de governos.

É nesse contexto que surge no Brasil a Lei n.º 12.527 de 18 de novembro de 2011 que regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do artigo 5.º, no inciso II do parágrafo 3.º do art. 37 e no parágrafo 2.º do art. 216 da Constituição Federal, (COLETÂNEA DE LEGISLAÇÃO ADMINISTRATIVA, 2012, p. 260). Esse bem vindo diploma legal trouxe normativas realmente valorosas sobre a divulgação de informações pelo poder público, inclusive fixando bases técnicas para o procedimento de acesso a informação, além de responsabilizações quando do não fornecimento de dados requeridos.

As instituições públicas brasileiras repercutiram positivamente a instrumentalização das diretrizes apresentadas pelo diploma legal sob tela. Dessa forma, o Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso alertou com extraordinária procedência para a necessidade de bem exercer a responsabilidade de gestão de dados alusiva ao Direito de Acesso à Informação por parte das instituições públicas:



É de extrema importância o cumprimento ao disposto na Lei de Informação, já que se trata de direito garantido a todos pela Constituição Federal. Diante disso, a Administração Direta e Indireta e todos aqueles que recebem recursos públicos deverão ampliar a forma de acesso às informações, sob pena de aplicação de sanções legalmente previstas, (TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MATO GROSSO, 2012, p. 13).

Com efeito, a mencionada Lei n.º 12.527/2011, com vigor em todo o território nacional promoveu mudanças consideráveis no interior da máquina burocrática administrativa pública, visto que o Governo Federal passou a instituir orientações aos seus órgãos no sentido de dar cabal e fiel cumprimento às normativas oriundas dessa lei. De igual forma, os Estados da Federação não afrontaram o processo de transformação e adaptação para atender aos desígnios determinados pelo comando normativo instituído do acesso informacional. E isso não foi distinto na esfera do poder público local quando as municipalidades dos entes federados tem desenvolvido essa política pública específica objetivando a inserção da cidadania local no contexto da democracia participativa das cidades.

Esse é um dos sentidos técnicos ofertados por instituições imprescindíveis como a Controladoria Geral da União que norteou balizas visando implantar os sistemas de acesso à informação:

A promoção da transparência e do acesso à informação é considerada medida indispensável ao fortalecimento das democracias modernas, uma vez que possibilita que o poder público seja exercido de forma aberta e às vistas dos cidadãos, os quais podem, dessa forma, acompanhar, avaliar e auxiliar no controle da gestão daquilo que é público. (CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO, 2013, p. 07).

Exatamente esse foi um fenômeno jurídico-político que irradiou vibrações positivas em todo o Brasil, vez que o tema da trans-



parência ganhou destaque a partir da Constituição Federal de 1988 que estabeleceu o acesso à informação como direito essencial dos indivíduos, robusteceu a publicidade como princípio fundamental da Administração Pública e dilatou os canais de participação dos cidadãos nas metodologias decisórias de políticas públicas.

Importante se faz registrar que os poderes públicos e, em especial, os governos locais tiveram que se adaptar às exigências do que poderíamos denominar de Pós-Modernidade Digital. Tamanha e inegável a força e presença das Novas Tecnologias no contexto cotidiano da humanidade em nossos dias. Pois assim, as sociedades regionalizadas geograficamente promoveram reivindicações que resultaram em instrumentos normativos nacionais os quais fortaleceram a prática de políticas públicas desenvolvidas sob a égide da transparência administrativa com a consequente e necessária fiscalização da cidadania digital na aplicação de verbas públicas municipais.

Nesse sentido, o SIC – Serviço de Informação ao Cidadão tornou-se uma ferramenta eletrônica pública de participação democrática no acompanhamento de políticas governamentais dos municípios. Esta foi a orientação facilitada por diversos departamentos de assistência às cidades, inclusive no Estado de São Paulo:

*O SIC é uma unidade de atendimento que tem como finalidade assegurar aos cidadãos o acesso pleno às informações públicas, nos termos da Lei nº 12.527/2011. O decreto de regulamentação municipal deve dispor sobre o funcionamento deste novo serviço. Trata-se de um serviço gratuito e o cidadão NÃO precisa justificar ou fornecer os motivos da solicitação. O atendimento pode ser realizado de forma presencial, eletrônica (telefone e internet), carta ou qualquer outro meio legítimo, (ARQUIPO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO, s/d, p. 04).*



As prefeituras tiveram que inovar para garantir o acesso da sociedade local às ferramentas digitais de acompanhamento das atividades gestoras no serviço público, assim estabelecendo leituras mais intensas e análises cuidadosas do emprego de impostos arrecadados em prol da coisa pública, por parte das municipalidades.

Diversos estudos e diagnósticos estruturam o pensamento de distintos estudiosos publicistas no tocante à pesquisa dos reflexos socioculturais dessa nova dimensão participativa entre sociedade e, para o âmbito deste trabalho, o poder público local:

A transparência das informações está diretamente relacionada ao aprimoramento dos mecanismos de alocação de verbas públicas e a qualidade dos gastos governamentais. Ao dotar a sociedade de informações públicas, o Estado permite um escrutínio das premissas adotadas para a elaboração e implantação da política pública analisada naquele momento, algo impensável em sociedades nas quais a assimetria de informação é a regra, e não a exceção, como se pretende na sociedade brasileira, (GRUMAN, 2012, p. 102).

Interessante notar que um fenômeno jurídico internacional pautado na reivindicação de informação do poder público, chega ao Brasil e irradia seus efeitos na sociedade batendo as portas do legislador pátrio, de tal forma que, normatizada em forma de direito de acesso à informação, passa a provocar mudanças estruturais nas instâncias governamentais em todos os níveis, não se esquecendo dos municípios do país.

## **2 A cultura sociojurídica da transparência instituída pela Lei n.º 12.527/2011**

A relevância desta incursão investigativa se insere no contexto da aludida Lei de Acesso à Informação e seu decreto





dentro de uma nova cultura de transparência administrativa no tocante ao Direito Público Municipal no Brasil. Tal diploma legal representa uma ferramenta mestra para a renovação e ampliação republicana da participação dos segmentos sociais nos procedimentos públicos de distribuição e aplicação de verbas dentro do orçamento municipal.

Sem dúvida é relevante no contexto da área do Direito Administrativo Municipal, investigar através da pesquisa o efeito político-jurídico dos níveis de eficiência das autoridades públicas ao procurar cumprir o Direito de Acesso à Informação do cidadão local brasileiro, pois:

O processo ‘institucionalizar cultura de acesso à informação’ consiste em instituir uma cultura no serviço público, na qual o acesso à informação passa a ser a regra e o sigilo, a exceção. Essa mudança cultural passa pela conscientização dos servidores e das autoridades públicas de que as informações custodiadas e/ou produzidas por seus órgãos/entidades pertencem aos cidadãos e, portanto, é um direito deles ter acesso a elas, e um dever do Estado providenciar esse acesso, (SEABRA; CAPANEMA; FIGUEIREDO, 2013, p. 06).

A posição da doutrina administrativista brasileira receptionou a Lei da Informação como sendo preceito instituidor de práxis que revela uma novidade cultural, isto é, um novo “saber-fazer” para as tradições participativas da cidadania. Dessa forma, se colima verificar neste trabalho o conhecimento que se tem na prática, de qual a importância específica se está outorgando à Lei de Acesso à Informação na esfera das municipalidades do Estado de Mato Grosso.

Equipes técnicas de agremiações como a Confederação Nacional dos Municípios se debruçaram sobre a tarefa de equacionar



procedimentos para tornar factível a recepção diligente dos interesses de informação pelas coletividades locais. Especialistas listaram boas práticas estratégicas a serem perpetradas buscando a comunicabilidade satisfatória:

A abrangência da lei sobre o que precisa estar organizado para atender as obrigações dela decorrentes é muito ampla e urge ações que organizem e permitam entre outras práticas o atendimento dos direitos do cidadão de obter:

- Informação primária, íntegra, autêntica e atualizada;
- Informações sobre as atividades realizadas pelos diversos órgãos da administração relativas à organização, serviços e inclusive política desenvolvida;
- Informações relativas ao patrimônio público e sua administração, utilização e aplicação dos recursos públicos, licitações realizadas e contratos firmados;
- Informações relativas também a: eficácia e eficiência dos programas governamentais; resultado de inspeções, auditorias, prestações e tomadas de contas realizadas pelos órgãos de controle interno e externo. (GARRIDO, 2015, p. 06)

Tal listagem sinóptica acima merece nota, uma vez que a Lei n.º 12.527/2011 detém múltiplas alternativas, sentidos e caminhos de acessibilidade de diferentes conteúdos informativos acerca da gestão cristalina dos equipamentos da administração pública. Destaque-se para efeito da metodologia científica utilizada neste relato de pesquisa os tópicos relativos à política desenvolvida pelo poder público, eficácia de programas governamentais, em especial, a utilização e aplicação de recursos públicos – temas verdadeiramente táticos para a pesquisa de campo deste trabalho.

Documentos técnicos de orientação popular foram publicizados perante a sociedade brasileira apregoando sugestões institucionais ofertadas por órgãos legislativos como a Câmara dos Deputados



Federais, acerca desse jovem “saber-fazer” cultural da cidadania envolvendo o acesso à informação:

O princípio da nova lei é simples: as informações referentes à atividade do Estado são públicas, salvo exceções expressas na legislação. A Lei regulamenta o direito à informação garantido pela Constituição Federal, obrigando os órgãos públicos a considerar a publicidade como regra e o sigilo como exceção. São seus objetivos, portanto, fomentar o desenvolvimento de uma cultura de transparência e o controle social na administração pública. Para isso, a divulgação de informações de interesse público ganha procedimentos, a fim de facilitar e agilizar o acesso por qualquer pessoa, inclusive com o uso da tecnologia da informação, (CÂMARA DOS DEPUTADOS FEDERAIS, 2012, p. 05).

A tenebrosa era de incertezas no uso do segredo para o gerenciamento de recursos financeiros do povo parece ter sido contundida com a edição da lei de acesso à informação e seus fidedignos e republicanos efeitos de escancarar os atos administrativos de prefeitos, governadores e secretários nos mais diversos escalões. O legislador brasileiro elegeu a população como fiscal do Poder Executivo, e a ela facilitou um poderoso instrumento eletrônico: as requisições “on line” de informação e consultas via dos portais das prefeituras municipais. Implicações e desafios para a sociedade posta diante da condição pós-moderna digital.

Dentro dessa perspectiva a Controladoria Geral da União postula em uma de suas orientações publicadas, a existência do que poderíamos considerar como sendo um trinômio de consenso envolvendo cidadão-Estado-informação que favorece a coletividade. Nas palavras daquela valorosa instituição:

*Em uma cultura de acesso, os agentes públicos têm consciência de que a informação pública pertence ao cidadão e que cabe ao Estado provê-la de forma tempestiva e compreensível e atender eficazmente às deman-*



*das da sociedade. Forma-se um círculo virtuoso: a demanda do cidadão é vista como legítima. O cidadão pode solicitar a informação pública sem necessidade de justificativa. São criados canais eficientes de comunicação entre governo e sociedade. São estabelecidas regras claras e procedimentos para a gestão das informações. Na cultura de acesso, o fluxo de informações favorece a tomada de decisões, a boa gestão de políticas públicas e a inclusão do cidadão. (CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO, 2011, p.13).*

De fato, qualquer cidadão brasileiro munido de seus documentos, independente de circunscrição territorial estadual, residência e domicílio em determinado município, tem o direito de preencher o formulário eletrônico nos portais dos municípios e requerer dados sobre a administração pública, desde que estes dados sejam compatíveis com as práticas de divulgação e publicidade permitidas pela Lei da Informação. Resulta que o alicerce desta nova cultura social é a exigência incondicional da transparência incorporada à prática da gestão pública.

### **3 O direito social de fiscalizar**

Em tempos não tão distantes, a sociedade brasileira assistia completamente passiva a escândalos de toda ordem envolvendo desvios de conduta dos agentes políticos e gestores estatais abarcando verbas públicas. O cenário político nacional segue ainda sendo abalado por escarcéus vergonhosos considerando os desvios de centenas de milhões de reais em impostos. Esse tempo de total perplexidade se ainda não acabou, tende a diminuir com a promulgação de vários instrumentos legais que instituíram a competência fiscalizadora nas mãos do cidadão comum.

Não por acaso, do debate jurídico acerca do direito social de fiscalizar as autoridades públicas, anotam-se relevantes observações sobre a procedência da problematização buscada neste trabalho:



Devagar, mas de forma crescente, as pessoas começam a compreender que têm o direito (e até o dever) de acompanhar, fiscalizar e fazer cobranças dos administradores sobre a correta aplicação dos recursos públicos que pertencem ao conjunto da população. Instrumentos legais implementados nos últimos anos, como a Lei de Responsabilidade Fiscal, a Lei da Transparência e, mais a Lei de Acesso à Informação são importantes ferramentas de promoção da cidadania à medida que garantem à população ter conhecimento sobre todas as ações do poder público. (SIQUEIRA, 2012, p. 01).

A tendência é de que a sociedade tenha acesso total a toda espécie de informação referente à administração pública. Nesse sentido, este trabalho encontra-se satisfatoriamente inserido na esfera do Direito Administrativo Municipal que incorporou o Direito de Acesso à Informação como fator fundante de sua comunicatividade com a sociedade local das mais diversas regiões dos estados e do país. O tema da fiscalização cidadã repercute inclusive na mais tradicional e aceita doutrina jurídica do Direito Municipal Brasileiro. *O controle é a função pela qual a Administração e o cidadão-contribuinte verificam se os planos, objetivos, metas, recursos ou insumos a eles destinados foram alcançados e utilizados com eficiência.* (MEIRELLES, 2014, p. 304).

Nesse ambiente de fiscalização e controle outorgado ao cidadão-contribuinte que deseja ver os destinos tomados pelos impostos adimplidos ao Erário Público, convém registrar a importância da atuação profissional das ouvidorias municipais designadas para cumprir o mister de informação a sociedade:

Ainda no contexto de transparência passiva, ressalta-se a atuação das Ouvidorias como mediadoras das solicitações da sociedade. A Ouvidoria está inserida no contexto da eficiência do setor público, já que, por meio dessa ferramenta, é possível que a população emita suas opiniões, sugestões e reclamações. Além disso, através desse canal, é possível que sejam feitos questionamentos aos responsáveis diretos, que tem a obrigação de se manifestar a respeito. Dessa forma, a Ouvidoria funciona como elo de



ligação entre os gestores e a coletividade, tendo como objetivo a promoção da garantia dos direitos dos cidadãos, buscando o cumprimento dos princípios da eficiência, da ética e da transparência nas relações com a sociedade.(AMORIM; SILVA, 2014, p. 08)

Realmente assiste razão aos argumentos técnicos apresentados com referência a figura da ouvidoria que desenvolve o importante papel de verdadeiro porta-voz da cidadania perante as autoridades públicas municipais constituídas.

As ouvidorias municipais são o elo institucional comunicativo entre a reivindicação do cidadão genericamente considerado frente ao gestor público local. A propósito de como deve o contribuinte requerer o acesso à informação perante o poder público municipal via do Serviço de Informação ao Cidadão – a Controladoria Geral da União editou várias considerações favoráveis orientando a abertura de um chamado de informação, tais como:

Faça um pedido de cada vez. Assim, seu pedido ficará mais claro e a resposta poderá chegar mais rápido. Caso você decida enviar mais de uma pergunta de uma vez só, elas serão respondidas em conjunto mesmo que uma das informações já esteja disponível. Seja objetivo e escreva de forma clara. É importante que o órgão compreenda corretamente qual é o seu pedido para lhe enviar uma resposta adequada. Ao escrever seu pedido, dê o máximo de detalhes possíveis sobre que informação você deseja. Mantenha seus dados cadastrais atualizados. Para enviar a resposta de seu pedido ou esclarecer dúvidas, o órgão/entidade utilizará esses dados. Futuramente, os pedidos de acesso à informação poderão ser publicados. Logo, evite informar seus dados pessoais no campo dedicado à descrição do pedido de acesso à informação. Coloque-os apenas no seu cadastro no sistema. (CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO, 2014, p. 14).

Através de uma linguagem inteligível a CGU fornece tópicos didáticos para o cidadão comum empoderar-se junto às prefeituras



de suas cidades nos rincões mais longínquos de nosso país, estimulando assim o acompanhamento de contas, receitas, orçamentos e a aplicação desses valores para o bem da sociedade local.

Como consequência dessa nova cultura participativa da gestão pública, vários cientistas passaram a investigar os níveis de aplicabilidade institucional implementados pelas autoridades governamentais. Para o padrão de atuação deste trabalho como relato de pesquisa levamos também em consideração o que está sendo objeto de perquirição em outras unidades federativas da República:

Considerando a importância de que o SIC seja, efetivamente, implementado pelo Poder Público possibilitando, dessa forma, o exercício do controle social pela população, o presente trabalho possui o escopo de analisar os sites e portais disponibilizados pelos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, para verificar se estes criaram o Serviço de Informação ao Cidadão e de que forma respondem às solicitações feitas pela população. (SILVA; HOCH; SANTOS, 2013, p.197).

Destarte, o exercício da fiscalização igualitária pela sociedade sofreu consoante a possível literatura frequentada sobre o tema, um considerável estímulo, o que nos levou a pensar uma pesquisa perante as autoridades municipais do Estado de Mato Grosso.

#### **4 A pesquisa digital realizada: explicitando os necessários aspectos metodológicos**

O problema focalizado por esta pesquisa digital de campo, ora relatada na forma de artigo científico, concentrou-se em detectar qual o grau de eficiência na prestação de informações por parte dos Poderes Públicos Locais com base na abertura de um chamado registrado nos “links” dos portais de transparência (e-SIC) dos municípios de Mato Grosso. Dessa forma, indagou-



-se: quais seriam os dados constatados para níveis de eficácia de respostas institucionais referentes aos serviços de informação ao cidadão dos municípios, levando em consideração o trabalho técnico desenvolvido por ouvidores públicos locais e autoridades municipais correlatas.

Assim a metodologia empregada para a execução da pesquisa compreendeu as seguintes etapas: a) Pesquisa de campo com documentação direta via de registro de chamado de informação; b) Acionamento dos Portais de Transparência dos Municípios do Estado de Mato Grosso; c) Recebimento das manifestações das autoridades públicas locais; d) Coleta e classificação de dados ofertados pelas Autoridades Públicas Locais; e) Análise dos dados ofertados; f) Elaboração de relato de pesquisa na forma de artigo científico sobre o tema do direito de acesso à informação pela cidadania local diante do poder público municipal;

Neste relato de pesquisa propor-nos a estudar as modalidades de respostas que foram ofertadas pelas autoridades públicas municipais numa análise técnica que demarcou o avanço ou não da aplicabilidade plena dedicada ao Direito de Acesso à Informação no contexto dos Municípios de Mato Grosso. Como instrumento de aferição dessa competência em informar o cidadão local, buscou-se constatar as demandas municipais e suas prioridades para um ano de gestão por entre os municípios que integram todas as regiões do continental Estado de Mato Grosso. As demandas por políticas públicas locais da sociedade funcionaram como veículo para observar os níveis de atendimento aos chamados de informação feitos nos “links” de transparência das municipalidades mato-grossenses.





Tal ação colimou estudar o fenômeno dos níveis de atendimento ao cidadão. O fator de avanço do conhecimento insere-se tecnicamente nas inúmeras possibilidades decorrentes dos resultados colhidos. A importância específica consiste em possíveis verificações decorrentes da atitude tomada pelas autoridades públicas locais, que permitirão uma nova interpretação na prática do direito de acesso à informação da sociedade local perante as municipalidades do Estado de Mato Grosso.

Justifica-se tal iniciativa científica considerando as metas da pesquisa autorizada e cadastrada institucionalmente, a saber: I - Estudar o Direito de Acesso à Informação da cidadania perante os municípios do Estado de Mato Grosso; II - Conhecer os Portais de Transparência (e-SIC – Serviço de Informação ao Cidadão) dos municípios e o grau de eficácia de sua atividade informativa; III - Constatar o diálogo e a discursividade dos ouvidores, e demais agentes públicos no trato com a cidadania que efetua um ato de requerimento de informação assim refletindo – como instrumento de pesquisa e veículo de abertura de um chamado de informação – acerca do que será prioridade administrativa para um ano de gestão nas municipalidades do Estado de Mato Grosso; IV - Observar o comportamento decisório administrativo das autoridades públicas locais no ato jurídico público de fornecer as informações requeridas; V - Relatar acerca dos sites das municipalidades, sua funcionalidade técnica no quesito acessibilidade e seus níveis de eficiência para promover respostas convincentes à cidadania; VI - Verificar a aplicabilidade na prática da Lei de Acesso à Informação juntos aos Poderes Públicos Municipais;

O presente relato de pesquisa justifica sua proposição por estar contextualizado na investigação científica digital que gerou



documentação direta, portanto não se limita apenas a uma revisão bibliográfica de material publicado sobre o tema. A justificativa desta proposição fixa-se igualmente numa perspectiva prática onde se colheu dados oriundos da vivência na Administração Pública Local de um Estado da Federação no cumprimento de uma obrigação instituída por lei.

### **Conclusões preliminares da pesquisa digital efetuada.**

A título de relato prévio da investigação eletrônica realizada, temos os seguintes dados colhidos a receber um tratamento analítico. Dos cento e quarenta e um municípios do Estado de Mato Grosso, buscou-se entrar em contato via a Rede Mundial de Computadores com a totalidade das municipalidades via de seus respectivos portais virtuais. Verificou-se que nove prefeituras sequer colocaram na Internet um mínimo sítio (“site”) na web. Estando as mesmas completamente alijadas da vida digital e, dessa forma, não cumprem a Lei de Acesso à Informação porque nada podem informar aos seus cidadãos por intermédio da Internet.

No corpo do formulário eletrônico das prefeituras que disponibilizaram o “link” e-SIC, onde se pede o corpo da mensagem o pesquisador autor deste trabalho preencheu com um texto padrão de pesquisa com a seguinte redação:

Prezado Sr(a). Ouvidor(a)

Ao cumprimentá-lo(a) respeitosamente, informo que sou [...].

Estamos desenvolvendo uma pesquisa jurídico-acadêmica sobre o tema: “Prioridades das Políticas Públicas dos Municípios de Mato Grosso para o ano de 2016”.

Nessa pesquisa estamos estudando quais serão as linhas fundamentais e ações estratégicas de atuação do Poder Público Municipal no tocante a



cidadania local e aos servidores públicos municipais.

Para tanto estamos buscando dados eletrônicos de vossa digna municipalidade sobre:

- a) Demandas existentes sobre Políticas Públicas Municipais (saúde, urbanização, educação, cultura, comunicação social etc);
- b) Necessidades de qualificação ou aperfeiçoamento de servidores públicos dos Municípios de Mato Grosso com referência a temáticas técnicas, tendo como por exemplo: Processo Administrativo, Contabilidade de Contas Públicas, Rotinas procedimentais internas, Controle Interno, Governança Digital, Instituições de Direito Público, Psicologia Organizacional do Trabalho, entre outros temas;
- c) Interesse no desenvolvimento de novas políticas de Consórcio Públicos Intermunicipais: poderes públicos locais preferenciais para consorciamento;

Com as homenagens de estilo, agradeço a atenção, e aguardo vosso gentil atendimento, (MENSAGEM DO PESQUISADOR NO E-SIC)

Das prefeituras que responderam ao chamamento do pedido de informações protocolizado no “link” e-SIC (Serviço de Informação ao Cidadão), mediante preenchimento do formulário eletrônico – onde se deve registrar nome, endereço, RG (Registro Geral), CPF (Cadastro de Pessoa Física), telefones, e-mails feitas pelo autor da pesquisa digital –, foram coletadas quatro classes de respostas da autoridade pública local dos municípios de Mato Grosso.

A primeira classe de resposta foi denominada de “MGP”, ou seja, “Municípios Geradores de Protocolo”. Tal classe de resposta recebida foi efetivada pelos municípios do Estado de Mato Grosso, os quais somente geraram protocolo de acompanhamento para o peticionário de informações, no caso o pesquisador autor. Nessa categoria temos somente vinte e nove municípios. Interessante anotar que o pedido feito, ou seja, o chamamento de informações data de dez meses atrás. E a mensagem de protocolo recebido em geral vem com o número de cadastramento no e-SIC, sendo que no cor-



po da mensagem temos em geral os seguintes dizeres: “situação = pendente”, logo abaixo “resposta = aguardando atendimento”. Outra questão curiosa desta primeira classe de municípios é uma variação de resposta, no ato de gerar o número de recebimento do pedido de informações: é que algumas prefeituras registraram o termo “código de atendimento”, levando talvez a acreditar que se tratava de um informe prévio estatístico de solicitação já plenamente satisfeita.

A segunda classe de resposta está nominado como sendo “MSRS”, isto é, “Municípios Sem Registro de SIC”. Ocorre que apesar do Sistema de Informação ao Cidadão ter sido validamente preenchido em todos os seus campos pelo pesquisador autor, o portal de determinados municípios estão em tal estado de instabilidade técnica, muitas vezes devido à ausência de manutenção, que a mensagem contendo o pedido de informação retornou. Porém, retornou ao endereço eletrônico cadastrado no sistema do e-SIC. Ou seja, de forma espantosa sete municípios devolveram automaticamente a mensagem contendo o chamamento de informação. Contudo inexplicavelmente a mensagem foi devolvida ao e-mail requerente, que na prática não deveria estar salvo no sistema.

A terceira classe de municípios catalogados na pesquisa digital de campo foram os “MEI”, ou seja, “Municípios que enviaram informação inócua”. Assim aqui temos um nobre representante por entre os municípios que postou como resposta ao acionamento no e-SIC remetendo relatório de atividades de outros anos, sem qualquer relevância com o chamamento de informação efetuado.

A quarta classe de municípios catalogados foram os “MER”, isto é, o “Município que Enrola a Resposta”. Aqui foram detectadas treze prefeituras, cujas respectivas ouvidorias tiveram



a pachorra de responder coisas do gênero: “não temos políticas próprias”; “a ouvidoria comunica que passou a demanda para o setor competente...”; “interesse pela iniciativa...”; “não existe e-mail com esse nome...”; “a resposta será dada dentro do prazo...” (há 10 meses atrás). E a pior das tergiversações foi a ouvidora que concedeu uma resposta meramente protocolar e bloqueou o recebimento de novas mensagens do pesquisador autor. Outro por fim, para ganhar tempo “requereu carta de autorização do orientador...” para a realização de tal pesquisa. Como se pode observar, trata-se de ouvidores desprovidos do mínimo espírito público no sentido de informar o cidadão.

Por fim a quinta classe de municípios (“MFIR”), ou seja, foram os “Municípios que forneceram as informações requeridas”. Incrivelmente trata-se de somente quatro municípios que forneceram as informações requeridas corretamente ao pesquisador autor. Repare-se que são apenas 04 municípios dentro de um universo de 141 governos locais.

Trata-se de um flagrante desprezo ao Direito de Acesso à Informação perpetrado pelas autoridades municipais do interior do Estado de Mato Grosso. Esses dados colhidos representam todo tipo de artimanha que é utilizado para ludibriar a cidadania local acerca de seu legítimo e jurídico direito de requerer informações ao poder público municipal. Dessa forma verificamos claramente a regressão de um direito cidadão que não tem sido objeto de cuidadosa vigília por parte das autoridades competentes para o tema. Lastimavelmente, o cidadão-contribuinte encontra-se alijado de sua ferramenta democrática de conhecer os destinos das verbas públicas municipais no entorno do Estado de Mato Grosso.



## Referências

AMORIM, Michelle Ribeiro Lage de; SILVA, Felipe de Souza da. *Impactos da Implantação da Lei de Acesso à Informação no Serviço Público: uma Análise das dificuldades e Benefícios à Cidadania*. Rio de Janeiro: Simpósio de Excelência em Gestão e Tecnologia, 2014.

BRASIL, Câmara dos Deputados. *Lei de acesso à informação: cartilha de orientação ao cidadão*. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2012.

BRASIL, *Coletânea de Legislação Administrativa*. Odete Medauar (org.), 12 ed., ampl. e atual. – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012.

BRASIL, Controladoria Geral da União. *Acesso à informação pública: uma introdução à Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011*, Brasília: Imprensa Nacional, 2011.

BRASIL, Controladoria Geral da União, 1.º *Relatório sobre a implementação da Lei n.º 12.527/2011*. Lei de Acesso à Informação 2011-2012. Brasília: edição da CGU, 2013.

BRASIL, Controladoria Geral da União. *E-SIC Manual do Cidadão*. Brasília: CGU, 2014.

BRASIL, Controladoria Geral da União; Ouvidoria Geral da União. *Coletânea de acesso à informação* – edição revisada. Brasília: CGU, abril de 2015.

CANELA, Guilherme; NASCIMENTO, Solano. *Acesso à informação e controle social das políticas públicas*. Brasília: ANDI – Agência de Notícias do Direito da Infância, 2009.



GARRIDO, Elena Pacita Lois. *Lei de acesso as informações públicas* (arquivo PDF). Confederação Nacional de Municípios – Lei de Acesso à Informação in: <http://www.leideacesso.cnm.org.br/leideacesso/> acesso em: 10 dez. 2015.

GRUMAN, Marcelo. *Lei de acesso à informação: notas e um breve exemplo*, In: Revista Debates, vol. 6, n. 3, Porto Alegre: UFRGS Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2012.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*, 17.<sup>a</sup> edição, São Paulo: Malheiros Editores LTDA, 2014.

MATO GROSSO. Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso. *Guia para Implantação da Lei de acesso à informação e criação da ouvidoria dos municípios*. Cuiabá: TCE-MT, 2012.

SÃO PAULO, Arquivo Público do Estado, Departamento de Gestão do SAESP, Centro de Assistência aos Municípios. *Roteiro para os municípios paulistas*. Regulamentação da Lei de Acesso a Informação (LAI). São Paulo: Governo do Estado de São Paulo, Casa Civil, (s/d – sem data). SEABRA, Sérgio Nogueira; CAPANEMA, Renato de Oliveira; FIGUEIREDO, Renata Alves de. *Lei de Acesso à Informação: uma análise dos fatores de sucesso da experiência do Poder Executivo Federal*. In: *Revista de Administração Municipal*, Edição 282, Rio de Janeiro: IBAM – Instituto Brasileiro de Administração Municipal, 2013.

SILVA, Rosane Leal da; HOCH, Patrícia Adriani; SANTOS, Noemi de Freitas. “A lei de acesso à informação pública e o dever de transparência passiva do estado: uma análise do Serviço de Informações ao Cidadão (SIC) de sites públicos”. *Anais do 2º Congresso Internacional de Direito e Contemporaneidade: mídias e direitos da sociedade em rede, Santa Maria (RS)*: Universidade Federal de Santa Maria, 2013.



SIQUEIRA, José Carlos. *Acesso à informação, instrumento de cidadania - artigo 07/2012*. Vitória (ES): CONACI – Conselho Nacional de Controle Interno, 2012.





# SUBDESENVOLVIMENTO E POLÍTICAS SOCIAIS NA REGIÃO OESTE DO ESTADO DO TOCANTINS

Samuel Correa Duarte<sup>1</sup>

**Resumo:** O presente estudo visa analisar as condições fundiárias e os indicadores sociais da região oeste do Estado do Tocantins. Para isso lançamos uso do conceito de subdesenvolvimento cujas características marcantes residem no predomínio econômico do setor primário, concentração de terra e renda, pauta produtiva restrita e direcionada ao mercado externo. O Tocantins tem sido tratado como área de expansão dos agronegócios com a ampliação da relação capital/trabalho no campo e o acirramento da concentração de terras. O desenvolvimento regional proposto se ancora na lógica da inversão de investimentos públicos para a produção agropecuária sem, contudo, visar qualquer alteração nas relações fundiárias. Disso decorre a exclusão dos pequenos produtores pelo quesito econômico das políticas de crédito e financiamento.

**Palavras-chave:** Subdesenvolvimento. Agronegócio. Políticas sociais.

## UNDERDEVELOPMENT AND SOCIAL POLICIES IN THE WEST REGION OF THE TOCANTINS STATE

**Abstract:** This study aims to analyze the land conditions and social indicators of the western state of Tocantins region. For this launch use of the concept of underdevelopment whose distinctive characteristics reside in the economic dominance of the primary sector, concentration of land and income, restricted production staff and directed to the foreign market. Tocantins has been treated as expansion area of agribusiness with the expansion of capital / work in the field

---

<sup>1</sup> Professor do quadro efetivo do curso de Serviço Social da Universidade Federal do Tocantins.



and the intensification of land concentration. The proposed regional development is anchored in the logic of investment of public investment for agricultural production but without targeting any change in land relations. It follows the exclusion of small producers by economic factor of credit and financing policies.

**Keywords:** Underdevelopment. Agribusiness. Social politics.

## Introdução

Nossa exposição se reporta ao conceito de subdesenvolvimento como ponto de partida para a análise dos indicadores sociais na região Oeste do Tocantins. Em linhas gerais podemos pontuar que o subdesenvolvimento é resultado da expansão do capitalismo comercial e industrial com a respectiva inserção de economias com níveis distintos de capacidade e estrutura produtiva num mesmo sistema competitivo global. Em geral o modelo econômico dos países subdesenvolvidos abrange características como o predomínio do setor primário, forte concentração da renda, pauta de produção restrita e voltada para o mercado externo (CARDOSO & FALETTO, 1973, 25-26).

Para instrumentalizar a análise do subdesenvolvimento<sup>2</sup> é preciso situar que:

A teoria do subdesenvolvimento traduz a tomada de consciência das limitações impostas ao mundo periférico pela divisão internacional do trabalho que se estabeleceu com a difusão da civilização industrial. De um lado, apresentam-se as exigências de um processo de mundialização, imposto pela lógica dos mercados, que está na base da difusão da civilização industrial. De outro, configuram-se os requerimentos de uma tec-

<sup>2</sup> “A noção de subdesenvolvimento caracteriza um estado ou grau de diferenciação do sistema produtivo – apesar de que, como vimos, isso implique algumas ‘consequências’ sociais – sem acentuar as pautas de controle das decisões de produção e consumo, seja internamente (socialismo, capitalismo, etc) ou externamente (colonialismo, periferia do mercado mundial, etc)” cf. Cardoso & Faletto.



nologia que é fruto da história das economias centrais e que exarceba sua tendência original a limitar a criação de empregos. Por último, estão as especificidades das formas sociais mais aptas para operar essa tecnologia, ou seja, as formas de organização da produção e de incitação ao trabalho, as quais tendem a limitar a possibilidade de recurso aos sistemas centralizados de decisões (FURTADO, 1998,49).

Segundo Andrade (1977,16-25) um dos principais problemas que afligem os países subdesenvolvidos é o crescimento demográfico com velocidade maior que o crescimento econômico. O resultado será o empobrecimento do país pois a geração de emprego e renda ocorrerá em quantidade inferior à demanda populacional, criando uma rede de desempregados e subempregados. Com o excedente de mão-de-obra teremos um achatamento dos salários e redução da qualidade de vida.

Há dentro de cada país, dentro de cada Estado, uma diferença muito grande no desenvolvimento regional. Mas quando falamos nessa escala de maior ou menor desenvolvimento, devemos ver que as regiões subdesenvolvidas podem apresentar características bem diversas: umas são velhas regiões, outras são regiões novas que estão sendo desbravadas.

Quando se trata de desenvolvimento regional, o que se percebe é uma significativa disparidade, pois cada área tende a ter sua própria dinâmica. Dito isso podemos também reconhecer que as regiões subdesenvolvidas são heterogêneas, podendo ser de povoamento antigo ou recente, como no caso da formação e expansão das periferias das metrópoles urbanas ou do avanço do agronegócio na chamada fronteira agrícola.

Dito isso, podemos agora situar que nossa pesquisa teve por objetivo verificar a evolução dos indicadores socioeconômicos e sua possível relação com a questão fundiária e as políticas sociais na re-



gião Oeste do Tocantins. A escolha da região para fins de análise se deveu ao fato de ser reiteradamente escolhida para a implantação de políticas agrícolas, como é o caso do Programa de Desenvolvimento do Oeste do Tocantins (PRODOESTE), que visa expandir a produção de soja, arroz, milho e feijão com suporte em técnicas de irrigação.

O PRODOESTE demonstra o interesse político do Governo do Estado em incentivar o desenvolvimento de um grande pólo de produção hidroagrícola e agroindustrial na região. O fundamento dessa proposta reside no potencial dos solos e da disponibilidade de recursos hídricos de uma região de várzea para utilização em irrigação, englobando a capacidade hídrica dos rios Xavante, Dueré, Urubu, Pium e Riozinho.

A microrregião de Rio Formoso no Tocantins, na qual a maior parte dos municípios contemplados pelo PRODOESTE estão inseridos, abrange uma área total de 51.405,60 km<sup>2</sup> e segundo dados do IBGE relativos a 2010 continha uma densidade demográfica de 2,26 habitantes por km<sup>2</sup>. No conjunto o PRODOESTE compreende uma área constituída por 14 municípios da região sudoeste do Estado: Aliança do Tocantins, Alvorada, Araguaçu, Cariri do Tocantins, Cristalândia, Crixás do Tocantins, Dueré, Figueirópolis, Formoso do Araguaia, Lagoa da Confusão, Pium, Sandolândia, Santa Rita do Tocantins e Talismã. A lista dos Municípios Beneficiados pelo Programa, em sua 1ª Etapa, contempla os municípios de Lagoa da Confusão, Cristalândia e Pium (Tocantins, 2009; 2012a; 2012b; 2013).

## **Desenvolvimento**

Para contextualizar o presente estudo é necessário tratar do perfil agrário do Tocantins. De acordo com o DIEESE, o Tocantins



tem uma extensão de 277.620,9 km<sup>2</sup> e ocupa 3,3% do território nacional. Pelo seu perfil agroprodutor tem sido alvo de políticas e práticas de financiamento da agricultura. Nesse sentido a tabela a seguir indica a inserção das famílias no acesso ao crédito fundiário entre 2005-2010. Observa-se que no período o atendimento de famílias atingiu um ápice em 2007 declinando a seguir.

Tabela 1. Evolução do número de famílias atendidas e da área adquirida com o crédito fundiário – Tocantins 2005-2010

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
<b>Famílias atendidas</b>	39	186	1.133	493	310	269
<b>Área (ha) adquirida</b>	1.019	5.461	30.346	13.611	8.099	4.861

Fonte: IBGE, 2015.

Em média as dimensões dos módulos fiscais no Tocantins (ano de referência 2010) em hectares girava nos seguintes termos: módulo máximo 80, módulo mínimo 70, mais frequente 80. O índice de Gini indica o nível de concentração de terras. Houve uma redução da área média das propriedades o que leva a um efeito positivo sobre o índice de Gini. Mas há de se reparar que o perfil não é de pequenos proprietários. As tabelas a seguir indicam a distribuição de terras no Tocantins<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> Até a criação do Estado do Tocantins em 1989 a região era pertencente ao Estado de Goiás, por isso os dados do IBGE para anos anteriores se reportam a Goiás e não Tocantins.



Tabela 2. Área média dos estabelecimentos agropecuários, em hectares, e índice de Gini da distribuição da posse da terra, Goiás/Tocantins. Censo Agropecuário, 1975-2006.

	1975	1980	1985	1995/1996	2006
<b>Área média</b>	280,9	311,3	264,3	286,0	211,3
<b>Índice de Gini</b>	0,749	0,755	0,756	0,741	0,782

Fonte: IBGE, 2015.

Registrou-se crescimento do quantitativo de proprietários em relação às outras formas de posse e uso da terra. O número absoluto de arrendatários, parceiros e ocupantes declinou. A legalização da terra anda *paripassu* com a ampliação das relações capital/trabalho no campo.

Tabela 3. Número de estabelecimentos agropecuários com declaração de área, conforme condição do produtor, Goiás e Tocantins, 1970 a 2006.

Condição do produtor	Ano					
	1970	1975	1980	1985	1995/1996	2006
<b>Proprietário</b>	111.014	113.107	122.764	140.202	139.755	167.519
<b>Arrendatário</b>	6.104	7.688	7.587	11.126	4.388	4.630
<b>Parceiro</b>	1.337	4.579	3.644	8.474	1.203	609
<b>Ocupante</b>	26.643	28.147	19.700	18.851	9.355	16.438
<b>Total</b>	145.098	153.521	153.695	178.653	154.701	189.196

Fonte: IBGE, 2015.

A área coberta por estabelecimentos agropecuários sob regime de propriedade privada é amplamente dominante sobre as demais formas.



Tabela 4. Área dos estabelecimentos agropecuários (em 1.000 hectares) com declaração de área, conforme condição do produtor, Goiás e Tocantins, 1970-2006.

Condição do produtor	Ano					
	1970	1975	1980	1985	1995/1996	2006
Proprietário	31.081	37.176	43.457	44.095	41.896	38.299
Arrendatário	488	481	681	867	790	823
Parceiro	76	122	129	196	122	71
Ocupante	4.138	5.348	3.586	2.061	1.430	784
<b>Total</b>	<b>35.783</b>	<b>43.127</b>	<b>47.853</b>	<b>47.218</b>	<b>44.238</b>	<b>39.976</b>

Fonte: IBGE, 2015.

Na mesma direção apontam os dados a seguir, mostrando que já em 2006 mais de 95% da área dos estabelecimentos agropecuários entre Goiás e Tocantins estavam sob regime de propriedade legal.

Tabela 4. Distribuição percentual do número de estabelecimentos agropecuários e da sua área total pelas quatro condições do produtor, Goiás/Tocantins, 1970 a 2006.

Condição do produtor	Ano											
	1970		1975		1980		1985		1995/1996		2006	
	%	Área	%	Área	%	Área	%	Área	%	área	%	Área
Proprietário	76,5	86,9	73,7	86,2	79,9	90,8	78,5	93,4	90,3	94,7	88,5	95,8
Arrendatário	4,2	1,4	5,0	1,1	4,9	1,4	6,2	1,8	2,8	1,8	2,4	2,1
Parceiro	0,9	0,2	3,0	0,3	2,4	0,3	4,7	0,4	0,8	0,3	0,3	0,2
Ocupante	18,4	11,6	18,3	12,4	12,8	7,5	10,6	4,4	6,0	3,2	8,7	2,0
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Fonte: IBGE, 2015.

A área média dos estabelecimentos agropecuários dos proprietários é dominante, mas há de se notar também que a modalidade ocupante perdeu espaço em relação ao arrendamento e à parceria no quesito extensão da área.



Tabela 5. Área média (em hectares) por estabelecimento agropecuário, conforme condição do produtor, Goiás/Tocantins, 1970 a 2006.

Condição do produtor	Área média (ha)					
	70	75	80	85	95/96	06
<b>Proprietário</b>	280,0	328,7	354,0	314,5	299,8	228,6
<b>Arrendatário</b>	79,9	62,5	89,7	77,9	180,0	177,7
<b>Parceiro</b>	56,6	26,7	35,5	23,2	101,6	116,9
<b>Ocupante</b>	155,3	190,0	182,0	109,3	152,8	47,7
<b>Total</b>	246,6	280,9	311,3	264,3	286,0	211,3

Fonte: IBGE, 2015.

O índice de Gini que mede a desigualdade social, quando aplicado à questão agrária, à primeira vista indica que nas últimas décadas houve uma melhora no quadro geral, porém se analisarmos a condição do produtor fica consolidado que a categoria “proprietário” é a que mais se favoreceu no período.

Tabela 6. Índice de Gini da distribuição da posse da terra, conforme condição do produtor, Goiás e Tocantins, 1970-2006.

Condição do produtor	Ano					
	1970	1975	1980	1985	1995/1996	2006
<b>Proprietário</b>	0,735	0,738	0,747	0,733	0,734	0,780
<b>Arrendatário</b>	0,810	0,791	0,772	0,776	0,756	0,731
<b>Parceiro</b>	0,815	0,642	0,800	0,764	0,850	0,722
<b>Ocupante</b>	0,685	0,704	0,705	0,740	0,792	0,587
<b>Total</b>	0,738	0,749	0,755	0,756	0,741	0,782

Fonte: IBGE, 2015.

A despeito da impressão positiva do quadro anterior, quando contrastados os 50% menores estabelecimentos agrários com os 5% maiores fica evidenciada a brutal distorção na distribuição do quantitativo de terras na região, a tal ponto que o primeiro grupo detivesse





nos idos de 2006 cerca de 4,5% de terras em mãos de pequenos proprietários e de outro lado 53,7% em poder dos grandes latifundiários.

Tabela 7. Porcentagem da área total correspondente aos 50% menores (50-) e os 5% maiores (5+) estabelecimentos, conforme condição do produtor, Goiás/Tocantins, 1970 a 2006.

Condição do produtor	50-						5+					
	70	75	80	85	95/96	06	70	75	80	85	95/96	06
<b>Proprietário</b>	6,1	6,1	5,9	6,0	5,9	4,5	48,8	49,4	50,9	47,4	47,4	53,7
<b>Arrendatário</b>	4,3	5,2	4,4	4,0	4,3	5,4	62,0	59,3	52,0	51,0	47,6	44,3
<b>Parceiro</b>	4,4	9,4	6,0	8,5	1,6	4,0	63,0	63,2	66,0	67,7	59,4	39,1
<b>Ocupante</b>	6,9	5,9	6,4	5,2	4,6	15,3	38,3	39,9	43,3	47,5	59,1	41,8
<b>Total</b>	5,8	5,3	5,4	4,8	5,6	4,6	48,6	49,6	51,5	49,8	48,1	54,4

Fonte: IBGE, 2015.

De acordo com Panagides (2000, 298) o problema fundiário é um tema político que depende da maturação da sociedade civil no que tange à percepção da reforma agrária como uma necessidade objetiva. Esse processo de formação da consciência coletiva e da promoção da participação popular na vida política pode desencadear a reforma agrária até o momento entravada por falta de interesse da classe política e por muito interesse da elite agrária.

Árabe (2008, 30-35) destaca como pontos centrais o problema da manutenção de uma concentração de terras, o modelo desenvolvimentista empregado que implica em prejuízos para o solo, uma dependência crescente de inversão de capital privado, falta de planejamento urbano e resiliência da pobreza no campo, os subsídios e refinanciamento de dívidas lastreadas com recursos públicos, a desregulamentação da propriedade agrícola e a fragilidade das relações trabalhistas.

Nessa linha Mendonça & Stédile (2012:73) fazem o seguinte diagnóstico



[...] além de colonizar as fronteiras em favor do grande capital – nacional e estrangeiro –, abrindo brechas para a expansão do latifúndio improdutivo em maior escala que os projetos agropecuários de colonização, a política de “modernização” da agricultura brasileira, perpetrada pelos governos militares a partir dos anos de 1960, pautar-se-ia por mais uma diretriz: a farta concessão estatal de créditos e subsídios seletivamente direcionados para a agricultura patronal, tendo em vista disseminar tecnologia e privilegiar os produtos de exportação ou vinculados a programas energéticos (Proálcool, por exemplo).

Santos (2008:216; 220; 222-223) observa que via de regra a inserção dos produtores rurais nos projetos de desenvolvimento agrícola estão atrelados à capacidade prévia dos mesmos em arcar com parte da empreitada recebendo como contrapartida benefícios fiscais e financeiros, como acesso a financiamento externo com lastro do erário público.

Os ganhos em produtividade somente foram obtidos nas áreas de cerrado com a aplicação de tecnologias, insumos agroquímicos e máquinas via crédito rural de modo que é correto dizer que por meio do Estado o espaço geográfico do cerrado se adaptou às demandas produtivas do capital, com a manutenção das condições de exploração dos trabalhadores do campo.

Os grandes projetos agrícolas da atualidade geraram efeitos complementares e antagônicos: a exaustão dos recursos naturais e humanos por um lado e a produção sem interrupções a despeito dos ciclos ambientais. As implicações disso é que se sufocou as tradições camponesas no trato com a terra e se estabeleceu relações de trabalho intensivo visto que a produção de até três lavouras de grãos em um mesmo ano agrícola implica ampliar o tempo de trabalho e reduzir o tempo de convivência e usufruto do mundo da vida por parte do campesinato.



Na visão de Rangel (2011:173-197) o capitalismo com sua divisão do trabalho também estabelece uma dualidade campo-cidade, na qual as condições de desenvolvimento agrícola para sustento de uma crescente urbanização, estabeleceu um incremento na produtividade do fator de produção ‘terra’ e também no fator de produção ‘trabalho’.

A expansão do agronegócio leva a uma valorização da terra conforme cresce a ‘renda da terra’ limitando o acesso para os pequenos produtores pela exclusão financeira. Assim o crescimento da produtividade no campo tem como efeito colateral a falência e expulsão dos pequenos lavradores que então migram para as cidades engrossando o caldo do excedente de mão-de-obra urbana.

A crise agrária caracteriza-se quando esse mecanismo regulador do mercado nacional de trabalho deixa de operar, tornando crônicos, conforme o caso, a superabundância ou a escassez dos produtos agrícolas ou da mão de obra. Os problemas próprios ou propriamente agrários da presente crise agrária brasileira são as anomalias concomitantes, verso e reverso da mesma medalha, da superprodução agrícola e da superpopulação rural, desdobrando-se, a primeira, nos constantes problemas do comércio exterior e a segunda, em desemprego urbano.

Segue-se, assim, que a crise agrária comporta duas ordens de soluções:

- a) mudança da estrutura agrária, com o fito de criar condições mais propícias para a expansão das atividades secundárias e terciárias do complexo rural, reduzindo assim o excedente médio de bens agrícolas levados ao mercado por cada família camponesa, o que permitiria aumentar o número de famílias no setor agrícola sem concomitante aumento da oferta de bens agrícolas e sem quebra, antes com elevação, do nível de vida das massas camponesas;



b) incremento, alternativo ou concomitante, do comércio exterior e da procura urbana de mão de obra, com o objetivo de absorver a superprodução agrícola e a superpopulação rural. (RANGEL: 2011, 198).

Na lógica do desenvolvimento regional a primeira opção cria um leque diversificado de atividades no interior que potencializa as variáveis sociais e a redução da desigualdade social. A segunda opção pode levar a uma rigidez da dependência externa e um inchaço das cidades.

As consequências da manutenção de um regime de propriedade fundiária desigual rebatem na questão social. Nesse sentido podemos de verificar a desigualdade social no Tocantins destacando a região de implantação do PRODOESTE. No que tange aos indicadores sociais, entre 1991 e 2010 o índice de Gini para a área de abrangência do PRODOESTE apresentou uma oscilação que indica um viés de redução na desigualdade social.

Tabela 8. Evolução do índice de Gini para a área do PRODOESTE, 1991 a 2010.

continua

Município	Índice de Gini		
	1991	2000	2010
<b>Aliança do Tocantins</b>	0,51	0,55	0,47
<b>Alvorada</b>	0,63	0,53	0,47
<b>Araguaçu</b>	0,54	0,56	0,49
<b>Cariri do Tocantins</b>	0,5	0,59	0,46
<b>Cristalândia</b>	0,64	0,54	0,57
<b>Crixás do Tocantins</b>	0,43	0,42	0,48
<b>Dueré</b>	0,5	0,56	0,56
<b>Figueirópolis</b>	0,52	0,54	0,52
<b>Formoso do Araguaia</b>	0,56	0,61	0,52



Tabela 8. Evolução do índice de Gini para a área do PRODOESTE, 1991 a 2010.

conclusão

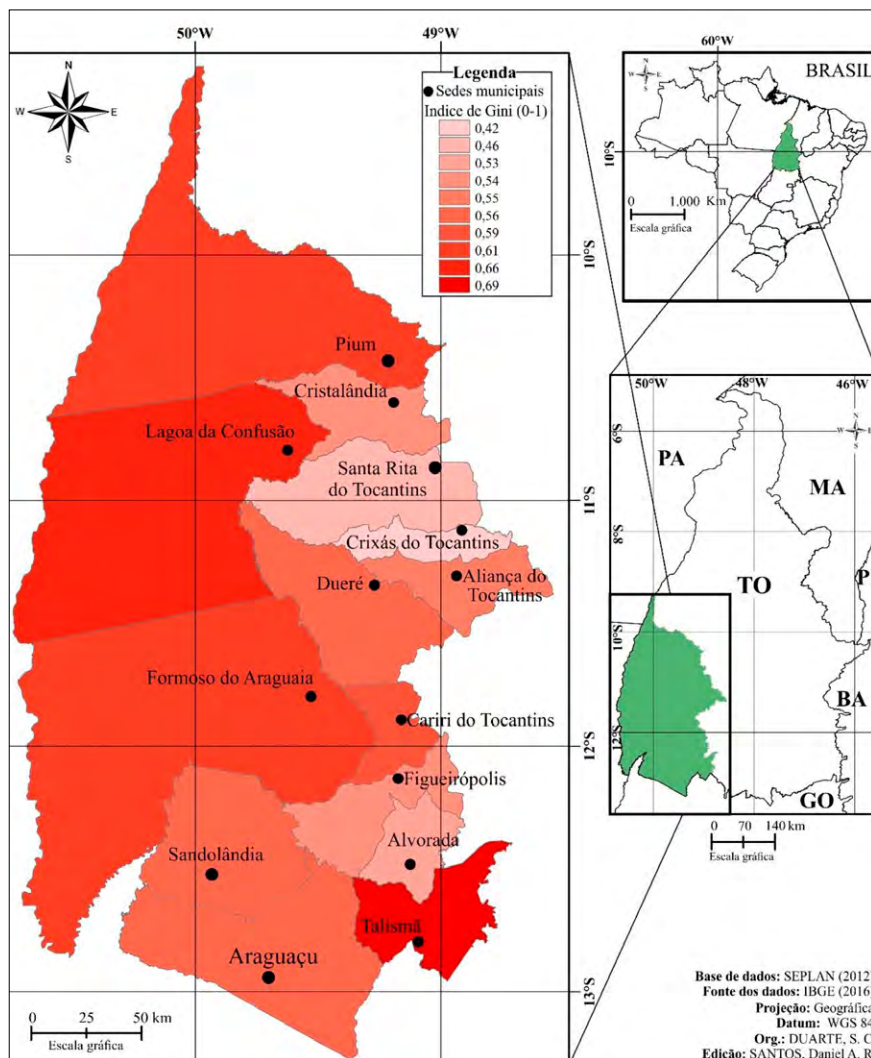
Município	Índice de Gini		
	1991	2000	2010
Lagoa da Confusão	0,49	0,66	0,51
Pium	0,56	0,61	0,52
Sandolândia	0,45	0,56	0,47
Santa Rita do Tocantins	0,41	0,46	0,53
Talismã	0,63	0,69	0,48
Média da Área	0,53	0,56	0,50
Média do Estado	0,63	0,65	0,60
Média Nacional	0,63	0,60	0,53

Fonte: IBGE, 2015.

Em suma, queremos aqui ressaltar que no que diz respeito ao índice de Gini, que mede o nível de desigualdade social, podemos verificar que entre 2000 e 2010, com exceção dos municípios de Cristalândia, Crixás do Tocantins, Dueré e Santa Rita do Tocantins, todos os demais apresentaram melhora no indicador, o que nos permite pensar que a desigualdade social se estabilizou na área nesse período de tempo. Ademais a média entre os municípios da região é inferior ao índice estadual e compatível com a média nacional. Os mapas das páginas seguintes permitem visualizar o que foi exposto.

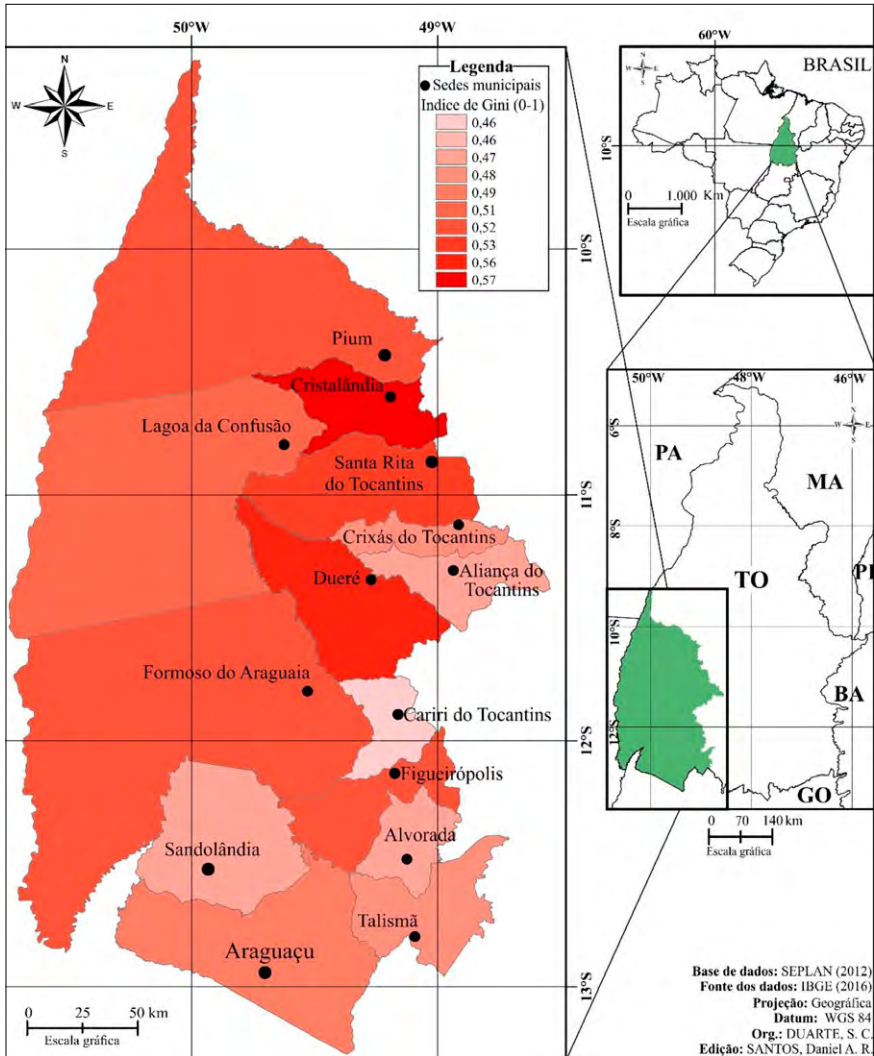


Mapa 1. Desigualdade no ano 2000 nos municípios do sudoeste do Tocantins



Fonte: Organização própria (2016).

Mapa 2. Desigualdade no ano 2010 nos municípios do sudoeste do Tocantins



Fonte: Organização própria (2016).

Observando outro indicador, a saber, o IDH municipal, verificamos que na área de abrangência do PRODOESTE houve uma melhora entre 1991 e 2000, sendo essa tendência de elevação mantida em 2010. Contudo durante todo o período compreendido entre 1991 e 2010 a média da área esteve abaixo do índice estadual e também nacional.

Tabela 9. Evolução do IDH Municipal para a área do PRODOESTE, 1991 a 2010.

Município	IDHM		
	1991	2000	2010
<b>Aliança do Tocantins</b>	0,38	0,544	0,663
<b>Alvorada</b>	0,471	0,578	0,708
<b>Araguaçu</b>	0,332	0,542	0,675
<b>Cariri do Tocantins</b>	0,292	0,528	0,662
<b>Cristalândia</b>	0,431	0,544	0,673
<b>Crixás do Tocantins</b>	0,316	0,491	0,644
<b>Dueré</b>	0,319	0,5	0,679
<b>Figueirópolis</b>	0,393	0,553	0,689
<b>Formoso do Araguaia</b>	0,311	0,507	0,670
<b>Lagoa da Confusão</b>	0,332	0,479	0,627
<b>Pium</b>	0,326	0,487	0,650
<b>Sandolândia</b>	0,294	0,498	0,659
<b>Santa Rita do Tocantins</b>	0,281	0,43	0,651
<b>Talismã</b>	0,296	0,481	0,654
<b>Média da Área</b>	0,34	0,51	0,664
<b>Média do Estado</b>	0,369	0,525	0,699
<b>Média Nacional</b>	0,492	0,612	0,727

Fonte: IBGE, 2015.

Este mesmo indicador, o IDH municipal, também é auferido por área de política social. No que tange à educação houve uma me-





hora significativa entre 1991 e 2010, saindo de uma média do setor de 0,13, um nível crítico, para 0,57, um nível mediano.

Tabela 10. Evolução do IDH Municipal em Educação para a área do PRODOESTE, 1991 a 2010

Município	IDHM Educação		
	1991	2000	2010
<b>Aliança do Tocantins</b>	0,17	0,406	0,596
<b>Alvorada</b>	0,256	0,407	0,623
<b>Araguaçu</b>	0,118	0,388	0,602
<b>Cariri do Tocantins</b>	0,078	0,324	0,549
<b>Cristalândia</b>	0,21	0,374	0,57
<b>Crixás do Tocantins</b>	0,109	0,32	0,555
<b>Dueré</b>	0,104	0,303	0,566
<b>Figueirópolis</b>	0,18	0,402	0,6
<b>Formoso do Araguaia</b>	0,1	0,326	0,587
<b>Lagoa da Confusão</b>	0,14	0,281	0,496
<b>Pium</b>	0,115	0,283	0,527
<b>Sandolândia</b>	0,095	0,293	0,578
<b>Santa Rita do Tocantins</b>	0,088	0,216	0,527
<b>Talismã</b>	0,07	0,245	0,535
<b>Média da Área</b>	0,13	0,33	0,57

Fonte: IBGE, 2015.

O IDH municipal é descrito no item “longevidade” ou expectativa de vida, que implica tanto na qualidade de vida quanto nas condições sociais de manutenção da existência. Nesse quesito houve melhora de 0,20 ao final do período, saindo de 0,61 em 1991 para um índice de 0,81 em 2010, atingindo um patamar satisfatório.



Tabela 11. Evolução do IDH Municipal em Longevidade para a microrregião de Formoso do Araguaia, 1991 a 2010.

Município	IDHM Longevidade		
	1991	2000	2010
<b>Aliança do Tocantins</b>	0,632	0,715	0,801
<b>Alvorada</b>	0,641	0,725	0,843
<b>Araguaçu</b>	0,571	0,666	0,796
<b>Cariri do Tocantins</b>	0,64	0,73	0,826
<b>Cristalândia</b>	0,641	0,758	0,805
<b>Crixás do Tocantins</b>	0,637	0,709	0,798
<b>Dueré</b>	0,641	0,73	0,846
<b>Figueirópolis</b>	0,658	0,73	0,822
<b>Formoso do Araguaia</b>	0,578	0,669	0,801
<b>Lagoa da Confusão</b>	0,541	0,659	0,787
<b>Pium</b>	0,571	0,696	0,822
<b>Sandolândia</b>	0,606	0,696	0,791
<b>Santa Rita do Tocantins</b>	0,564	0,699	0,83
<b>Talismã</b>	0,658	0,753	0,801
<b>Média da Área</b>	0,61	0,71	0,81

Fonte: IBGE, 2015.

Por fim, para nossa análise, iremos aqui empregar também o IDH municipal no item “renda”. Nesse quesito houve melhora entre 1991 e 2010 para a área de abrangência do PRODOESTE, passando de 0,52 para um índice de 0,64.



Tabela 12. Evolução do IDH Municipal em Renda para a área do PRODOESTE, 1991 a 2010.

Município	IDHM Renda		
	1999	2000	2010
<b>Aliança do Tocantins</b>	0,511	0,556	0,61
<b>Alvorada</b>	0,636	0,655	0,677
<b>Araguaçu</b>	0,542	0,615	0,642
<b>Cariri do Tocantins</b>	0,5	0,623	0,639
<b>Cristalândia</b>	0,594	0,569	0,663
<b>Crixás do Tocantins</b>	0,455	0,523	0,603
<b>Dueré</b>	0,487	0,566	0,654
<b>Figueirópolis</b>	0,514	0,575	0,664
<b>Formoso do Araguaia</b>	0,518	0,599	0,64
<b>Lagoa da Confusão</b>	0,484	0,595	0,63
<b>Pium</b>	0,527	0,585	0,633
<b>Sandolândia</b>	0,441	0,605	0,626
<b>Santa Rita do Tocantins</b>	0,447	0,527	0,63
<b>Talismã</b>	0,563	0,603	0,654
<b>Média da Área</b>	<b>0,52</b>	<b>0,59</b>	<b>0,64</b>

Fonte: IBGE, 2015.

No cômputo geral então podemos ressaltar que paralelo à melhora relativa no índice de Gini para a área de abrangência do PRODOESTE, o IDHM e os indicadores relacionados à educação, longevidade e renda também melhoraram. A explicação parece repousar sobre a maior acessibilidade às políticas sociais de redistribuição de renda e promoção da saúde e educação, por parte do governo federal nas últimas duas décadas.



Tabela 13. Evolução da inclusão de famílias no CADÚnico para a área do PRODOESTE, 2006 a 2015.

Município	CADÚnico	
	2006	2015
<b>Aliança do Tocantins</b>	1002	1522
<b>Alvorada</b>	989	1813
<b>Araguaçu</b>	652	1635
<b>Cariri do Tocantins</b>	320	918
<b>Cristalândia</b>	1029	1577
<b>Crixás do Tocantins</b>	143	430
<b>Dueré</b>	631	996
<b>Figueirópolis</b>	1079	1351
<b>Formoso do Araguaia</b>	2646	3639
<b>Lagoa da Confusão</b>	1001	1664
<b>Pium</b>	790	1178
<b>Sandolândia</b>	279	979
<b>Santa Rita do Tocantins</b>	249	488
<b>Talismã</b>	351	666

Fonte: MDS, 2016.

Como mostra a tabela anterior o número de famílias abarcadas pelo cadastro único do governo federal que regula o acesso aos programas sociais expandiu em todos os municípios da área.

A exemplo da expansão do alcance dos programas de transferência de renda do governo federal temos na tabela a seguir os dados relativos ao número de famílias beneficiadas no Programa Bolsa Família. Em todos os municípios houve crescimento do atendimento.



Tabela 14. Evolução do número de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família para a área do PRODOESTE, 2004 a 2015.

Município	Bolsa Família Famílias beneficiárias	
	2004	2015
<b>Aliança do Tocantins</b>	353	669
<b>Alvorada</b>	568	653
<b>Araguaçu</b>	205	536
<b>Cariri do Tocantins</b>	153	362
<b>Cristalândia</b>	334	828
<b>Crixás do Tocantins</b>	37	145
<b>Dueré</b>	406	484
<b>Figueirópolis</b>	397	589
<b>Formoso do Araguaia</b>	1.207	2.007
<b>Lagoa da Confusão</b>	336	876
<b>Pium</b>	339	518
<b>Sandolândia</b>	26	342
<b>Santa Rita do Tocantins</b>	47	271
<b>Talismã</b>	190	263

Fonte: MDS, 2016.

Essa expansão do Programa Bolsa Família significou a injeção de valores consideráveis na economia dos municípios, com valores crescentes no período entre 2004 e 2015, como mostra a tabela a seguir que traz os valores brutos transferidos aos municípios e também os mesmos deflacionados.



Tabela 15. Evolução do valor repassado no Programa Bolsa Família para a área do PRODOESTE, 2004 a 2015

Município	Bolsa Família Valor repassado (R\$)		
	2004	2015	2015 (defla- cionado)
<b>Aliança do Tocantins</b>	199.841,00	1.096.273,00	586.576,52
<b>Alvorada</b>	403.817,00	1.359.263,00	727.293,07
<b>Araguaçu</b>	75.819,00	958.588,00	512.906,20
<b>Cariri do Tocantins</b>	118.687,00	766.879,00	410.329,56
<b>Cristalândia</b>	238.963,00	1.922.233,00	1.028.518,21
<b>Crixás do Tocantins</b>	23.713,00	263.500,00	140.989,44
<b>Dueré</b>	260.115,00	879.700,00	470.696,04
<b>Figueirópolis</b>	257.677,00	977.742,00	523.154,82
<b>Formoso do Araguaia</b>	982.897,00	3.564.001,00	1.906.969,62
<b>Lagoa da Confusão</b>	279.045,00	2.312.439,00	1.240.282,26
<b>Pium</b>	210.468,00	898.281,00	481.795,19
<b>Sandolândia</b>	3.438,00	663.361,00	355.795,28
<b>Santa Rita do Tocantins</b>	29.667,00	567.692,00	304.482,98
<b>Talismã</b>	80.647,00	506.168,00	271.484,43

Fonte: MDS, 2016.

## Considerações finais

Ao reunir nesse estudo informações sobre a estrutura fundiária e os indicadores sociais, procurou-se evidenciar que tendo em vista a alta concentração de terras na região atendida pelo PRODOESTE a melhora nas condições sociais é melhor explicada pela expansão das políticas sociais do que pelo aporte do agronegócio.

Pudemos observar que houve uma expansão e retração do crédito fundiário entre 2005 e 2010. No que diz respeito à distribuição de terras houve uma melhora, mas ainda com um perfil agrário de médias e grandes propriedades. Ocorreu um crescimento na lega-



lização da terra, mas com alta concentração tendo em vista que em 2006 os grandes proprietários detinham mais de 50% das terras.

Notamos que, paralelo à expansão da renda dos proprietários de terras pelo incentivo ao agronegócio, temos a melhoria das condições sociais das famílias mais vulneráveis através da expansão das políticas sociais. Isso explica o aparente paradoxo do aumento da desigualdade apontado pelo índice de Gini e a melhora dos indicadores sociais. O ponto chave é que na correlação de forças os ganhos do capital agrário oriundos do agronegócio sobrepujam os ganhos do trabalho oriundos dos programas sociais. E essa desigualdade é assegurada pela concentração de terras, de modo que as políticas sociais divorciadas de uma política de reforma agrária são insuficientes para reverter o quadro de desigualdade social.

As implicações dessa conjuntura no curto prazo é uma aparente evolução social, contudo sem alterar as estruturas fundiárias, a qualquer momento em que houver uma ruptura nas políticas sociais poderemos assistir uma reversão dos indicadores sociais tendo em vista a tendência à concentração de renda obtida por meio da exploração da produção agrícola em regime de latifúndio.

## **Bibliografia**

ANDRADE, Manuel Correia de. *Geografia, região e desenvolvimento*. Recife: Editora UFPE, 1977.

ÁRABE, Carlos Henrique Goulart. *A inserção do tema agrário nas estratégias de desenvolvimento*. Brasília: MDA, 2008.

CARDOSO, Fernando Henrique; FALETTO, Enzo. *Dependência e Desenvolvimento na América Latina*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1973.



DIEESE - Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos.

FURTADO, Celso. *O Capitalismo Global*. São Paulo: Ed. Paz e Terra, 1998.

IBGE. SIDRA. Território. Nível Territorial: Microrregião Geográfica Unidade Territorial: 17004 - Rio Formoso - TO Disponível em: <http://www.sidra.ibge.gov.br/bda/territorio/infounit.asp?codunit=6060&codunitibge=17004&nomeunit=Rio+Formoso+%2D+TO&n=9&nomenivel=Microrregi%C3%A3o+Geogr%C3%A1fica&z=t&o=4>. acesso em: outubro de 2015.

MENDONÇA, Sônia Regina de; STEDILE, João Pedro (org.). *A questão agrária no Brasil: a classe dominante agrária – natureza e comportamento 1964-1990*. São Paulo: Editora Expressão Popular, 2012.

PANAGIDES, Stahis. A contribuição social para o desenvolvimento rural, em LEITE, Pedro Sisnando *et alii* (orgs.). **Reforma agrária e desenvolvimento sustentável**. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Brasília: Paralelo 15/Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento, 2000.

RANGEL, Ignácio. A questão agrária brasileira 1957-1986. In: STEDILE, João Pedro (org.). *A questão agrária no Brasil: o debate tradicional - 1500-1960*. São Paulo: Editora Expressão Popular, 2011, pgs 173-225.

SANTOS, Rosselvelt José. *Gaúchos e mineiros do cerrado: metamorfoses das diferentes temporalidades e lógicas sociais*. Editora Universidade Federal de Uberlândia - EDUFU, Uberlândia: 2008.

TOCANTINS. *Contrato de Empréstimo* No. 2438/OC-BR entre o Estado do Tocantins e o Banco Interamericano de Desenvolvimento. Programa de Desenvolvimento da Região Sudoeste do Estado de Tocantins – PRODOESTE. 30 de agosto de 2012(b).





TOCANTINS. DECRETO No. 4.532, de 18 de abril de 2012. DIÁRIO OFICIAL DO ESTADO DO TOCANTINS. ANO XXIV – Estado do Tocantins, terça-feira, 15 de maio de 2012(a) - No. 3628.

TOCANTINS. DECRETO No. 4813, de 23 maio de 2013. DIÁRIO OFICIAL do ESTADO DO TOCANTINS. ANO XXV – PALMAS, quinta-feira, 23 de maio de 2013 – no. 3880.

TOCANTINS. Secretaria de recursos hídricos e meio ambiente. Elaboração de estudos e projetos relativos a ações nas bacias dos rios Pium e Riozinho, na região sudoeste do Estado do Tocantins relatório final de atividade nº 06/rfa - 06: projetos básicos ambientais - Versão Final. Julho de 2009.



# O INSTITUTO DA UNICIDADE SINDICAL E A DESNECESSIDADE DE RATIFICAÇÃO DA CONVENÇÃO 87 DA OIT PARA A IMPLANTAÇÃO DA PLENA LIBERDADE SINDICAL BRASILEIRA

UMA APLICAÇÃO ANALÓGICA AO CASO DA VEDAÇÃO À PRISÃO DO DEPOSITÁRIO INFIEL

Bruno de Pinho Garcia<sup>1</sup>

**Resumo:** Após duas grandes guerras e com o fortalecimento dos ideais democráticos, questiona-se a adoção de modelos de organização sindical mais coerentes com a evolução de pensamento da sociedade. Conclui-se pela incompatibilidade da unicidade sindical frente ao atual Estado democrático brasileiro e aos princípios expostos na Constituição Federal de 1988, além da implantação da plena liberdade sindical, dispensando a ratificação da Convenção 87 da OIT para tal mister.

**Palavras chave:** Constituição Federal. Organização. Sindicato. OIT.

THE INSTITUTE OF TRADE UNION UNICITY AND THE NEEDLESSNESS FOR  
RATIFICATION OF 87 ILO CONVENTION FOR THE DEPLOYMENT  
OF THE BRAZILIAN UNION FULL FREEDOM  
AN ANALOG APPLICATION OF SEALING UNFAITHFUL KEEPER PRISON

**Abstract:** After two world wars and the strengthening of democratic ideals, wonders whether the adoption of other union models organization more coherent with the evolution of thinking of society. It is clear the incompatibility of the model of the trade union

---

<sup>1</sup> Analista do Tribunal Regional do Trabalho da 11ª Região. Assistente de Juiz da 11ª Vara do Trabalho de Manaus. Graduação em Fisioterapia pela Universidade de Ribeirão Preto – UNAERP (SP). Bacharelado em Direito pela Universidade Federal do Amazonas - UFAM (AM). Pós Graduando em Direito Público pela Universidade Cândido Mendes – UCAM (RJ).



against the current Brazilian democratic state and the principles set out in the Federal Constitution of 1988, besides the implementation of full freedom, dispensing the ratification of 87 ILO Convention for such a task.

**Keywords:** Federal Constitution. Organization. Trade Union. ILO.

## Introdução

A doutrina nacional aponta alguns princípios inerentes à representação sindical, destacando-se, para fins deste estudo, o princípio da liberdade sindical, o qual consiste na faculdade de organização e livre constituição de sindicatos por empregadores ou por empregados, livres de intervenção ou interferência estatal na busca de seus objetivos, tal como na defesa dos interesses coletivos ou individuais da categoria, seja atuando no âmbito jurídico ou administrativo.

O referido princípio encontra respaldo na Constituição da Organização Internacional do Trabalho – OIT (OIT, 1919), em seu preâmbulo, considerando a urgência da afirmação do princípio da liberdade sindical como condição de trabalho promotora de harmonia laboral.

Outros diplomas legais de considerável importância na esfera internacional são a Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, a qual em seu artigo 23.4 destaca o direito das pessoas à organização e ao ingresso em sindicatos para protegerem seus interesses, além da Convenção nº 87 da OIT, editada no mesmo ano, que defende a adoção da ampla abertura sindical pelos países que a ratificarem.

Devido à não ratificação da Convenção 87 da OIT pelo Brasil, fica impossibilitada a produção de seus efeitos internamente, sendo alvo de diversas críticas pelos estudiosos da área trabalhista



que defendem a liberdade sindical. Essa crítica é fundada nas restrições a esta liberdade, positivadas, por exemplo, no inciso II, do artigo 8º, da Constituição Federal de 1988 (unicidade sindical e base territorial mínima), nos artigos 578 e 579 da CLT (imposto sindical), no artigo 114, § 2º, da Constituição federal (poder normativo da Justiça do Trabalho).

Ao se analisar as formas de organização dos entes coletivos laborais, vem à tona o questionamento sobre se a adoção pelo Poder Constituinte Originário de 1988 da unicidade sindical seria adequada ao contexto histórico, político, social e econômico do Brasil no século XXI. Ou ainda, se tal princípio se adequa ao ordenamento jurídico pátrio e aos demais princípios inscritos da Carta Republicana de 1988.

Nessa concepção, todos os poderes constituídos devem observar o espírito da norma suprema, respeitando seu caráter axiológico e tomando-a como ponto de partida para a interpretação de qualquer outra norma. Nesse contexto, despontam como pilares de sustentação dessa visão a promoção à dignidade humana e a observância dos direitos fundamentais.

Questionar a atual estrutura do sindicalismo brasileiro torna-se quase um dever de qualquer cidadão. Aceitá-la passivamente torna-se um desserviço e um desrespeito à dignidade humana de todos os trabalhadores. É necessário ir de encontro a essa realidade ultrapassada e analisá-la à luz interpretativa do neoconstitucionalismo, colocando em cheque sua validade.

## **Sistemas sindicais**

O modelo da unicidade sindical é definido por Martinez (2011, p. 649) como permissivo de existência de apenas uma entida-



de que representa determinada categoria profissional ou econômica, inserida em delimitada base geográfica.

Nascimento (2012, pp. 191-196) define como uma proibição, imposta pela lei, de existir mais de um sindicato em determinada circunscrição. O autor narra que o Brasil possui tradição legal em adotar tal modelo. Embora, em seu início, optou-se pela pluralidade sindical (leis promulgadas em 1903 e 1907, além da Constituição de 1934), o Decreto-lei nº 1.402, de 1939, restringiu o reconhecimento dos sindicatos a apenas um para cada profissão. Tal premissa foi abraçada pelo artigo 516 da CLT, assim como pela Constituição Federal de 1988, que assim dispõe sobre o tema no art. 8º, II:

Art. 8º, inc. II - é vedada a criação de mais de uma organização sindical, em qualquer grau, representativa de categoria profissional ou econômica, na mesma base territorial, que será definida pelos trabalhadores ou empregadores interessados, não podendo ser inferior à área de um Município.

Vianna (2000, p. 1112) alerta que, em se adotando a unicidade sindical, caberá à lei estabelecer o tipo de sindicalização, denominada dimensão qualitativa (por categoria, por empresa, por profissão ou por ofício), os limites geográficos em que atuarão, chamada dimensão quantitativa, bem como as condições para o devido registro constituinte da personalidade sindical da entidade, além dos requisitos para que surjam entidades sindicais de grau superior.

Os argumentos em defesa da unicidade sindical são apontados, com muita propriedade, por Nascimento (2012, pp.197-199). O primeiro seria o fracionamento do sindicalismo, argumento facilmente derrubado pelos críticos ao analisar-se as estatísticas: em 1996 o número de sindicatos registrados era de 15.972; em 2002 aproxima-se de 19.500 entidades. Justifica-se o aumento pelo pro-



cesso de industrialização, modernização do setor terciário da economia e pelo advento da internet e do comércio eletrônico.

O segundo argumento seria a criação de pequenos e frágeis sindicatos, pois teriam poucos filiados, dispersos entre várias agremiações, o que enfraqueceria sua luta. Contudo, a força de uma agremiação não está somente em números, mas na capacidade de determinada categoria, considerando o setor econômico em que está inserida, de lutar por seus objetivos.

A terceira razão justificadora seria a fundação de sindicatos pelas empresas, o que enfraqueceria o poder de negociação dos trabalhadores, uma vez que estes estariam subjugados pela vontade do empregador. Esse argumento esbarra na divisão geográfica vigente em nosso sistema sindical, o que impede a concentração dessa massa em um único e grande sindicato, bem como na existência, em grandes empresas de outros países, de grandes sindicatos, o que não frustra sua capacidade de negociação.

O quarto motivo pró-unicidade é a dificuldade em escolher critérios para eleição de um sindicato efetivamente representativo, o que, se tomarmos como exemplo países como Espanha, França e Itália, não seria impedimento, já que nesses países tal questão foi superada.

O quinto ponto de ancoragem da unicidade é a eleição do órgão competente para dirimir eventuais conflitos entre sindicatos considerados mais representativos. O registro dos sindicatos não é demarcado pela atual Constituição, mas eventuais disputas são resolvidas pelo Poder Judiciário, qualquer que seja o sistema vigente, o voluntário ou o impositivo.

A sexta objeção à adoção de outro modelo que não o da unicidade seria a animosidade incitada pela pluralidade sindical, o que



já existe no vigente modelo, havendo inúmeras ações existentes na Justiça do Trabalho sobre o tema.

O principal argumento que justificaria a adoção da unicidade sindical seria a possível contradição existente entre a representação do interesse da categoria representada e a pluralidade sindical, uma vez que o interesse da coletividade deve ser compreendido como uma totalidade. Outra razão é a defesa da neutralidade ideológica de tais entidades, livrando-as das influências dos pensamentos de esquerda ou de direita. Para Nascimento (2012, p.112) isso nada mais é do que uma falácia, tendo em vista que a defesa dos interesses de uma coletividade perpassa várias dimensões, por vezes confundindo-se com o interesse de uma dada categoria, a depender da existência de grupos menores inseridos na categoria-mãe, ou mesmo de grupos maiores que transponham os limites desta.

Süssekind (2000, p.1104) relata que um dos grandes defensores da unicidade sindical por categoria foi Segadas Vianna, que justificava a adoção de tal modelo por Getúlio Vargas a fim de evitar o esfacelamento da organização sindical e seu consequente enfraquecimento, considerando a falta de espírito sindical da época, espírito este resultante das concentrações operárias advindas do desenvolvimento industrial. Descreve ainda a reflexão feita por Georges Scelle, para quem, assim como os interesses da Nação são confiados a uma só administração, a representação dos interesses profissionais deveria ser monopolizada, sob pena de, motivado pela pluralidade, ver-se instalada a anarquia. O interesse da classe é singular e seria diferente da soma dos interesses de cada um dos membros de determinada profissão, o que justificaria a restrição estatal à livre constituição de sindicatos.



Martins (2014, p.793) ensina que a unicidade sindical, especialmente nos moldes brasileiros, baseia-se no regime corporativista de Mussolini, submetendo o reconhecimento de uma entidade única, circunscrita a um dado limite geográfico não inferior à área de um município, à chancela do Estado, havendo inclusive a nomeação de vários líderes sindicais. Justifica o autor que essa seria uma forma mais fácil de exercer o controle sobre o funcionamento dessas organizações, bem como que a organização que surgisse seria mais forte se não houvesse vários sindicatos disputando a representatividade da classe. As críticas feitas ao referido modelo são de que ele seria limitador da liberdade sindical e produto artificial de imposições legais, não necessariamente representando os interesses de uma categoria.

Delgado (2011, p.132) aponta que tais instrumentos corporativistas colocam empecilhos ao desenvolvimento de um padrão democrático trabalhista no Brasil, conflitando com os princípios instituídos na Carta de 1988. Esse mecanismo acaba por enfraquecer a legitimidade da liderança sindical instituída, afetando as negociações levadas a cabo na tentativa de melhorar as condições de vida dos trabalhadores.

Barros (2011, p.972) concorda com o autor supracitado, discordando que a unicidade impede a livre escolha por parte dos componentes de um grupo a se tornarem filiados de uma agremiação sindical, o que violaria o princípio democrático, além de evitar a acomodação das lideranças sindicais advindas da exclusividade de representação e não-existência de competição entre as entidades, fortalecendo, assim, as reivindicações do grupo.

A liberdade sindical pode ser definida como o direito de empregados ou empregadores se organizarem em agremiações conforme





suas vontades, sem empecilhos quanto a números, ingerência estatal, ou mesmo uns em relação aos outros, sempre com vistas a um fim maior, que é a defesa de seus interesses ou das pessoas por eles representadas. Essa é a visão de Martins (2014, pp. 775-776), que prossegue seus ensinamentos apontando que um dos primeiros e mais importantes diplomas legislativos defensores desse princípio foi a Constituição da OIT em 1919, anunciando-a como um dos fins a serem alcançados.

Posteriormente, em 1948, a Declaração Universal dos Direitos Humanos assinalou, em seu artigo XXIII, 4, que os homens têm direito a organizar sindicatos e deles participar a fim de defender seus interesses. Em seu artigo XX, preconiza a liberdade de reunião e associação pacíficas (ONU, 1948).

No mesmo ano, é aprovada a denominada Convenção sobre Liberdade Sindical e a Proteção do Direito Sindical, mais conhecida como Convenção nº 87, da Organização Internacional do Trabalho. Esse é o principal diploma legal sobre o tema, porém, para que entrem em vigor seus preceitos, o país deve ratificá-la, o que não é o caso, dentre outros, do Brasil.

Martinez (2013, pp. 100-101) alça a liberdade sindical ao patamar de direito fundamental, no mesmo plano de direitos como à vida e às liberdades públicas. Citando De La Villa Gil et al., o autor aponta a liberdade sindical como transcendente à circunscrição do campo de estudo do Direito do Trabalho por contribuir para a promoção da cidadania e, remetendo ao pensamento de Romagnoli, como vinculado à eleição da liberdade sindical como direito fundamental para que haja uma democracia de respeito.

É curioso que a restrição a essa liberdade seja um dos primeiros direitos a serem tolhidos em regimes autoritários de governo, na



visão de Ríos, citado por Martinez (2013, p. 100). Exemplifica-se tal pensamento nos países latino-americanos pois, embora tenham passado por importantes mudanças democráticas, apresentam incongruências nesse sentido, haja vista ainda existirem traços restritivos ao associativismo sindical.

Nascimento (2012, pp. 35-46) ensina que a liberdade sindical pode ser observada sob dois prismas: o individual, defendendo a liberdade de aderir, permanecer e se desfiliar de tais agremiações quando lhe aprouver, e o coletivo, preconizando a liberdade de fundação, de administração, de negociação, entre outros. O referido autor demonstra cinco tópicos elementares à compreensão do instituto ora em estudo.

O primeiro deles, o direito de associação, pelo qual garante-se a existência de associações sindicais; contudo, a mera existência não é garantia de respeito a tal direito, devendo-se primar pela maneira pela qual o sindicato é concebido num dado ordenamento jurídico.

O segundo se trata da liberdade de organização, impedindo a interferência no modo pelo qual se estrutura internamente, se une a entidades superiores (federações e confederações) e a organizações internacionais.

O terceiro consiste na liberdade de administração, que se compõe de duas ideias básicas: a de democracia interna, abarcando o modo pelo qual são redigidos seus estatutos, como lida com opiniões oposicionistas e seu processo eleitoral, bem como a de autarquia externa, que impede a atuação de entidades não pertencentes à estrutura sindical com o fim de estabelecer diretrizes para a associação sindical, fiscalizar os atos de sua diretoria ou mesmo influenciar na permanência dos líderes sindicais em seus cargos.



O quarto tópico seria a liberdade de exercício das funções, seja a representativa, nas espécies individual (participando de processos judiciais, por exemplo) e coletiva (como levar a cabo reivindicações a órgãos estatais), seja a negocial, através de Acordos e Convenções Coletivas, entre outras hipóteses, seja a de colaboração com o Estado, e até a de participação do sindicato na política.

O quinto e último ponto é a liberdade de filiação, de desfiliação e de não se filiar, tocando em delicados assuntos, como a não contratação de uma pessoa a depender da filiação ou não desta a determinado sindicato que não tem a simpatia do empregador. Nesse aspecto, há a previsão de diretrizes na Convenção de nº 98 da OIT, de 1949, denominada Direito de Sindicalização e de Negociação Coletiva, a exemplo do artigo 2, preconizando tal norma que os trabalhadores devem ser protegidos de atos antissindicais destinados a condicionar a concessão de emprego ou a demissão deste à condição de filiação ou desfiliação de sindicato, ou mesmo a prejudicá-los em razão disso (OIT, 1949).

Nascimento (2012, p.183) destaca que o principio da liberdade sindical é contrário à instituição de leis que restrinjam a criação de sindicatos a critérios geográficos, por exemplo. Sistemas legais desse tipo possuem traços de autoritarismo próprios de regimes de unicidade sindical.

A liberdade de fundar sindicatos acaba por deflagrar um movimento centrífugo, multiplicador, constituído na pluralidade sindical, definida por existir, na mesma base territorial, vários sindicatos que representem várias pessoas ou atividades em prol de um interesse comum. O pluralismo tem por base o exercício da democracia e pleno gozo da liberdade sindical, culminando na renúncia espontâ-



nea pelos empregados ou empregadores de criar novas organizações sindicais (ROZICKI, 1995).

Imaginando-se a hipótese de que existissem várias opções de sindicatos a escolher por parte dos filiados em potencial, e tomando como verdadeira a premissa de que este número de associados é limitado, não haveria pessoas suficientes para que suportassem a manutenção das referidas entidades, as quais competiriam umas com as outras a fim de atraí-los a seus quadros associativos, aumentando suas receitas e se fortalecendo em detrimento de outras agremiações que se enfraqueceriam até culminarem no encerramento de suas atividades. Tal competição se daria pela maior oferta de benefícios e serviços a seus associados.

Nesse contexto, em que as melhores entidades sobrevivem e outras perecem, a tendência é a gradativa diminuição do número delas, caminhando para a unidade sindical. Nascimento (2012, p.192) a define como um sistema de agregação espontânea dos sindicatos, e não por imposição da lei, o que, em sua visão, é plenamente possível.

Süssekind (2000, p. 1111) defende a liberdade de dar origem a sindicatos, mas admite que o ideal seria a unicidade representativa, proveniente da conscientização de grupos de trabalhadores e empregadores unidos por um fim em comum.

Para os que acham incongruentes a pluralidade e a unidade sindical, Nascimento (2012, p. 135) afirma que há muito mais características de unidade sindical em países que adotam a pluralidade do que nos que abraçam a unicidade, como o Brasil, em que a mesma lei que os une os sentencia a viverem apartados.

Dessa forma, tentou-se expor os modelos sindicais em voga no Brasil e no mundo, relatando as características gerais, ou pelo menos



as mais comuns, apontadas pelos estudiosos do assunto. Cada um desses modelos terá seus próprios matizes a depender do país estudado. É o caso do Brasil, em que muitos doutrinadores apontam a coexistência da liberdade sindical e da unicidade sindical, institutos que, embora aparentemente antagônicos entre si, caminham lado a lado na atual Constituição Federal brasileira desde a sua promulgação em 1988.

### **Fundamentos da nova ordem constitucional e a aferição de compatibilidade da unicidade sindical com a Constituição Federal de 1988**

O advento da Carta Política de 1988 é indubitavelmente um marco histórico por todos os paradigmas que pretendeu romper, sejam eles políticos, sociais ou culturais. Nesse aspecto, disserta com propriedade Cabral (2013, p. 23), a quem coube o papel de relator do texto da Constituição de 1988, lembrando que a promulgação da Carta de 1988 ocorreu depois de muitos sofrimentos e tensões, pondo fim a um período de 20 anos de autoritarismo. A partir daí as liberdades públicas e civis, enfim, foram restauradas, permitindo a chegada de tão esperada cidadania plena.

Bonavides (2013, p. 53), ao analisar o chamado Poder Constituinte Originário, relata que este aparece em situações extremamente raras, associado a revoluções ou com levantes sociais, tendo poder para dissolver regimes, abalando sistemas institucionais, edificando sobre novas bases a organização política do Estado e da sociedade. Este poder se concretiza em um colégio constituinte que tem como metas principais a elaboração do novo texto político e a criação de um novo sistema jurídico e político, sendo o poder constituinte do Estado em sua manifestação mais profunda.



Coaduna-se com este pensamento as ideias de Vilhena (2012, p. 231), para quem é admissível a remodelação constitucional de um país quando os fundamentos ideológicos do Estado são alterados, ocorrendo a sucessão entre um regime de exceção para um democrático, o que foi a realidade brasileira.

Com esses deveres em mente, o artigo 1º do texto constitucional vigente, inserido no Título I – Dos Princípios Fundamentais – anuncia que:

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

I - a soberania;

II - a cidadania

III - a dignidade da pessoa humana;

IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;

V - o pluralismo político.

República pode ser definida como forma de governo que se caracteriza pelo regime representativo, por eleições periódicas e alternância de poder. Federação, na acepção política ora abordada, é a união de unidades autônomas federadas, com um poder central a que se submetem nas relações entre si (GUIMARÃES, 2013, pp. 373 e 580).

O Estado Democrático de Direito, no Brasil, é uma inovação da atual Constituição Federal, ao conjugar o ideal democrático ao Estado de Direito, correlacionando conquistas democráticas, garantias jurídico-legais e preocupação social, sempre com vistas à transformação do *status quo*. Tal instituto possui conteúdo que busca fomentar a participação pública no processo de construção de uma nova sociedade (STRECK; MORAIS, 2013, p. 113).



Tal visão do Estado é considerada o marco contemporâneo do constitucionalismo, tendo como fundamento o processo de transformação política, cultural e jurídica ocorrido a partir do final da 2ª Guerra Mundial. Surge gradativamente nas Constituições da França, Itália e Alemanha, nos anos finais da década de 1940, na de Portugal, em 1976, na da Espanha, em 1978 e, finalmente, na brasileira, em 1988 (DELGADO, 2012, p. 411).

Streck e Moraes (2013, p. 114) apontam, sobre o tema, os seguintes princípios: *a)* vinculação do Estado a uma Constituição objetivando a segurança jurídica; *b)* organização democrática daquela sociedade; *c)* um sistema de direitos fundamentais, individuais e coletivos, tenha o Estado uma postura de afastamento, assegurando a autonomia do homem perante os poderes públicos, ou tenha ele postura mais “amistosa”, respeitando a dignidade da pessoa humana e garantindo liberdade, justiça e solidariedade; *d)* justiça social para correção de desigualdades; *e)* igualdade formal e material; *f)* especialização de funções entre os poderes instituídos, buscando a concretização dos preceitos constitucionais; *g)* legalidade como medida de direito, eliminando arbítrios; *h)* segurança e certezas jurídicas.

O inciso I, que denota como fundamento da República a soberania, insere-se preponderantemente numa perspectiva internacionalista, na qual o Brasil se afirma como país independente, sem subordinação ante às demais nações, não obstante a acepção de soberania exercida através do povo, verdadeiro soberano, que, diretamente ou por meio de representantes, exerce o controle democrático do exercício do poder, conforme consta no parágrafo único do mesmo artigo (MALISKA, 2013, p. 116).



O inciso II nos apresenta como fundamento a cidadania. Cidadania, para Agra (2013, p. 119-120), se configura na participação dos cidadãos nas decisões políticas da sociedade, não sendo elas limitadas ao voto, mas abrangendo uma série de fatores que permitem o consciente exercício dos direitos políticos, como educação, informação, emprego, moradia, orçamentos participativos, associações etc. A concepção de cidadania, segundo o autor, deve se guiar por três elementos: democracia material, dignidade da pessoa humana e cidadania participativa, na tentativa de maximizar a participação do cidadão nos rumos políticos do Estado, assegurando que a liberdade-autonomia, protegida pelos direitos fundamentais, possa existir paralelamente à liberdade-participação.

Sobre esse fundamento, é preciso fazer um alerta: Delgado (2012, p. 411), citando a cientista política Lucilia de Almeida Neves Delgado, aponta que a prática democrática no Brasil e a plena efetividade da cidadania são um enigma histórico, uma vez que a tradição do país é marcada por duas realidades: ou as experiências democráticas por que passou o país no período republicano foram facilmente interrompidas, ou coexistem, residual e paradoxalmente, as práticas políticas autoritárias e o exercício político da democracia.

O fundamento da dignidade da pessoa humana vem descrito no inciso III do artigo 1º da Carta Magna. Sarlet (2013, p. 124-128) ensina que, com a consagração de tal fundamento na Constituição, tomou-se uma decisão fundamental a respeito do sentido, do fim e da justificativa do próprio Estado, reconhecendo que este último existe em função da pessoa humana, e não o inverso.

Delgado e Delgado (2014, p. 213-214), sobre o tema, ensinam que o Direito do Trabalho permite a formalização da condição





de dignidade humana no trabalho ao tutelar a prestação de serviços entre pessoas, nos termos da legislação celetista. No contexto do Estado Democrático de Direito, a designação do direito fundamental ao trabalho digno é uma conquista humana, em oposição às experiências históricas de exploração da energia de trabalho alheia com objetivos unicamente econômicos. Em apertada síntese, os referidos autores afirmam que, no momento em que o Estado Democrático de Direito se refere ao Direito do Trabalho, está fazendo-o, necessariamente, ao direito fundamental ao trabalho digno, tudo isso em consonância com os preceitos constitucionais da Carta de 1988.

Delgado e Delgado (2014, p. 215) ponderam que a Constituição de 1988 privilegiou a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, com base na dignidade do ser humano e no primado do trabalho, subordinando a livre iniciativa à sua função social, demarcando, assim, por meio de seu arcabouço jurídico, a necessidade de tornar concreta uma modalidade bem-sucedida de organização socioeconômica.

É nesse sentido que o art. 1º da Constituição enuncia, em seu inciso IV, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa como fundamentos. Ambos guardam manifesta relação com o princípio geral de proteção à liberdade, englobando uma dimensão de liberdade profissional e econômica, bem como com a realização da dignidade da pessoa humana, tanto pelo fato de esta depender de condições mínimas, como por exigir o respeito a todos os projetos de vida que se mostrem permitidos pelo ordenamento jurídico (BARCELOS; BARROSO, 2013, p. 133).

Estão incluídos no art. 1º. IV, da Constituição todas as espécies de trabalho (empregado, avulso, doméstico, científico, manual,



artesanal, industrial, etc.), com ou sem finalidade lucrativa, exercido por quaisquer pessoas, objetivando tutelar a indústria humana, independentemente da forma que ela possa tomar. Do mesmo modo, contempla-se a iniciativa em todas as esferas (econômica, artística, científica, assistencial, humanitária, etc.) ainda quando desempenhada pelo Estado. Dessa forma, tem-se por proibido, por exemplo, a utilização de mão de obra escrava ou em condições análogas à servidão, o que seria claramente inconstitucional, não apenas por se contrapor ao conteúdo do art. 170 da Carta Magna, quando busca valorizar o trabalho humano, como também por anular o seu valor social, violado o art. 1º, IV, pois restringe os frutos do trabalho executado à figura do empregador, prejudicando o empregado, sua família, e, por que não dizer, a economia nacional (BARCELOS; BARROSO, 2013, p. 134).

Segundo Moraes (2013, p. 67), o pluralismo político, encartado no inciso V do ora comentado artigo 1º da Constituição Federal, revela o reconhecimento da multiplicidade no que tange à sociedade ao sustentar o pleno exercício dos direitos sociais e individuais e na participação pública nos destinos políticos da nação, reconhecendo e garantindo a participação popular na formação da democracia do país.

Pertinente a crítica de Martinez (2013, p. 109), questionando que, se a República Federativa do Brasil, constituída em Estado de Direito democrático, deve obedecer ao fundamento do pluralismo político, é desarrazoado que existam incoerências legislativas internas capazes de limitar os cidadãos do legítimo direito de livre associação laboral e da livre e pacífica associação sindical representativa da mesma categoria, até que, por natural consenso da classe, acabem por se tornar unitárias.



Silva (2009, p. 179) explana que o regime adotado pela Carta Constitucional de 1988 é o democrático representativo, com participação direta e pluralista. Os princípios adotados são o democrático, o republicano, o federalista, os da realização dos direitos fundamentais do homem, o da dignidade da pessoa humana, o da plena cidadania, entre outros.

Os fundamentos da Constituição de 1988 já analisados, além de balizar a produção de todos os atos normativos posteriormente à sua promulgação, devem servir como de interpretação para todos aqueles produzidos anteriormente a ela, exercendo um juízo de compatibilidade com seus princípios.

É prudente, neste momento, que se faça uma pausa e se questione: uma vez expostos os fundamentos e princípios do atual ordenamento constitucional brasileiro, a unicidade sindical tem espaço no atual cenário jurídico?

A esse questionamento, respondem Siqueira e Leite (2012, p. 27) de maneira negativa, asseverando que não se admite advogar a causa dos direitos individuais fundamentais e, paralelamente, praticar o cerceamento à liberdade sindical individual. São posicionamentos totalmente antagônicos, sendo incompatíveis a unicidade sindical e o princípio democrático, o qual, conforme já visto, é fundamento expresso da Constituição de 1988. Citando o tradicional autor justralhista Arion S. Romita, Siqueira e Leite (2012, p. 27) arrematam dizendo que a validade da regra da unicidade é impedida pelo princípio da liberdade sindical, seja do ponto de vista material, hierárquico ou ideológico.



## Uma aplicação analógica ao caso da vedação à prisão do depositário infiel

Deve-se atentar para a expressa disposição do art. 5º, § 2º, da Constituição, que dispõe:

Art. 5º § 2º Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte.

A questão sindical está regulada em diversos níveis hierárquicos no ordenamento jurídico brasileiro: em âmbito infralegal, por meio de atos normativos regulamentares expedidos pelo Poder Executivo, através do Ministério do Trabalho e Emprego ou do registro por que deve passar a entidade sindical para que a ela seja conferida a chamada personalidade sindical e, principalmente, para verificação de sua base territorial e de eventual desrespeito ao paradigma da unicidade sindical (SARAIVA, 2013, p. 247); no âmbito legal, de acordo com o regramento celetista; em âmbito constitucional, por todas as regras acerca de sindicatos, associações, liberdade de reunião, etc.

Poderia ser colocada em cheque a maneira pela qual um diploma normativo internacional sobre o tema da organização sindical seria incorporado ao ordenamento jurídico pátrio. Seria equiparada à norma infralegal, à lei ordinária, à norma constitucional ou mesmo a uma norma supraconstitucional? Seria ela uma norma cuja matéria trata de direitos fundamentais, de direitos humanos, ou de ambos?

Sobre eventual confusão sobre a nomenclatura “direitos humanos” e “direitos fundamentais”, explica Mazzuolli (2014, p. 18-19) que o primeiro se refere a direitos protegidos pela ordem internacional contra violações e arbitrariedades estatais àqueles que lhes



são subordinados juridicamente, já o segundo se trata de expressão afeta à proteção interna dos direitos do cidadão, positivados na Carta Constitucional de cada Estado.

Acerca do questionamento de a liberdade sindical ser ou não alçada à qualidade de direito fundamental, discorre Marmelstein (2014, p. 207) que todos os direitos prescritos no Título II da Constituição, os decorrentes dos princípios e do regime por ela adotados, bem como os constantes em tratados internacionais sobre direitos humanos aprovados pelo Brasil são fundamentais. Logo, devido à questão sindical ser trabalhada no artigo 8º da Constituição, dentro do referido Título II, inquestionável sua qualificação como direito fundamental.

Sobre a colocação da liberdade sindical dentro do rol de direitos humanos, é clara a lição de Siqueira e Leite (2012, p. 21), posicionando a liberdade sindical como derivada dos direitos humanos de primeira geração, já que nasce do direito à liberdade de reunião e de associação pacífica, ratificando que a ideia de democracia é incompatível com ingerências do Estado na organização e formação de sindicatos. Reforçam ainda tal argumento indicando que, desde a Conferência Internacional de Teerã, a indivisibilidade dos direitos humanos e das liberdades fundamentais é garantida, sendo a fruição dos direitos econômicos, sociais e culturais totalmente interligadas à realização dos direitos civis e políticos, acarretando que a violação de um direito humano acaba por violar todos os outros.

Pelo exposto acima, é possível concluir que a temática sindical é, ao mesmo tempo, alvo de classificação como norma que trata de direitos fundamentais e de direitos humanos.

Silva (2009, p. 179), analisando a segunda parte do art. 5º, §2º, da Constituição Federal, diz que os direitos decorrentes dos Tra-



tados Internacionais a que o Brasil venha a aderir se refere a uma hipótese de incorporação de normas internacionais de direitos humanos no ordenamento jurídico interno, devendo o termo “tratado” ser interpretado em sentido genérico, abarcando acordos, declarações, convenções, pactos, protocolos e outros.

Dentro do escopo deste trabalho, Siqueira e Leite (2012, p.20) apontam alguns dos mais importantes tratados internacionais pertinentes à questão sindical: a Convenção nº 87 da OIT, de 1948, que fala sobre a liberdade sindical e a proteção ao direito de sindicalização, ainda não ratificada pelo Brasil; a Convenção nº 98 da OIT, de 1949, que trata do direito de sindicalização e de negociação coletiva, ratificada pelo Brasil em 1952; e o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, de 1966, ratificado pelo Brasil em 1991 e vigorando desde 1992.

Além desses três atos normativos internacionais, o Brasil se submete à Constituição da Organização Internacional do Trabalho – OIT –, de 1919, a qual, juntamente à Declaração da Filadélfia, de 1944, que foi incorporada como anexo ao primeiro documento, sustentam a base normativa dessa tão importante organização trabalhista internacional, da qual o Brasil é membro fundador (OIT, 2015).

Restringindo nossa análise sobre a não ratificada Convenção nº 87, uma vez que as demais Convenções sobre direito sindical já o foram, conclui-se que, acaso o Brasil venha a ratificá-la e, assim fazendo, queira revogar a norma do art. 8º, II, da CF/88 – base constitucional da unicidade sindical –, deve obedecer ao dispositivo constante no § 3º do artigo 5º da Constituição Federal:



Art. 5º § 3º Os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004).

Acaso não se submeta a esse procedimento, a norma pode seguir dois caminhos: Tratados e Convenções internacionais que não versem sobre direitos humanos ingressam no ordenamento jurídico brasileiro com força de lei ordinária; já os que tratam de direitos humanos, aprovados pelo procedimento ordinário ou comum, terão status supralegal, situando-se abaixo da Constituição e acima da legislação ordinária sobre o assunto.

Segundo Mendes e Branco (2014, p. 702), posicionamento minoritário no Brasil é o de Celso de Albuquerque Mello, que defende a preponderância das normas internacionais de direitos humanos em relação às normas constitucionais, caracterizando sua natureza “supraconstitucional”. Lenza (2014, p. 690) menciona que Antônio Augusto Cançado Trindade e Flávia Piovesan defendem, para o caso, o caráter constitucional de tais normas e, que o ex-Ministro do STF, Xavier de Albuquerque, entendeu pelo status de lei ordinária a esses diplomas normativos.

Tal divisão hierárquica das normas constitucionais foi estabelecida pelo Supremo Tribunal Federal no paradigmático julgamento do Recurso Extraordinário 466.343/SP, relator Ministro Cezar Peluso. Nesse recurso, o Supremo Tribunal Federal aplicou a regra de direitos humanos presente no Pacto de São José da Costa Rica, ratificado em 1992, ou seja, bem antes do advento da Emenda Constitucional nº 45, de 2004, que inseriu a regra procedimental para admissibilidade de Tratados de Direitos Humanos com status de Emenda à Constituição.



O caso em tela, julgado pelo STF, refere-se à possibilidade, ou não, da prisão do depositário infiel, norma consagrada no art. 5º, LXVII, da atual Carta Magna.

Muito embora parte da doutrina defenda a tese de que os direitos contidos no art. 5º da CF/88, como direitos individuais que são, fazem parte de um “núcleo duro” do texto constitucional, também chamadas de “cláusulas pétreas”, o que limitaria o poder restritivo de reforma constitucional (TAVARES, 2013, p. 152), mesmo assim, o STF entendeu que, com a ratificação pelo Brasil do citado Pacto de São José da Costa Rica, a previsão constitucional da possibilidade de prisão do depositário infiel deixou de ter aplicabilidade diante do efeito paralisante desses tratados em relação à legislação infraconstitucional que disciplina a matéria, devido ao caráter supralegal com que o Pacto de São José da Costa Rica foi recepcionado pelo ordenamento jurídico brasileiro. Observe-se que não houve revogação da norma constitucional, apenas não se é mais possível aplicá-la ao caso concreto (LENZA, 2014, p. 691).

Para colocar por terra qualquer dúvida da força de tal linha interpretativa dada ao caso pelo STF, em 2009, este Órgão editou a Súmula Vinculante 25, que prevê a ilicitude da prisão civil do depositário infiel, qualquer que seja a modalidade de depósito, o que acabou por obrigar os demais Órgãos do Poder Judiciário e a Administração Pública, em todas as esferas da federação, nos termos do art. 103-A, da Constituição Federal (STF, 2009).

Siqueira e Leite (2012, p. 27) declaram que a não ratificação pelo governo brasileiro da Convenção nº 87 da OIT é criticável, pois, para alguns doutrinadores, tal fato impede a plena aplicação da liberdade sindical no Brasil.





Contudo, é possível advogar a seguinte tese: o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, de 1966, foi devidamente ratificado pelo Brasil por meio do Decreto Legislativo 226, em 12.12.1991, entrando em vigor em 24.04.1992. Estabelece o artigo 8º, item 1, letra “a” do referido Pacto:

Art. 8º 1. Os Estados Partes do presente Pacto comprometem-se a garantir:  
a) **O direito de toda pessoa de fundar com outras, sindicatos e de filiar-se ao sindicato de escolha, sujeitando-se unicamente aos estatutos da organização interessada, com o objetivo de promover e de proteger seus interesses econômicos e sociais. O exercício desse direito só poderá ser objeto das restrições previstas em lei e que sejam necessárias, em uma sociedade democrática, no interesse da segurança nacional ou da ordem pública, ou para proteger os direitos e as liberdades alheias.** (grifos nossos)

Defendem Siqueira e Leite (2012, p. 27) que, pela simples ratificação do referido Pacto, seus dispositivos já fazem parte do arcabouço normativo brasileiro, podendo ser alvo de questionamento nos tribunais por serem direitos subjetivos. Esses autores sustentam ainda que, mesmo que o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais não seja recepcionado de acordo com os trâmites legislativos inerentes às Emendas Constitucionais, antes, tenha adentrado o ordenamento jurídico brasileiro como norma supralegal (uma vez que já é fonte de direitos humanos e fundamentais de nosso sistema constitucional), acaba por tornar inócua a aplicabilidade do art. 8º II, da Constituição Federal de 1988, analogamente ao entendimento já firmado pelo STF no caso da proibição de prisão por dívida do depositário infiel, o que impede os Órgãos executivos federais de proibirem a coexistência de várias entidades sindicais por meio de atos normativos infralegais.



Martinez (2013, p. 106) pondera que, na medida em que novos conflitos entre normas internacionais de direitos humanos e dispositivos constitucionais cheguem ao STF, a Corte poderá definir seu posicionamento.

Entretanto, enquanto a Corte Constitucional brasileira não enfrenta essas questões, a doutrina debate qual a melhor solução para o conflito normativo citado. Para tanto, Martinez (2013, p. 106-107) relata que o magistério de Flávia Piovesan defende o critério da adoção da norma mais favorável ao titular do direito e, nesta mesma direção, entende Cançado Trindade, ao destacar a prevalência da norma que melhor proteja os direitos da pessoa humana já consagrados, seja ela norma de Direito Internacional ou de Direito Nacional.

Dessa maneira, é possível defender a aplicabilidade da liberdade sindical plena no ordenamento jurídico brasileiro, instituto democrático por essência, tendo em vista a ratificação pelo Brasil do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, de 1966.

### **Modelos sindicais adotados por outros países e pela OIT**

Leite (2014, p.694) afirma que a OIT é considerada uma agência multilateral, ligada à Organização das Nações Unidas (ONU), especializada em questões trabalhistas; tem sede em Genebra, na Suíça, possuindo uma rede de escritórios em todos os continentes; é regida por uma Constituição, possuindo composição tripartite, dela participando representantes dos governos dos Estados-Membros, dos trabalhadores e dos empregadores.

Romar (2013, p. 700) elenca como benefícios do cumprimento das normas emanadas dessa organização: origem de melhores condi-



ções para alcance do trabalho decente, criação de um contexto jurídico internacional para uma globalização com justiça e estabilidade, estabelecimento de condições igualitárias, formação de meios para evolução dos resultados econômicos, formação de rede protetiva na eventualidade de crises econômicas, sugestão de estratégias para diminuição da pobreza, integração de experiências e conhecimentos internacionais para tratar dos problemas trabalhistas existentes entre as diversas nações.

Em 1998, ocorreu a Conferência Internacional do Trabalho, adotando a Declaração dos Direitos e Princípios Fundamentais no Trabalho, definidos como: respeito à liberdade sindical e de associação e reconhecimento do direito à negociação coletiva; eliminação de quaisquer formas de trabalho forçado; abolição total do trabalho de crianças; e extinção de discriminação em matéria de emprego (ROMAR, 2013, p. 669).

A referida Declaração liga esses quatro alicerces a oito Convenções, que passaram a denominar-se como Convenções Fundamentais, sendo elas as seguintes: Convenção 87, sobre liberdade sindical e proteção do direito de sindicalização; Convenção 98, que trata do direito de negociação coletiva e de sindicalização; Convenção 29, acerca de trabalho forçado; Convenção 105, abordando a abolição do trabalho forçado; Convenção 138, sobre idade mínima para o trabalho; Convenção 182, que trata das piores formas de trabalho infantil; Convenção 100, a respeito de igualdade de remuneração; e Convenção 111, sobre discriminação. (ROMAR, 2013, p. 708).

Tal documento é de fundamental importância no cenário jurídico trabalhista internacional, em especial no Brasil, uma vez que a Declaração ora analisada estabelece que todos os Estados-Membros da OIT, pelo simples fato de sua filiação à entidade e por terem ade-



rido à sua Constituição, são obrigados a respeitar esses direitos e princípios, mesmo que não haja ratificado as Convenções a eles correspondentes (ROMAR, 2013, p. 670).

Conforme se pode verificar por consulta ao sítio da OIT na rede mundial de computadores (OIT, 2015), das supracitadas Convenções Fundamentais, o Brasil somente deixou de ratificar a de nº 87. Isso denota, em tese, uma tentativa do governo brasileiro de impedir a plena instituição da liberdade sindical em nosso país, entrando em contradição com todos os princípios encartados pela Constituição Federal de 1988, já expostos neste trabalho.

Segundo informações retiradas do sítio eletrônico da Organização das Nações Unidas, são reconhecidos 192 países espalhados pelo planeta (ONU, 2015), sendo 186 que compõem a Organização Internacional do Trabalho (OIT, 2015). Seria uma tarefa quase impossível delimitar as características e especificidades de cada um deles, considerando seu contexto histórico, político, jurídico e social.

Dos 186 países membros da OIT, 153 ratificaram a Convenção nº 87 da OIT e 33 não o fizeram, o que perfaz uma taxa de adesão de 82%. Desses 33, o Brasil é o único país latino-americano.

Citando exemplos de países que aderiram a este ou àquele modelo de organização sindical, Nascimento (2012, p. 192), baseado nos ensinamentos de Arnaldo Sússekind, corrobora as informações constantes na lista de países que ratificaram a Convenção 87 da OIT, apontando que França, Itália, Espanha, Alemanha, Reino Unido, Suécia, Argentina e a maioria dos países optaram pela pluralidade sindical.

A Organização Internacional do Trabalho, em 2008, lançou um documento que tem por título “Relatório global da OIT – a liber-



dade de associação e a liberdade sindical na prática: lições aprendidas”. Nele, analisa o cenário da atuação sindical no mundo, o respeito à liberdade de organização sindical e possíveis entraves à plena atuação dessas associações (OIT, 2008).

Algumas conclusões sobre o sindicalismo no mundo, associados ou não à ratificação da Convenção nº 98 e, principalmente, a nº 87 (que, segundo informa o relatório, foi a Convenção que menos assinaturas obteve dentre todas as oito Convenções Fundamentais) são expostas nesse documento. A primeira delas aponta que alguns países de notório potencial industrial, de grande população e largas proporções territoriais se recusaram à adesão aos referidos tratados, o que acaba por desguarnecer juridicamente uma grande quantidade de trabalhadores e de empregadores. Ressalte-se que metade do total da força de trabalho dos Estados-Membros da OIT vive em cinco países não ratificantes da Convenção 87: Brasil, China, Índia, Estados Unidos e República Islâmica do Irã (OIT, 2008).

Entre as queixas recebidas pelo Comitê de Liberdade Sindical da OIT entre março de 2004 e junho de 2007, abrangendo 366 relatórios individuais recebidos de diversas partes do mundo, temos o seguinte cenário: 11% tratam do direito de greve, 26% sobre discriminação antissindical, 8% acerca de interferência indevida na associação, 15% a respeito de negociação coletiva, 4% sobre legislação restritiva, 13% quanto a negação das liberdades civis, 12% tratam de estabelecimentos de organizações e 11% de reclamações sobre regulamentos, atividades e eleições (OIT, 2008).

Há, contudo, o registro de alguns avanços em direção à remoção de restrições para a negociação coletiva, como a desobriga-



ção de arbitragem compulsória para colocar fim a disputas coletivas no Brasil e na Turquia (OIT, 2008).

No cenário sul americano, Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai assumiram compromissos no marco da Declaração Sócio-Laboral do Mercosul, em 1998, fazendo referência à Declaração dos Direitos e Princípios Fundamentais do Trabalho da OIT, ratificando o compromisso dos Estados do Mercosul em respeitar, promover e implementar os direitos e obrigações estabelecidas nas Convenções Fundamentais da OIT (OIT, 2008).

## **Conclusão**

A análise das características da unicidade sindical foi procedida ao longo de todo o trabalho, especialmente quando confrontada com outros moldes organizacionais sindicais, bem como no teste de sua compatibilidade frente aos princípios formadores da Carta Constitucional de 1988. Nesse aspecto, concluiu-se pela insustentabilidade do paradigma da unicidade sindical nos moldes hoje experimentados no Brasil, seja pela impossibilidade de esse modelo de organização sindical se sustentar quanto confrontado com os princípios fundamentais da Carta Magna, seja pelo advento da legislação internacional a que o país se obrigou internacionalmente, especialmente o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.

O precedente emanado do Supremo Tribunal Federal no caso da prisão do depositário infiel já é um fôlego democrático em meio a incongruências constitucionais que, convenientemente, beneficiam pequenos grupos em detrimento do bem comum.

Verificou-se que tanto a OIT quanto a maioria dos países do mundo adotam a liberdade sindical, o que corrobora o atraso brasilei-



ro na defesa de direitos tão importantes quanto a liberdade, em suas diversas acepções, especialmente a trabalhista em seu viés sindical.

## Referências

AGRA, Walber de Moura. Comentário ao artigo 1º, inciso II. *In*: CANOTILHO, J.J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lenio L. (Coords.) *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013.

BARCELLOS, Ana Paula de; BARROSO, Luis Roberto. Comentário ao artigo 1º, inciso IV. *In*: CANOTILHO, J.J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lenio L. (coords.) *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013.

BARROS, Alice Monteiro de. *Curso de Direito do Trabalho*. 7ª ed. São Paulo: Ltr, 2011.

BONAVIDES, Paulo. A Constituinte de 1987-1988 e a restauração do Estado de Direito. *In*: CANOTILHO, J.J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lenio L. (coords.) *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *Pesquisa de jurisprudência*. Disponível em <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=25.NUME.%20E%20S.FLSV.&base=baseSumulasVinculantes> . Acesso em 21.05.2015.

CABRAL, José Bernardo. Um quarto de século. *In*: Júlio Antônio Lopes; Carlos Alberto de Moraes Ramos Filho (coords.). *25 anos de Constituição Cidadã*. Manaus: Editora da Amazônia, 2013.

DELGADO, Mauricio Godinho; DELGADO, Gabriela Neves. O princípio da dignidade da pessoa humana e o direito do trabalho.



*In: SARLET, Ingo Wolfgang; MELLO FILHO, Luiz Philippe Vieira de; FRAZÃO, Ana de Oliveira (coords.) Diálogos entre o Direito do Trabalho e o Direito Constitucional. São Paulo: Saraiva, 2014.*

DELGADO, Mauricio Jose Godinho. *Curso de Direito do Trabalho*. 12ª ed. São Paulo: Ltr, 2013.

\_\_\_\_\_. *Direito coletivo do trabalho*. 4ª ed. São Paulo: Ltr, 2011.

\_\_\_\_\_. Constituição da República, Estado Democrático de Direito e Direito do Trabalho. *In: DELGADO, Mauricio Jose Godinho; DELGADO, Gabriela Neves (coords.) Doutrinas Essenciais de Direito do Trabalho e da Seguridade Social*. Vol. 1. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012.

GUIMARÃES, Deocleciano Torrieri. *Dicionário técnico jurídico*. 16ª ed. São Paulo: Rideel, 2013.

HINZ, Henrique Macedo. *Direito coletivo do trabalho*. 3ª ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

LEITE, Carlos Henrique Bezerra. *Curso de Direito do Trabalho*. 5ª ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

LENZA, Pedro. *Direito Constitucional Esquemático*. 17ª ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

MALISKA, Marcos Augusto. Comentário ao artigo 1º, inciso I. *In: CANOTILHO, J.J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lenio L. (coords.) Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013.

MARMELSTEIN, George. *Curso de direitos fundamentais*. 5ª ed. São Paulo: Atlas, 2014.





MARTINEZ, Luciano. *Condutas antissindicais*. São Paulo: Saraiva, 2013.

\_\_\_\_\_. *Curso de direito do trabalho: relações individuais, sindicais e coletivas do trabalho*. São Paulo: Saraiva, 2011.

MARTINS, Sérgio Pinto. *Direito do Trabalho*. 30ª ed. São Paulo: Atlas, 2014.

MASCIMENTO, Amauri Mascaro. *Compêndio de Direito Sindical*. 7ª ed. São Paulo: Ltr, 2012.

MAZZUOLI, Valério de Oliveira. *Curso de Direitos Humanos*. São Paulo: Método, 2014.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 9ª ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

MORAES, Alexandre de. *Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional*. 9ª.ed. São Paulo: Atlas, 2013.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. *Direito de Sindicalização e de Negociação Coletiva*. Disponível em: <http://www.oitbrasil.org.br/node/465>. Acesso em 15.01.2015.

\_\_\_\_\_. *História da OIT*. Disponível em <http://www.oitbrasil.org.br/content/hist%C3%B3ria>. Acesso em 20.05.2015.

\_\_\_\_\_. *Convenções não ratificadas*. Disponível em [http://www.ilo.org/brasil/conven%C3%A7%C3%B5es/WCMS\\_242947/lang-pt/index.htm](http://www.ilo.org/brasil/conven%C3%A7%C3%B5es/WCMS_242947/lang-pt/index.htm). Acesso em 22.05.2015.

\_\_\_\_\_. *Países membros da OIT*. Disponível em <http://www.ilo.org/public/english/standards/relm/country.htm>. Acessado em 30.05.2015.



\_\_\_\_\_. *Relatório Global da OIT – a liberdade de associação e a liberdade sindical na prática: lições aprendidas*. Disponível em: [http://www.oitbrasil.org.br/sites/default/files/topic/union\\_freedom/doc/resumo\\_relatorio\\_global\\_2008\\_171.pdf](http://www.oitbrasil.org.br/sites/default/files/topic/union_freedom/doc/resumo_relatorio_global_2008_171.pdf) . Acesso em 01.06.2015.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Declaração Universal dos Direitos Humanos*. Disponível em: <http://www.dudh.org.br/wp-content/uploads/2014/12/dudh.pdf>. Acesso em 15.01.2015.

ROMAR, Carla Teresa Martins. *Direito do Trabalho Esquematizado*. São Paulo: Saraiva, 2013.

ROZICKI, Cristiane. *Unidade e pluralidade sindicais: um par de princípios antinômicos conciliáveis*. Disponível em <http://www.buscalegis.ufsc.br/revistas/index.php/sequencia/article/viewFile/1083/1079>. Acesso em 23 jul. 2010. p. 3.

SARAIVA, Renato. *Direito do Trabalho*. 15ª ed. São Paulo: Método, 2013.

SILVA, José Afonso da. *Comentário contextual à Constituição*. 6ª ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

SIQUEIRA, Carolina Bastos de Siqueira; LEITE, Carlos Henrique Bezerra. A liberdade sindical no Brasil e o problema da aplicação do princípio da pluralidade sindical. *In: LEITE, Carlos Henrique Bezerra; SALINO, Vitor (coords.). Direito Material e Processual do Trabalho na perspectiva dos Direitos Humanos*. São Paulo: Ltr, 2014.

STRECK, Lenio L.; MORAIS, JOSE Luis Bolzan de. Comentário ao artigo 1º, parágrafo único. *In: CANOTILHO, J.J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lenio L. (coords.)*



*Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013.

SÜSSEKIND, Arnaldo Lopes; VIANNA, Segadas; MARANHÃO, Délio; TEIXEIRA FILHO, João de Lima. *Instituições de direito do trabalho*. São Paulo: Ltr, 2000.

VILHENA, Paulo Emilio Ribeiro. Os desafios trabalhistas à Constituinte. In: DELGADO, Mauricio Jose Godinho; DELGADO, Gabriela Neves (coords). *Doutrinas Essenciais de Direito do Trabalho e da Seguridade Social*. Vol. 1. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012.



---

SOBRE O LIVRO  
PUBLICAÇÃO ELETRÔNICA

DIMENSÃO  
15,5 x 22,5 cm

TIPOGRAFIAS  
Bebas Neue  
Calibri  
Times New Roman

Programa de Pós-graduação  
**PPGPS**  
Política Social

Programa de Pós-Graduação  
**PPGDA**  
Direito Agroambiental

