



V. 6, N. 11, JUL./DEZ. 2020

REVISTA  
**DIREITOS,  
TRABALHO E  
POLÍTICA SOCIAL**

A DINÂMICA CAPITALISTA E A SAÚDE PÚBLICA NO BRASIL ATUAL: LUTAS E DESAFIOS

ISSN 2447-0023

QUALIS B2



V. 6, N. 11, JUL./DEZ. 2020

# REVISTA DIREITOS, TRABALHO E POLÍTICA SOCIAL

A DINÂMICA CAPITALISTA E A SAÚDE PÚBLICA NO BRASIL ATUAL: LUTAS E DESAFIOS

ISSN 2447-0023  
QUALIS B2



**UFMT**

Ministério da Educação  
Universidade Federal de Mato Grosso

**Reitor**

Evandro Aparecido Soares da Silva

**Coordenador da Editora Universitária**

Franciso Cândido Xavier

**Periódico semestral**

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

**Projeto aprovado na gestão 2013/2014 do PPGPS**

Ivone Maria Ferreira da Silva e Marluce Souza e Silva

**Projeto aprovado na gestão 2013/2014 do PPGDA**

Carlos Teodoro Irigaray e Patryck Ayala

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

Bruna Andrade Irineu

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

Carlos Eduardo Silva e Souza e Valério de Oliveira Mazzuoli

**Editora responsável**

Marluce Souza e Silva - UFMT

**Conselho Editorial Científico**

Carla Reita Leal - UFMT

Imar Domingos Queiroz - UFMT

Iris Maria de Oliveira - UFRN

Leana Oliveira Freitas - UFMT

Liliane Capilé C. Novais - UFMT

Renan Bernardi Kalil - MPF - USP

Sara Graneman - UFRJ

Tania Maria Santana dos Santos - UFMT

V. 6, N. 11, JUL./DEZ. 2020

REVISTA

**DIREITOS,  
TRABALHO E  
POLÍTICA SOCIAL**

A DINÂMICA CAPITALISTA E A SAÚDE PÚBLICA NO BRASIL ATUAL: LUTAS E DESAFIOS

ISSN 2447-0023

QUALIS B2

© Marluce Souza e Silva (Editora), 2020.

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. 6, n. 11 (jul./dez. 2020)- . – Cuiabá : UFMT,  
2015-.  
377 p. ; 23 cm.

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

ISSN 2447-0023

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

CDU 304.4:[349.42:349.6](051)

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

#### Publicação

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

#### Fotografia de capa e contra capa

Photocarioca

#### Capa, projeto gráfico e diagramação

Editora Sustentável

#### Editoração eletrônica

Editora Sustentável

#### Organização de materiais

Patrícia Rosalina da Silva



# SUMÁRIO

EDITORIAL..... 8  
Liliane Capilé Charbel Novais

ESSENCIAL E PRECÁRIO: O DIREITO À SAÚDE, OS  
ENTREGADORES VIA PLATAFORMAS DIGITAIS E A  
COVID-19 ..... 19  
Renan Bernardi Kalil

UBERIZAÇÃO DO TRABALHO E OS RISCOS À SAÚDE  
DOS ENTREGADORES POR APLICATIVO FRENTE À  
PANDEMIA DA COVID-19 ..... 46  
João Victor Maciel de Almeida Aquino  
Fabiano Diniz de Queiroz Pilate  
Ynes da Silva Félix

COMBINED COGNITIVE-BEHAVIORAL THERAPY  
(CBT) AND PSYCHOPHARMACOTHERAPY IN THE  
TREATMENT OF DEPRESSION ..... 70  
Maria Luzinete Alves Vanzeler

QUEM LIGA PARA OS TRABALHADORES EM  
TELEMARKETING? ANÁLISE DA (DES)PROTEÇÃO  
JURÍDICA FRENTE À PANDEMIA ..... 92  
Catharina Lopes Scodro  
Olívia de Quintana Figueiredo Pasqualetto

SAÚDE, TRABALHO E EDUCAÇÃO EM COMUNIDADES  
TRADICIONAIS DA BAIXADA CUIABANA ..... 111

Flávia Lorena Brito  
Cristiano Apolucena Cabral  
Edson Caetano

COMUNIDADES TERAPÊUTICAS: RETROCESSO NA  
POLÍTICA DE SAÚDE MENTAL ..... 136

Elisangela do Nascimento Covre Silva  
Klindia Ramos Barcelos  
Maristela Dalbello-Araujo

AS PARTICULARIDADES DO TRABALHO DOS MOTOBOYS  
NO CONTEXTO BRASILEIRO ..... 158

Vivian Lúcia Rodrigues de Oliveira  
Íris Maria de Oliveira

SAÚDE DO TRABALHADOR E EQUILÍBRIO LABOR-  
AMBIENTAL: DIREITOS E DEVERES DE PROTEÇÃO ..... 176

Dulcely Silva Franco

LA RENUNCIA FISCAL EN EL GOBIERNO DE BLAIRO  
MAGGI Y EL IMPACTO EN EL FINANCIAMIENTO DE  
LOS SUS ..... 197

Lucineia Soares da Silva  
Rebecca Kerina Soares de Jesus

FROM COLONIAL SLAVERY TO THE “ANALOGUE  
TO SLAVE CONDITION”: AN ANALYSIS OF  
HISTORICAL MATURITY ..... 217

Déborah Barbosa Camacho  
Waleska Malvina Piovan Martinazzo

COMENTÁRIOS SOBRE A MODALIDADE DE CONTRATO  
DE TRABALHO INTERMITENTE NO BRASIL .....242  
Amanda Bezerra Carvalho

OS LIMITES AO PODER DIRETIVO PATRONAL NO SISTEMA  
CAPITALISTA PAUTADOS NA DIGNIDADE DA PESSOA  
HUMANA E NO VALOR SOCIAL DO TRABALHO.....263  
Gabriel Anizio Caldas  
Giordanna Laura da Silva Santos  
Adeblônio Oliveira Dias

## TEMAS LIVRES

O PRINCÍPIO DE PROTEÇÃO DO TRABALHADOR E  
A REDAÇÃO DO ITEM II DA SÚMULA 448 DO TST:  
A CORTE TRABALHISTA LEGISLANDO? .....286  
Landial Moreira Junior  
Norma Sueli Padilha

O EXERCÍCIO PROFISSIONAL DAS ASSISTENTES SOCIAIS  
NO INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E  
TECNOLOGIA DE MATO GROSSO – IFMT ..... 326  
Soraide Isabel Ferreira  
Janaina Carvalho Barros

FUNDO PÚBLICO, INTERNACIONALIZAÇÃO FINANCEIRA  
E DISPUTA PELO ORÇAMENTO ESTATAL ..... 360  
Yan Carlos Nogueira  
Leonardo Moreira dos Santos



# EDITORIAL

A 11ª. edição da revista **Direitos, Trabalho e Política Social** apresenta a temática da dinâmica capitalista e a saúde pública no Brasil atual: lutas e desafios, com a publicação de artigos e temas livres que gravitam neste universo da Política Social e dos Direitos do trabalho e do trabalhador.

Esta edição, em especial, traz as marcas do seu tempo: a pandemia da COVID-19 e a precarização das condições de trabalho resultado das reformas trabalhistas e previdenciárias empreendidas nos últimos anos no Brasil em consequência do avanço do protagonismo do projeto neoliberal desenvolvido no país.

Nos artigos são demonstradas, de forma incontestes, as implicações do agravamento nas condições de vida do trabalhador, seja nas condições do trabalho propriamente dito, como nas condições de proteção social potencializadas com a recente pandemia de COVID-19. A nova forma de convivência com a necessidade do distanciamento social em função do alto risco de contaminação desencadeou uma série de efeitos principalmente nas relações trabalhistas, demonstrando a necessidade de uma ação mais atuante do Estado que se encontrava em franca retração.

A atualidade da pandemia de COVID 19 trouxe à baila a discussão da necessidade do fortalecimento da Política Social de Saúde para o conjunto da sociedade expondo as fragilidades do seu abandono e sucateamento, assim como a necessidade do fortalecimento da Política de Assistência Social diante da vulnerabilidade em que se encontra grande parcela da população.

Antenada com seu tempo histórico a Revista Direitos, Trabalho e Política Social convida à reflexão com múltiplos enfo-

ques da dinâmica capitalista e à saúde pública no Brasil atual: lutas e desafios.

O artigo que abre a Revista de autoria de Renan Bernardi Kallil, intitulado **Essencial e Precário: O Direito à Saúde, os Entregadores Via Plataformas Digitais e a Covid-19**, apresenta investigação sobre a expressão jurídica do direito à saúde dos entregadores via plataformas digitais. Com o objetivo de analisar a existência do direito à saúde dos entregadores de empresas de entrega proprietárias de plataformas digitais, *UberEats*, *Rappi* e *IFood*, independentemente da caracterização do vínculo empregatício. A partir da hipótese que o direito à saúde desses trabalhadores exige o cumprimento de determinadas obrigações pelas empresas, ainda que não identificada a relação de emprego. Com o método analítico-descritivo, aborda como se manifesta o direito à saúde para os trabalhadores, subordinados e autônomos. Para tanto, examina os instrumentos internacionais de direitos humanos, a legislação nacional e o posicionamento das instituições públicas trabalhistas, como a Justiça do Trabalho e o Ministério Público do Trabalho.

De autoria de João Victor Maciel de Almeida Aquino, Fabiano Diniz de Queiroz Pilate e Ynes da Silva Félix, o artigo **Uberização do Trabalho e os Riscos à Saúde dos Entregadores por Aplicativo Frente à Pandemia da Covid-19** discute a partir de uma análise da conjuntura como a recente pandemia de COVID-19 desencadeou uma série de efeitos na área do trabalho. A necessidade do distanciamento social e o alto risco de contaminação aos trabalhadores inviabilizaram, em muitas situações, a manutenção da prestação do trabalho da forma tradicional, ou seja, presencial. Nesse contexto, temos uma parcela de trabalhadores, que no Brasil, cresce

cada vez mais, os informais, que tiveram seus rendimentos drasticamente afetados. Dentre esses, existe um espectro de trabalhadores informais ainda mais vulnerável, os uberizados, e é sobre eles que trata a presente pesquisa. Estes trabalhadores prestam seu trabalho através de aplicativos, como *UberEats*, *Rappi*, *IFood*, que se popularizam nos últimos anos. A ausência de proteção jurídica, tendo em vista o não reconhecimento de vínculo de emprego, faz com que recaia diretamente sobre esses trabalhadores os riscos em saúde que decorram do exercício de sua atividade na pandemia. Assim, o presente trabalho busca analisar de que forma o trabalho uberizado, cuja principal característica é a autonomia na prestação do trabalho, sem qualquer proteção social garantida pelo tomador ou usuário do serviço, incorre em riscos à saúde do trabalhador durante a pandemia do COVID-19.

A autora Maria Luzinete Alves Vanzeler apresenta o artigo intitulado **Terapia Combinada Cognitivo-Comportamental (TCC) e Psicofarmacoterapia no Tratamento da Depressão**, escrito em língua inglesa, que oferece como objetivo investigar a terapia combinada, cognitivo-comportamental (TCC) e psicofarmacoterapia no tratamento da depressão, com a realização de uma revisão bibliográfica, buscando trabalhos originais, revisões e metanálises, em periódicos indexadas e livros textos especializados. A combinação destas terapias tem sido a *primeira escolha no tratamento da depressão em pacientes ambulatoriais, e em pacientes internados em estado grave de depressão*. Já o uso isolado de antidepressivos está sujeito ao abandono da terapia em consequência dos efeitos colaterais. A combinação de tratamento aumentou a adesão e reduziu a taxa de abandono. A *TCC como tratamento*

*único ou combinada com medicamentos, mostrou eficácia superior a psicofarmacoterapia, isoladamente. A TCC tem se mostrado essencial no tratamento de pacientes com depressão crônica e com histórico de traumas na infância.*

As autoras Catharina Lopes Scodro e Olívia de Quintana Figueiredo Pasqualetto **Quem liga para os Trabalhadores em Telemarketing? Análise da (Des)Proteção Jurídica frente à Pandemia** proporcionam um olhar a partir dos impactos da Revolução Tecnológica no cenário global dos setores de informática e telecomunicações que repercutiram no seio das relações de trabalho, considerando a ampliação da produção e do setor de serviços, oportunizando a *taylorização* do trabalho dos teleatendentes. Assim, com base no método de pesquisa dedutivo e na técnica de pesquisa bibliográfica, o presente estudo analisa a atividade laborativa do setor de *telemarketing*, sob a tutela jurídica prevista e as implicações da procedimentalização da atividade para os trabalhadores e para o meio ambiente do trabalho e as atualidades do tema, sobretudo em relação ao reconhecimento da atividade como essencial durante a pandemia internacional e o estado de calamidade pública de COVID-19 no Brasil em 2020.

Com a autoria de Flávia Lorena Brito, Cristiano Apolucena Cabral e Edson Caetano, o artigo **Saúde, Trabalho e Educação em Comunidades Tradicionais da Baixada Cuiabana** traz o aspecto local da temática desta revista, como parte das pesquisas do Grupo de Estudos e Pesquisa sobre Trabalho e Educação (GEPTE), que está vinculado ao Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGE) da Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT). As reflexões apresentadas partem do materialismo histórico e dialético enquanto

método e de elementos da pesquisa participante. O objetivo é analisar e apresentar o potencial de valorização da saúde na produção ampliada da vida em comunidades tradicionais e a possibilidade da superação das explorações, expropriações, da inferiorização da mulher e da mercantilização da doença, tão essenciais nas relações de produção capitalistas. Esta produção ampliada da vida se contrapõe aos imperativos da lógica do capital, os quais adoecem as pessoas e a natureza com a sua exploração, alienação e utilização de insumos químicos e agrotóxicos.

As autoras Elisangela do Nascimento Covre Silva, Klindia Ramos Barcelos e Maristela Dalbello-Araujo apresentam o artigo **Comunidades Terapêuticas: retrocesso na Política de Saúde Mental**, que tem por objetivo discutir as atuais tendências da Política de Saúde Mental no Brasil, com o intento de evidenciar os retrocessos desta política sobretudo no que diz respeito à abordagem aos usuários de álcool e outras drogas. Trata-se de pesquisa documental e bibliográfica. Ressalta que a inclusão das Comunidades Terapêuticas, como integrante da rede de assistência, contraria os princípios da desinstitucionalização e da reabilitação psicossocial preconizados pela Lei nº 10.216/2001 e privilegiam intervenções pautadas em elementos técnicos e ideológicos que não são compatíveis com um Estado laico e um sistema de saúde baseado em evidências científicas. E defende que o repasse de verbas para serviços privados configura-se como uma privatização gradual e sistemática do Sistema Único de Saúde.

As autoras Vivian Lúcia Rodrigues de Oliveira e Íris Maria de Oliveira apresentam o artigo **As Particularidades do Trabalho dos Motoboys no Contexto Brasileiro**, que aborda a precarização

do trabalho dos motoboys no Brasil, cujo objetivo é realizar uma discussão acerca dos trabalhos produtivo e improdutivo, estabelecendo mediações para compreender as particularidades desta atividade profissional, necessária à reprodução social. Para tanto, pauta-se na perspectiva do materialismo-histórico dialético. Compreende-se que esta categoria profissional compõe a superpopulação relativa contemporânea e está submetida às novas formas de subsunção real do trabalho ao capital, cuja principal expressão se dá através da “uberização do trabalho”. Portanto, a submissão dos motoboys aos aplicativos de entrega escamoteia uma relação de subordinação, a qual estabeleceria a veracidade de firmar um emprego formal e os direitos a ele pertinentes.

A autora Dulcely Silva Franco apresenta o artigo **Saúde do Trabalhador e Equilíbrio Labor-Ambiental: Direitos de Deveres de Proteção** que trata dos deveres de proteção que recaem sobre o Estado e sobre os empregadores à proteção da saúde dos trabalhadores e ao equilíbrio do meio ambiente do trabalho. Com o objetivo de discutir os fundamentos normativos e teóricos acerca desses deveres, com enfoque na Teoria da Eficácia Direta e Imediata dos Direitos Fundamentais que norteia a questão no Brasil e se adequa à realidade nacional de profunda desigualdade socioeconômica. Como também, expor as bases jurídicas e doutrinárias dos direitos à saúde e ao equilíbrio labor-ambiental e apresentar a doutrina dos deveres de proteção a esses direitos fundamentais. A conclusão é a de que tanto o Estado quanto os empregadores devem defender e proteger a saúde dos trabalhadores e o equilíbrio labor-ambiental.

As autoras Lucineia Soares da Silva e Rebecca Kerina Soares de Jesus, trazem a discussão do financiamento com o artigo

**A Renúncia Fiscal no Governo Blairo Maggi e o Impacto no Financiamento do Sus**, em língua espanhola, e apresentam a partir da Tese - Mato Grosso: “celeiro do mundo”. Um estudo sobre as relações de poder e as implicações nas políticas públicas”, do Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Federal de São Carlos, em parceria com a UNEMAT. Apresenta as consequências a partir das relações de poder constituídas e que tiveram como resultado a Lei 7958 de 2003, que instituiu o Plano de Desenvolvimento de Mato Grosso (Renúncia Fiscal) no financiamento do SUS. O objetivo foi identificar as perdas de receita do SUS a partir da política de renúncia fiscal do governo Blairo Maggi. Na abordagem quantitativa, analisaram-se valores renunciados. A receita renunciada em virtude da lei impacta diretamente no financiamento da saúde por possuir vinculação de receita garantida pela Constituição Federal. O financiamento do SUS é duplamente prejudicado quando uma política de renúncia tributária é instituída pelo Estado ao considerarmos que possuem, em um imposto indireto e regressivo, sua maior fonte de receita, o ICMS.

As autoras Déborah Barbosa Camacho e Waleska Malvina Piovan Martinazzo apresentam em língua inglesa, **o artigo Da Escravidão Colonial à “Condição Análoga A De Escravo”**: Uma Análise do Amadurecimento Histórico, o tema do trabalho escravo no Brasil e envolve, também, a análise crítica das origens das figuras influenciadoras do trabalho escravo em nosso país. Destaca as principais características da escravidão colonial brasileira, passando pelos contratos de Parceria, Colonato, Aviamento, Peonagem, analisando tais institutos e demonstrando como o trabalho escravo estabeleceu as suas nuances próprias no contexto regionalizado da

economia, sociedade e política brasileira delineando o crime de redução à condição análoga a de escravo. O artigo em questão é fruto de pesquisa em que se adotou o método dedutivo e das técnicas da pesquisa bibliográfica, documental, descritiva e histórica. O presente texto projeta uma crítica às políticas públicas inefetivas para erradicar o trabalho escravo no país, vislumbrando, por fim, que tal escopo apenas será alcançado acaso a iniciativa privada se envolva genuinamente neste processo.

A autora Amanda Bezerra Carvalho apresenta o artigo **Comentários sobre a Modalidade de Contrato de Trabalho Intermitente no Brasil**, que tem por escopo retratar a modalidade de contrato de trabalho intermitente no Brasil, instituída a partir da Lei nº 13.467/2017, comumente conhecida como Reforma Trabalhista, que envolve alterações na forma de contratação, habitualidade, jornada de trabalho, salário, verbas trabalhistas e previdência social. O desenvolvimento da pesquisa aborda o direito comparado, retratando as experiências estrangeiras enquanto recorte para a construção desta modalidade de contrato e no que consistem as especificidades do trabalho intermitente no Brasil, traçando dados secundários do período de novembro de 2017 a julho de 2019. O resultado da pesquisa afirma que a Lei nº 13.467/2017 viola princípios constitucionais e de Direitos Humanos, enfraquecendo os direitos trabalhistas dessa categoria profissional.

De autoria de Gabriel Anizio Caldas, Giordanna Laura da Silva Santos e Adebônio Oliveira Dias o artigo **Os Limites ao Poder Diretivo Patronal no Sistema Capitalista Pautados na Dignidade da Pessoa Humana e no Valor Social do Trabalho** analisa se a legislação laboral define os requisitos essenciais para a configuração do



vínculo empregatício, dentre os quais a subordinação, que alicerça o poder diretivo do empregador, cujo qual se manifesta através do poder de organização, controlador e disciplinar. Todavia, referido poder não é absoluto, possuindo como limites os direitos fundamentais as cláusulas contratuais, normas coletivas e princípios, como a dignidade da pessoa humana e o valor social do trabalho, com objetivo de garantir harmonia e direitos fundamentais. Dessa forma, o presente trabalho irá analisar, a partir de pesquisa bibliográfica, como esses limites repercutem na esfera trabalhista para garantir melhores condições de trabalho e sociais aos empregados.

Nos **TEMAS LIVRES** esta edição apresenta ainda três artigos com temas relevantes para os Programas de Pós-Graduação em Direito e em Política Social, que dialoga com a temática principal da Revista na medida que também enfoca a situação da classe trabalhadora sob diversos aspectos.

De autoria de Landial Moreira Junior e Norma Sueli Padilha, este artigo **O Princípio de Proteção do Trabalhador e a Redação do Item II Da Súmula 448 Do TST: A Corte Trabalhista Legislando?** Versa sobre como a Corte Trabalhista consolidou sua jurisprudência no sentido de que a higienização de instalações sanitárias de uso público ou coletivo de grande circulação, e a respectiva coleta de lixo, enseja o pagamento de adicional de insalubridade em grau máximo, pois incidiria, no caso, o disposto no Anexo 14 da Norma Regulamentadora nº 15, da Portaria nº 3.214/78 quanto à “coleta e industrialização de lixo urbano”. No entanto, muito se discute acerca dessa nova roupagem conferida a Súmula 448. Em que pese posicionamentos contrários, onde acusam o TST de ativismo judicial, entendemos que sua interpretação está em consonância com a Teoria

da Integridade do Direito, criada por Ronald Dworkin, onde se afasta a discricionariedade do magistrado e propõe uma interpretação jurídica observando-se o conjunto de regras e princípios, pautada pela busca de soluções mais justas e adequadas para os conflitos. Ademais, imperioso lembrar que o princípio de proteção do trabalhador surgiu da verificação de uma desigualdade fática entre os dois polos da relação de emprego. Nesse sentido, a finalidade do direito do trabalho de solucionar os conflitos nas relações trabalhistas é alcançada através do tratamento diferencial das partes, proporcionando uma interpretação mais benéfica ao empregado.

As autoras Soraide Isabel Ferreira e Janaina Carvalho Barros apresentam o artigo sobre **O exercício profissional das Assistentes Sociais no Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Mato Grosso – IFMT**, que tem por objetivo apresentar algumas reflexões sobre o exercício profissional das Assistentes Sociais no Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Mato Grosso: demandas sociais e respostas profissionais. Os resultados demonstram que o tempo dedicado ao processo de conhecimento e sistematização sobre a realidade com a qual se trabalhará é dividido com o volume de demandas excessivas para o número de profissionais disponíveis. Isso leva a uma tendência de aligeiramento e superficialização que termina por restringir a intervenção ao atendimento de demandas emergenciais, sem a devida problematização, o que prejudica a análise sob a ótica da dimensão coletiva, assim como o avanço no desenvolvimento das ações socioeducativas.

Os autores Yan Carlos Nogueira e Leonardo Moreira dos Santos, apresentam o artigo **Fundo Público, Internacionalização Financeira e Disputa Pelo Orçamento Estatal** que busca relacionar os debates

acerca da função do Fundo Público com as mudanças do capitalismo contemporâneo, sobretudo em seu aspecto de financeirização. Utiliza-se da metodologia de revisão de literatura com base em pesquisa sobre o tema. Para tal, está dividido em duas partes, na primeira desenvolve-se as características centrais do Fundo Público, sua importância para o desenvolvimento capitalista e seu caráter de campo de batalha entre as classes sociais. A segunda apresenta os determinantes históricos que propiciaram a hegemonia do financismo e como este têm atuado na apropriação do fundo público no capitalismo contemporâneo. Conclui-se que, em vista da ofensiva neoliberal sobre a classe trabalhadora, os direitos e as políticas sociais, a disputa desses espaços passa pela reorganização da classe trabalhadora não só nas esferas do Estado, mas sobretudo fora delas.

**Liliane Capilé Charbel Novais**

# ESSENCIAL E PRECÁRIO

## O DIREITO À SAÚDE, OS ENTREGADORES VIA PLATAFORMAS DIGITAIS E A COVID-19

Renan Bernardi Kalil<sup>1</sup>

**Resumo:** Este artigo investiga a expressão jurídica do direito à saúde dos entregadores via plataformas digitais. Esses trabalhadores foram classificados como essenciais pelo governo federal brasileiro no contexto da pandemia da COVID-19. Contudo, pesquisas recentes apontam que as condições de trabalho dos entregadores continuam precárias. O objetivo deste artigo é analisar a existência do direito à saúde dos entregadores de empresas de entrega proprietárias de plataformas digitais, independentemente da caracterização do vínculo empregatício. A hipótese é que o direito à saúde desses trabalhadores exige o cumprimento de determinadas obrigações pelas empresas, ainda que não identificada a relação de emprego. Adotamos o método analítico-descritivo, em que abordamos como se manifesta o direito à saúde para os trabalhadores, subordinados e autônomos. Para tanto, examinamos os instrumentos internacionais de direitos humanos, a legislação nacional e o posicionamento das instituições públicas trabalhistas, como a Justiça do Trabalho e o Ministério Público do Trabalho.

**Palavras-chave:** entregadores; plataformas digitais; COVID-19.

### ESSENTIAL AND PRECARIOUS

#### THE RIGHT TO HEALTH, DELIVERY WORKERS VIA DIGITAL PLATFORMS, AND THE COVID-19

**Abstract:** This paper investigates the legal expression of the right to health of delivery workers via digital platforms. The Brazilian federal

---

<sup>1</sup> Doutor em Direito pela USP. Procurador do Trabalho. **E-mail:** renan.kalil@gmail.com **ORCID:** <https://orcid.org/0000-0001-7883-8151>. **LATTES:** <http://lattes.cnpq.br/7665949215404367>.

government classified these workers as essential in the context of the COVID-19 pandemics. However, recent research indicates that the working conditions of delivery workers remain precarious. The objective of this article is to analyze the existence of the right to health of delivery workers via digital platforms, regardless of the characterization of the employment relationship. The hypothesis is that the right to health of these workers requires the fulfillment of certain obligations by the companies, even if the employment relationship is not identified. We have adopted the analytical-descriptive method, in which we analyze the right to health for workers, subordinate and autonomous. To reach our objective, we examine international human rights instruments, national legislation and the position of public labor institutions, such as the Labor Justice and the Labor Prosecution Service.

**Keywords:** Delivery workers. Digital platforms; COVID-19.

## Introdução

O primeiro caso da COVID-19, doença infecciosa ocasionada pelo coronavírus da síndrome respiratória aguda grave 2 (SARS-CoV-2), no Brasil, foi detectado em 26 de fevereiro de 2020<sup>2</sup>. A primeira morte em decorrência dessa enfermidade foi confirmada em 17 de março<sup>3</sup>. Ambos ocorreram em São Paulo. Em 20 de março, o governo federal declarou o estado de transmissão comunitária

---

<sup>2</sup> MINISTÉRIO DA SAÚDE. Brasil confirma primeiro caso da doença. 26 fev. 2020. Disponível em: <<https://www.saude.gov.br/noticias/agencia-saude/46435-brasil-confirma-primeiro-caso-de-novo-coronavirus>>. Acesso em: 02 jun. 2020.

<sup>3</sup> MINISTÉRIO DA SAÚDE. Coronavírus: 1 morte e 291 casos. 17 mar. 2020. Disponível em: <<https://www.saude.gov.br/noticias/agencia-saude/46552-coronavirus-1-morte-e-291-casos-confirmados>>. Acesso em: 02 jun. 2020.

do novo coronavírus em todo o território nacional, por meio da Portaria n. 454 do Ministério da Saúde. A Organização Mundial da Saúde (OMS) reconheceu a existência da pandemia da COVID-19 em 11 de março<sup>4</sup>.

Conforme a transmissão do novo coronavírus se disseminava pelo Brasil, governadores e prefeitos passaram a adotar medidas de isolamento social, decretar quarentena e, em alguns casos, determinar o confinamento, com o objetivo de diminuir o ritmo de adoecimento da população, para que o sistema de saúde tivesse condição de atender os enfermos e não entrasse em colapso.

Em 20 de março, o governo federal editou o Decreto n. 10.282, que define atividades essenciais como aquelas “indispensáveis ao atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade, assim considerados aqueles que, se não atendidos, colocam em perigo a sobrevivência, a saúde ou a segurança da população” (art. 3º, § 1º) e estabelece um rol de serviços que possuem essas características. Parte deles auxiliam as pessoas a ficarem em casa para a manutenção do distanciamento social, como a entrega de produtos de saúde, higiene, alimentos e bebidas (art. 3º, § 1º, XII).

Grande parcela desses serviços de entrega são realizados por empresas do setor proprietárias de plataformas digitais, como iFood, Rappi, UberEats, dentre outras. Os entregadores são contratados como trabalhadores autônomos e não possuem proteção laboral. No Poder Judiciário Trabalhista, o tema ainda

---

<sup>4</sup> WORLD HEALTH ORGANIZATION. WHO Director-General’s opening remarks at the media briefing on COVID-19. 11 mar. 2020. Disponível em: <<https://www.who.int/dg/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---11-march-2020>>. Acesso em: 02 jun. 2020.

não foi pacificado: há algumas decisões que reconhecem o vínculo empregatício e outras não identificam relação de emprego. Ou seja, trabalhadores essenciais no período de disseminação do coronavírus não têm direitos.

O objetivo deste artigo é analisar a existência do direito à saúde dos entregadores de empresas de entrega proprietárias de plataformas digitais, independentemente da caracterização do vínculo empregatício. A hipótese é que o direito à saúde desses trabalhadores exige o cumprimento de determinadas obrigações pelas empresas, ainda que não identificada a relação de emprego.

Adotamos o método analítico-descritivo, em que abordamos como se manifesta o direito à saúde para os trabalhadores, subordinados e autônomos. Para tanto, examinamos os instrumentos internacionais de direitos humanos, a legislação nacional e o posicionamento das instituições públicas trabalhistas, como a Justiça do Trabalho e o Ministério Público do Trabalho.

O artigo se estrutura em três partes. Na primeira, estudamos as condições de trabalho dos entregadores em empresas proprietárias de plataformas digitais durante a pandemia da COVID-19. Na segunda, tratamos do direito à saúde dos trabalhadores no ordenamento jurídico brasileiro. Na terceira, analisamos as respostas oferecidas pelas instituições públicas trabalhistas no contexto de disseminação do coronavírus.

## **O trabalho dos entregadores via plataformas e a COVID-19**

A disseminação do novo coronavírus impactou diversas atividades econômicas e condições de trabalho. Enquanto parte considerável de setores teve queda substantiva de faturamento, alguns outros

tiveram aumento da demanda, como ocorreu com as empresas proprietárias de plataformas que oferecem serviços de entrega<sup>5</sup>. Esse movimento provocou mudanças na dinâmica de trabalho dos entregadores.

Pesquisadores da Rede de Estudos e Monitoramento da Reforma Trabalhista (REMIR) realizam levantamento das condições de trabalho dos entregadores via plataformas digitais no período do aumento dos casos de COVID-19 no país. O objetivo foi analisar o tempo de trabalho, remuneração, medidas de proteção e a relação dos trabalhadores com os riscos de contaminação<sup>6</sup>.

A carga horária dos entregadores, que já era elevada antes da disseminação do novo coronavírus, manteve-se alta. Comparando a situação anterior e a atual, houve elevação da quantidade de trabalhadores que desempenhavam atividades entre 7 e 8 horas diárias (de 22,59% para 24,44%) e entre 13 e 14 horas diárias (de 8,89% para 11,48%). Para aqueles que trabalhavam mais de 15 horas diárias, houve uma pequena oscilação negativa (de 7,78% para 7,41%)<sup>7</sup>.

---

<sup>5</sup> MEIRELES, Leandro. Quarentena pelo coronavírus impacta downloads de aplicativos de entregas. *Consumidor Moderno*, São Paulo, 24 mar 2020. Disponível em: <<https://www.consumidormoderno.com.br/2020/03/24/quarentena-coronavirus-impacta-aplicativos-entregas>>. Acesso em: 29 maio 2020; MELO, Gabriela. Crise do coronavírus impulsiona aplicativos de entregas no Brasil. 17 mar 2020. *Reuters Brasil*, São Paulo, 17 mar 2020. Disponível em: <<https://br.reuters.com/article/internetNews/idBRKBN2142SH-OBRIIN>>. Acesso em: 05 jun 2020.

<sup>6</sup> ABÍLIO, Ludmila Costhek; ALMEIDA, Paula Freitas; AMORIM, Henrique; CARDOSO, Ana Claudia Moreira; FONSECA, Vanessa Patriota da; KALIL, Renan Bernardi; MACHADO, Sidnei. Condições de trabalho de entregadores via plataforma digital durante a Covid-19. *Revista Jurídica Trabalho e Desenvolvimento Humano*, Campinas, EDIÇÃO ESPECIAL – DOSSIÊ COVID-19, p. 1-21, 2020.

<sup>7</sup> ABÍLIO, Ludmila Costhek; ALMEIDA, Paula Freitas; AMORIM, Henrique; CARDOSO, Ana Claudia Moreira; FONSECA, Vanessa Patriota da; KALIL, Re-



Durante o período de disseminação do novo coronavírus, 43,3% apontou trabalhar até oito horas diárias e 56,7%, acima de nove horas por dia, sendo, neste último grupo: 18,5% entre 9 e 10 horas diárias, 19,3% entre 11 e 12 horas diárias, 11,48% entre 13 e 14 horas diárias e 7,4% acima de 15 horas diárias<sup>8</sup>.

A quantidade de dias da semana que os entregadores desenvolvem atividades também é alto. No período de disseminação do novo coronavírus, 51,9% relatou trabalhar todos os dias da semana e 26,3%, seis dias. Ou seja, 78,1% dos entrevistados trabalham seis ou sete dias<sup>9</sup>. Nesse sentido, considerando a carga horária diária e a quantidade de dias que trabalham, o tempo que os entregadores destinam ao trabalho semanalmente é muito elevado.

Apesar do aumento da demanda das empresas proprietárias de plataformas que oferecem serviços de entrega e da grande carga horária dos trabalhadores, identificou-se uma queda na remuneração dos entregadores. A maior parte dos entrevistados (58,9%) apontaram que seus ganhos diminuíram no período de disseminação do novo coronavírus, enquanto 29,6% afirmaram que não houve alteração e 10% colocaram que ocorreu um aumento da remuneração<sup>10</sup>.

Comparando-se o período anterior e atual, nota-se aumento na quantidade de entregadores que afirmaram ganhar até R\$ 520 por semana e uma queda expressiva entre aqueles que indicaram receber acima desse valor. Antes da disseminação do novo

---

nan Bernardi; MACHADO, Sidnei. op. cit., p. 6-7.

<sup>8</sup> Id. Ibid., p. 7.

<sup>9</sup> Id. Ibid., p. 8.

<sup>10</sup> Id. Ibid., p. 8-9.

coronavírus, 51,5% dos entrevistados apontaram que obtinham mais de R\$ 520 por semana, enquanto atualmente, 26,7% disseram ter esse rendimento<sup>11</sup>.

Sobre o bônus oferecidos pelas empresas para os entregadores, 49,3% afirmaram que houve uma redução dos incentivos oferecidos no atual momento, 45,6% apontaram que não ocorreu mudança e somente 5,2% disseram ter identificado aumento<sup>12</sup>.

Em relação à diminuição da remuneração dos entregadores, os pesquisadores destacaram dois pontos: (i) houve um aumento no número de cadastro de trabalhadores nos últimos meses, como indicado pelas empresas e pela pesquisa, em que 9,4% dos entrevistados afirmaram que começaram a trabalhar depois do início da disseminação do novo coronavírus; (ii) o valor da hora de trabalho e/ou dos bônus foram reduzidos recentemente, apesar do crescimento da procura pelo serviço de entrega<sup>13</sup>.

O exame conjunto do tempo de trabalho e da remuneração, no período anterior e atual de disseminação do novo coronavírus, apresenta uma visão mais detalhada da situação dos entregadores. Dos 129 trabalhadores que indicaram a manutenção do tempo de trabalho no presente momento, mais da metade relatou queda da remuneração, sendo que os mais afetados foram os que trabalham acima de 9 horas diárias. Como exemplo, apontamos dois casos: (i) entre aqueles que continuaram trabalhando mais de 15 horas por dia,

---

<sup>11</sup> Id. Ibid., p. 9.

<sup>12</sup> Id. Ibid., p. 11.

<sup>13</sup> ABÍLIO, Ludmila Costhek; ALMEIDA, Paula Freitas; AMORIM, Henrique; CARDOSO, Ana Claudia Moreira; FONSECA, Vanessa Patriota da; KALIL, Renan Bernardi; MACHADO, Sidnei. op. cit., p. 10-11.

64,3% indicaram que houve redução de ganhos; (ii) para os entregadores que prosseguiram trabalhando entre 13 e 14 horas diárias, 71,4% apontaram diminuição em seus ingressos<sup>14</sup>.

Entre os trabalhadores que afirmaram trabalhar mais durante a disseminação do novo coronavírus em comparação com o período anterior, 52% apontou que houve queda da remuneração, enquanto para 21% os ganhos foram mantidos e, para 21%, os ingressos aumentaram<sup>15</sup>.

Os pesquisadores apontam dois motivos para a configuração dessa situação. O primeiro é que o aumento do número de trabalhadores cadastrados elevou a oferta de trabalho e, conseqüentemente, diminuiu a quantidade de serviço disponível para os entregadores. Assim, os trabalhadores tiveram de trabalhar mais horas para tentar manter o patamar de ganhos. O segundo é a queda na oferta de bônus e prêmios e dos períodos com tarifas dinâmicas<sup>16</sup>.

Em relação às medidas preventivas contra a contaminação pelo novo coronavírus, 57,7% dos entregadores afirmaram não ter recebido apoio das empresas para diminuir os riscos de contágio durante o seu trabalho, enquanto 42,3% apontaram ter recebido algum material para se proteger ou orientações para evitar o adoecimento por COVID-19. Nesse segundo grupo, 57% disseram que as empresas lhes informaram sobre como desenvolver suas atividades de forma mais segura e 45% indicaram que obtiveram álcool-gel<sup>17</sup>.

---

<sup>14</sup> Id. Ibid. p. 10.

<sup>15</sup> Id. Ibid., p. 11.

<sup>16</sup> Id. Ibid., p. 10-11.

<sup>17</sup> Id. Ibid., p. 12-13.

Independentemente do auxílio dado pelas empresas, os trabalhadores adotaram medidas de prevenção por conta própria: 96% dos entrevistados afirmaram empregar alguma forma de proteção, sendo que as mais comuns foram o uso do álcool-gel (88,9%), de máscaras (74,8%) e a realização de entregas sem contato com os clientes das empresas (54,4%). A massiva adoção de medidas de prevenção pelos trabalhadores é reflexo do temor em adoecer: 83,2% dos entrevistados disseram ter receio de contrair COVID-19. Ainda, destaca-se que a necessidade de os trabalhadores empregarem medidas de proteção por conta própria indica que tiveram de absorver mais um custo para poderem trabalhar<sup>18</sup>.

As empresas proprietárias de plataformas negam que esteja ocorrendo queda da remuneração e omissão em fornecer material de proteção para prevenir o adoecimento pela COVID-19<sup>19</sup>. Contudo, ações judiciais propostas pelo Ministério Público do Trabalho requerendo que as empresas assegurem material de higienização aos trabalhadores<sup>20</sup> e diversas manifes-

---

<sup>18</sup> ABÍLIO, Ludmila Costhek; ALMEIDA, Paula Freitas; AMORIM, Henrique; CARDOSO, Ana Claudia Moreira; FONSECA, Vanessa Patriota da; KALIL, Renan Bernardi; MACHADO, Sidnei. op. cit., p. 13-14.

<sup>19</sup> BUSINESS & HUMAN RIGHTS RESOURCE CENTRE. Brasil: reportagens alegam que durante a pandemia entregadores/as de aplicativo trabalham mais, ganham menos e não recebem apoio das empresas para evitar o contágio durante o trabalho; inclui respostas das empresas. 25 maio 2020. Disponível em: <<https://www.business-humanrights.org/pt/brasil-reportagens-alegam-que-durante-a-pandemia-entregadores-as-de-aplicativo-trabalham-mais-ganham-menos-e-nao-recebem-apoio-das-empresas-para-evitar-o-contagio-durante-o-trabalho>>. Acesso em: 07 jun 2020.

<sup>20</sup> MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO. iFood e Rappi devem garantir material de higienização e assistência financeira aos entregadores para conter disseminação do coronavírus. Disponível em: <<http://www.prt2.mpt.mp.br/750-i>>

tações de entregadores que aconteceram recentemente, reivindicando melhoria na remuneração e oferta de medidas de segurança e saúde<sup>21</sup>, apontam que o quadro apresentado pela pesquisa encontra respaldo na realidade.

Portanto, entendemos que as condições de trabalho dos entregadores via plataformas digitais no período da disseminação do novo coronavírus são precárias, uma vez que houve queda da remuneração, manutenção de longas jornadas de trabalho e insuficiência no fornecimento de medidas de proteção. Isso se agrava pelo fato de as empresas contratarem os trabalhadores como autônomos, colocando-os à margem da regulação do trabalho<sup>22</sup>.

---

food-e-rappi-devem-garantir-material-de-higienizacao-e-assistencia-financeira-aos-entregadores-para-conter-disseminacao-do-coronavirus>. Acesso em: 07 jun 2020.

<sup>21</sup> G1. Coronavírus: motoboys protestam por EPIs e melhores taxas de entrega em Campinas. 27 abr 2020. Disponível: <<https://g1.globo.com/sp/campinas-regiao/noticia/2020/04/27/coronavirus-motoboys-protestam-por-epis-e-melhores-taxas-de-entrega-em-campinas.ghtml>>. Acesso em: 29 maio 2020; JUSTINO, Anderson. Niterói: entregadores de aplicativo protestam hoje. *O Dia*, Rio de Janeiro, 04 maio 2020. Disponível em: <<https://odia.ig.com.br/rio-de-janeiro/2020/05/5909816-niteroi--entregadores-de-aplicativo-protestam-hoje.html>>. Acesso em: 29 maio 2020; MAIA, Dhiego. Motoboys fazem buzinação em SP por melhor condição de trabalho na crise do coronavírus. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 20 abr. 2020. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2020/04/motoboys-fazem-buzinaco-em-sp-por-melhor-condicao-de-trabalho-na-crise-do-coronavirus.shtml>>. Acesso em: 29 maio 2020.

<sup>22</sup> A precariedade do trabalho é associada com a combinação de: (i) baixa remuneração, especialmente se abaixo de padrões mínimos e são variáveis; (ii) insegurança, pela falta de certeza sobre a continuidade do trabalho; (iii) reduzida margem de controle pelos trabalhadores, com a ausência da possibilidade de apresentar demandas sobre as condições de trabalho; e (iv) ausência de regulação do trabalho (RODGERS, Gerry. Precarious work in Western Europe: The state of the debate. In: RODGERS, Gerry; RODGERS, Janine (Eds.). *Precarious jobs in labour market regulation: the growth of atypical employment in Western Europe*. Geneva: International Labour Office, 1989, p. 3).

## O direito à saúde dos entregadores via plataformas

O direito à saúde está previsto nos arts. 6º e 196 da Constituição Federal. Ainda, seu art. 7º, XXII, estabelece que é direito dos trabalhadores a “redução dos riscos inerentes ao trabalho, por meio de normas de saúde, higiene e segurança”. Esses dispositivos devem ser analisados sob a lente de dois fundamentos da República: a dignidade da pessoa humana (art. 1º, III) e o valor social do trabalho (art. 1º, IV).

O Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, ratificado pelo Brasil por meio do Decreto n. 591, de 6 de julho de 1992, estabelece em seu art. 12.1, que “os Estados Partes do presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa de desfrutar o mais elevado nível possível de saúde física e mental. O art. 12.2, “b” enuncia que “as medidas que os Estados Partes do presente Pacto deverão adotar com o fim de assegurar o pleno exercício desse direito incluirão as medidas que se façam necessárias para assegurar: (...) a melhoria de todos os aspectos de higiene do trabalho e do meio ambiente”.

O Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais das Organizações das Nações Unidas, ao elaborar o Comentário Geral n. 14, sobre o direito ao desfrute do mais alto nível possível de saúde, em 2000, afirmou, no parágrafo 15 que o art. 12.2, “b” abrange

a adoção de medidas preventivas com relação aos acidentes de trabalho e doenças profissionais; (...) a prevenção e redução da

exposição da população a substâncias nocivas, tais como radiações e substâncias químicas nocivas e outros fatores ambientais prejudiciais que afetem direta ou indiretamente a saúde dos seres humanos. Além disso, a higiene do trabalho pretende reduzir ao mínimo, na medida do que seja razoavelmente viável, as causas dos perigos para a saúde resultantes do meio ambiente do trabalho<sup>23</sup>.

A Convenção Americana de Direitos Humanos, ratificada pelo Brasil por meio do Decreto n. 678, de 6 de novembro de 1992, prevê em seu art. 26 o desenvolvimento progressivo das normas econômicas, sociais e sobre educação ciência e cultura, previstas na Carta da Organização dos Estados Americanos. O referido documento estabelece dispositivos sobre o direito à saúde nos arts. 34, “i” e “l”, e 45, “h”. Ainda, a Declaração Americana de Direitos e Deveres do Homem, que deve ser utilizada para interpretar e aplicar a Carta da OEA, traz em seu art. IX o direito à saúde<sup>24</sup>.

A Comissão Interamericana de Direitos Humanos verificou

---

<sup>23</sup> COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES. *Observación general n. 14* (2000) – El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud (artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales). E/c.12/2000/4, 11 de agosto de 2000: “la adopción de medidas preventivas en lo que respecta a los accidentes laborales y enfermedades profesionales; (...) la prevención y reducción de la exposición de la población a sustancias nocivas tales como radiaciones y sustancias químicas nocivas u otros factores ambientales perjudiciales que afectan directa o indirectamente a la salud de los seres humanos. Además, la higiene industrial aspira a reducir al mínimo, en la medida en que ello sea razonablemente viable, las causas de los peligros para la salud resultantes del medio ambiente laboral”

<sup>24</sup> A identificação do direito à saúde a partir da interpretação do art. 26 tem origem na sentença proferida pela Corte Interamericana de Direitos Humanos no caso *Poblete Vilches c. Chile* (CORTE IDH. *Caso Poblete Vilches y otros vs. Chile*. Fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 8 de marzo de 2018. Serie C, n. 349).

o desrespeito ao direito à saúde em caso de trabalhadores em situação de vulnerabilidade, em que ficou evidente a relação entre o comportamento da empresa em não providenciar condições seguras de trabalho, a omissão do Estado em fiscalizá-las e os efeitos deletérios no direito ao trabalho, a suas condições justas e equitativas e à saúde<sup>25</sup>.

A Convenção n. 155 da Organização Internacional do Trabalho, ratificada pelo Brasil por meio do Decreto n. 1.254, de 29 de setembro de 1994<sup>26</sup>, aponta em seu art. 4.1 que

todo Membro deverá, em consulta com as organizações mais representativas de empregadores e de trabalhadores, e levando em conta as condições e as práticas nacionais, formular, pôr em prática e reexaminar periodicamente uma política nacional coerente em matéria de segurança e saúde dos trabalhadores e o meio ambiente do trabalho.

Complementando, o art. 4.2 estabelece que

essa política terá como objetivo prevenir os acidentes e os danos à saúde que forem consequência do trabalho, tenham relação com a atividade de trabalho ou se apresentarem durante o trabalho, reduzindo ao mínimo, na medida em que for razoável e possível, as causas dos riscos inerentes ao meio ambiente do trabalho.

O art. 11, “c” enuncia que

com a finalidade de tornar efetiva a política referida no artigo 4 da presente Convenção, a autoridade ou as autoridades competentes deverão

---

<sup>25</sup> COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. *Informe de fondo n. 64/18*. Opario Lemoth Morris y otros (Buzos Miskitos) v. Honduras. 8 de mayo de 2018.

<sup>26</sup> O governo federal revogou todos os decretos que tratavam de ratificação de convenções da OIT e os consolidou no Decreto n. 10.088, de 5 de novembro de 2019.



garantir a realização progressiva das seguintes tarefas: (...) a determinação das operações e processos que serão proibidos, limitados ou sujeitos à autorização ou ao controle da autoridade ou autoridades competentes, assim como a determinação das substâncias e agentes aos quais estará proibida a exposição no trabalho, ou bem limitada ou sujeita à autorização ou ao controle da autoridade ou autoridades competentes; deverão ser levados em consideração os riscos para a saúde decorrentes da exposição simultânea a diversas substâncias ou agentes.

Além disso, há obrigações que as empresas devem observar, previstas entre os arts. 16 a 21, como o fornecimento de equipamento de proteção individual e a garantia do exercício do trabalho em condições seguras, sendo que essas medidas não podem importar ônus para os trabalhadores.

A Organização Internacional do Trabalho, no relatório sobre a transição da economia informal para a economia formal (2014), destacou que a Convenção n. 155 “aplica-se a *todos* os setores da atividade econômica e a *todos* os trabalhadores desses setores” (grifos no original)<sup>27</sup>. Ainda, mencionou que o Comitê de Peritos em Convenções e Recomendações da OIT está acompanhando a aplicação da referida Convenção nos países-membros da OIT, ressaltando o fato que “no Brasil, esforços estão sendo realizados para estender a aplicação da legislação sobre segurança e saúde ocupacional para a economia informal”<sup>28</sup>.

Outra norma da OIT que merece destaque é a Recomendação n. 204, sobre a transição da economia informal para a

---

<sup>27</sup> INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION. *Transitioning from the informal to the formal economy – Report V (1)*. International Labour Conference – 103<sup>rd</sup> session. Geneva: International Labour Office, 2014, p. 30: “applies to *all* branches of economic activity and *all* workers in those branches” (parágrafo 77).

<sup>28</sup> Id. Ibid.: “in Brazil, efforts are being made to extend the application of the occupational safety and health (OSH) legislation to the informal economy” (parágrafo 78).

economia formal (2015). O seu art. 17, “b” enuncia que “os membros deverão: (...) promover e aumentar a proteção da segurança e da saúde do trabalho aos empregadores e trabalhadores da economia informal”.

Destacamos que tratados internacionais de direitos humanos, como os mencionados, ocupam um espaço próprio na hierarquia das normas brasileiras. O STF, ao tratar do Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos e da Convenção Americana de Direitos Humanos no Recurso Extraordinário n. 466.343, afirmou que

o caráter especial desses diplomas internacionais sobre direitos humanos lhes reserva lugar específico no ordenamento jurídico, estando abaixo da Constituição, porém acima da legislação interna. O status normativo supralegal dos tratados internacionais de direitos humanos torna inaplicável a legislação infraconstitucional com ele conflitante, seja ela anterior ou posterior ao ato de decisão.

Ou seja, as normas internacionais de direitos humanos, se alinhadas à Constituição, sobrepõem-se à legislação ordinária.

O direito à saúde dos trabalhadores, como previsto nos tratados internacionais de direitos humanos mencionados, tem exigibilidade imediata. Corroboramos nosso entendimento o voto do Min. Edson Fachin na ADPF n. 347, quando aponta que

o Pacto de San José da Costa Rica possui status supralegal, conforme entendimento firmado por esta Corte, e, nos termos do art. 5º, § 1º, da Constituição Federal, suas normas tem aplicação imediata (...) Inexistem motivos para prorrogar a aplicabilidade da norma convencionada internacionalmente, sejam por razões de ordem técnica ou financeira, ou ainda de necessidade de adequação. A cultura jurídica precisa dar efetividade aos compromissos firmados pela República Federativa do Brasil e às normas positivadas democraticamente debatidas no âmbito do Poder Legislativo e sancionadas pelo Poder Executivo.

Ainda, destacamos que o trabalho deve ser considerado como elemento determinante e condicionante da organização social e econômica do país, nos termos do art. 3º, da Lei n. 8.080/90 (Lei Orgânica da Saúde), e colocado no centro da política nacional de enfrentamento ao novo coronavírus. A Lei n. 8.080/90 também estabelece que, apesar de o Estado ter o dever de prover as condições indispensáveis ao pleno exercício do direito à saúde (art. 2º, caput), não se afasta a responsabilidade de outros entes, como as empresas (art. 2º, § 2º).

Por fim, apontamos que o art. 932, III do Código Civil prevê que são responsáveis pela reparação civil “o empregador ou comitente, por seus empregados, serviçais e prepostos, no exercício do trabalho que lhes competir, ou em razão dele”.

Portanto, a leitura que se faz tanto dos dispositivos acima mencionados, constitucionais, convencionais e legais, é que todo o trabalhador, independentemente da natureza jurídica da relação de trabalho que possui com o tomador de serviços, é sujeito de direitos que garantam a sua segurança e saúde no trabalho. Assim, Estado e entidades que se beneficiam do trabalho alheio devem adotar medidas para assegurá-lo.

## **As respostas das instituições públicas trabalhistas**

A disseminação do novo coronavírus e a falta de proteção social dos entregadores via plataformas criam um cenário preocupante, na medida em que a atividade desses trabalhadores foi considerada essencial e, diante das medidas de isolamento social e de quarentena, era de se esperar um aumento na demanda por esses serviços, o que implicaria maior exposição dos trabalhadores e aumento de chances em adoecer.

Em face desse cenário, o Ministério Público do Trabalho passou a tomar medidas. A primeira foi a expedição da Nota Técnica n. 01/2020, da Coordenadoria Nacional de Combate às Fraudes Trabalhistas (CONAFRET), com o objetivo de orientar a atuação dos procuradores do Trabalho.

O documento aponta vinte e três medidas que deveriam ser recomendadas às empresas proprietárias de plataformas para conter a disseminação do novo coronavírus e o adoecimento dos trabalhadores por COVID-19, como a garantia de condições sanitárias, protetivas, sociais e trabalhistas, fornecer álcool-gel aos trabalhadores, providenciar espaços para a higienização dos veículos, evitar o contato físico entre trabalhadores e clientes, oferecer informações e orientações sobre medidas de controle, dentre outras.

O Ministério Público do Trabalho, com base na referida Nota Técnica, expediu recomendações a diversos governos estaduais, para que o poder público exigisse das empresas proprietárias de plataformas medidas que protegessem a saúde dos entregadores. A partir da atuação do MPT, os governos da Bahia (Nota Técnica COE Saúde n. 46, de 03 e abril de 2020), Pernambuco (Portaria SES/PE n. 162, de 16 de abril de 2020), Ceará (Decreto n. 33.544, de 19 de abril de 2020), Minas Gerais (há previsões sobre o tema no protocolo sanitário de retorno às atividades elaborado pelo Estado) e de São Paulo (Portaria CVS-13, de 10 de junho de 2020) e o município de Palmas (Nota Técnica n. 21, da Superintendência de Atenção Primária e Vigilância em Saúde) publicaram normativas estabelecendo obrigações que essas empresas devem cumprir.

Ainda, foram ajuizadas ações civis públicas com o objetivo de obrigar as empresas proprietárias de plataformas a cumprir medidas

de proteção aos trabalhadores. As medidas foram propostas pelo Ministério Público do Trabalho em face da iFood (Processo n. 1000396-28.2020.5.02.0082), da Rappi (Processo n.1000405-68.2020.5.02.0056) e da UberEats (Processo n. 1000436-37.2020.5.02.0073), com base nas medidas indicadas na referida Nota Técnica da CONAFRET, requerendo que as empresas as observassem.

Nas três ações civis públicas, o MPT não apontou que as obrigações tinham origem no vínculo empregatício entre os empregadores e as empresas, em razão do tema suscitar controvérsia na Justiça do Trabalho, mas no direito à saúde de todos os trabalhadores. Essas ações foram propostas em São Paulo e têm abrangência nacional. Ainda, o MPT requereu a concessão de tutela de urgência antecipada, em relação às medidas sobre saúde e segurança, o que foi parcialmente acolhido pelos juízes do trabalho em primeira instância.

Contudo, as três empresas impetraram mandados de segurança no Tribunal Regional do Trabalho da 2ª Região (Processos n. 1000954-52.2020.5.02.0000, n. 1000962-29.2020.5.02.0000 e n. 1001102-63.2020.5.02.0000), requerendo a suspensão dos efeitos das decisões proferidas pelos juízes do trabalho. Nos três casos, os pedidos foram acolhidos, sob o argumento de “perigo de irreversibilidade dos efeitos da decisão”. As três ações civis públicas continuaram em trâmite na primeira instância para instrução dos casos.

A atuação dos Auditores-Fiscais do Trabalho ficou prejudicada no período de disseminação do novo coronavírus. A Medida Provisória n. 927, de 22 de março de 2020, estabeleceu em seu art. 31 que as suas atividades teriam caráter orientador, por cento e oitenta dias, salvo em casos de falta de registro de empregados, situações de

grave e iminente risco, acidentes de trabalho, trabalho em condições análogas às de escravo ou de trabalho infantil.

Apesar de o Supremo Tribunal Federal ter julgado o art. 31 da MP n. 927 inconstitucional nas ADIs n. 6.342, n. 6.344, n. 6.346, n. 6.348, n. 6.349, n. 6.352 e n. 6.354, no fim do mês de abril, tal dispositivo criou obstáculo para o funcionamento adequado da fiscalização do trabalho no início do período de disseminação do novo coronavírus.

Portanto, nota-se que as instituições públicas trabalhistas não conseguiram lograr plenamente a tutela da saúde dos entregadores via plataformas digitais. Por um lado, o Ministério Público do Trabalho teve postura ativa, elaborando Nota Técnica indicando as medidas que deveriam ser tomadas, trabalhando em conjunto com prefeituras e governos estaduais para a criação de normativas para proteger a segurança e saúde dos trabalhadores e propondo ações civis públicas para obrigar as empresas proprietárias de plataformas a garantirem a integridade física dos entregadores. Ainda, a Justiça do Trabalho, ao menos em primeira instância, foi receptiva aos pleitos apresentados pelo MPT e os deferiu.

Entretanto, a atuação do Poder Judiciário Trabalhista em segunda instância, ao suspender todas as decisões proferidas pelos juízes do trabalho, foi um obstáculo para a proteção do direito à saúde dos trabalhadores. Ao desobrigar as empresas proprietárias de plataformas a tomarem medidas para diminuir a exposição dos entregadores ao risco de contrair o novo coronavírus e adoecer de COVID-19, deixaram de levar em consideração a dignidade da pessoa humana, o valor social do trabalho e a razão de ser dessa justiça especializada: a tutela do trabalhador.

Finalmente, também destacamos a postura negativa do Poder Executivo Federal, uma vez que ao estabelecer o caráter orientador para as atividades da fiscalização do trabalho, constituiu um empecilho relevante para que auditores-fiscais pudessem cumprir devidamente as suas funções.

## **Considerações finais**

As condições de trabalho dos entregadores via plataformas digitais mantiveram-se precárias no Brasil durante a pandemia da COVID-19. A remuneração caiu, as jornadas de trabalho continuaram elevadas e, na grande maioria, os trabalhadores tiveram de tomar providências por conta própria para tentar prevenir o adoecimento.

O ordenamento jurídico brasileiro assegura o direito à saúde aos entregadores, independentemente da natureza jurídica da relação de trabalho com as empresas proprietárias de plataformas. A Constituição Federal e os tratados internacionais de direitos humanos tutelam a saúde de todas as pessoas, o que gera obrigações para o Estado e as empresas que se beneficiam do trabalho alheio. Essa garantia ganha maior importância em momento de crise sanitária.

Entretanto, o direito à saúde dos entregadores não foi respeitado durante a pandemia da COVID-19. Como se observa na pesquisa da REMIR, as empresas proprietárias de plataforma não adotam medidas de proteção de maneira satisfatória e, quando demandadas judicialmente, buscaram reformar as decisões para se eximir de quaisquer responsabilidades. O Ministério Público do Trabalho e juízes do Trabalho identificaram a necessidade de exigir o cumprimento de um conjunto mínimo de ações para tutelar a saúde dos

entregadores. Contudo, desembargadores do Tribunal Regional do Trabalho da 2ª Região suspenderam as sentenças que obrigavam as empresas a colocar em prática medidas de segurança e saúde. Em relação às normativas criadas em alguns Estados, é necessário verificar como as suas obrigações estão sendo implementadas pelas empresas e fiscalizadas pelas autoridades públicas.

O cenário vivenciado pelos entregadores via plataformas digitais expõe com crueza o mundo do trabalho no Brasil. Apesar de serem considerados essenciais para permitir a implementação de medidas com o objetivo de reduzir a disseminação do novo coronavírus, esses trabalhadores desenvolvem suas atividades em condições precárias. Antes que deveriam assumir as suas responsabilidades em face dessa situação, como as empresas proprietárias de plataforma e o Estado, são negligentes ou omissos. O direito à saúde dos entregadores via plataformas digitais durante a pandemia da COVID-19 foi transformado em uma peça de ficção pelos atores que tinham a obrigação de torná-lo uma realidade.

## Referências

ABÍLIO, Ludmila Costhek; ALMEIDA, Paula Freitas; AMORIM, Henrique; CARDOSO, Ana Claudia Moreira; FONSECA, Vanessa Patriota da; KALIL, Renan Bernardi; MACHADO, Sidnei. Condições de trabalho de entregadores via plataforma digital durante a Covid-19. *Revista Jurídica Trabalho e Desenvolvimento Humano*, Campinas, EDIÇÃO ESPECIAL – DOSSIÊ COVID-19, p. 1-21, 2020. BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)>. Acesso em: 20 abr. 2020.



BRASIL. Decreto n. 591, de 6 de julho de 1992. Atos internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Promulgação. *Diário Oficial da União*, Brasília, 7 jul. 1992. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/d0591.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm)>. Acesso em: 02 jun. 2020.

BRASIL. Decreto n. 678, de 6 de novembro de 1992. Promulga a Convenção Americana de Direitos Humanos (Pacto de San José da Costa Rica), de 22 de novembro de 1969. *Diário Oficial da União*, Brasília, 9 nov. 1992. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D0678.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D0678.htm)>. Acesso em: 02 jun. 2020.

BRASIL. Decreto n. 1.254, de 29 de setembro de 1994. Promulga a Convenção n. 155, da Organização Internacional do Trabalho, sobre Segurança e Saúde dos Trabalhadores e o Meio Ambiente do Trabalho, concluída em Genebra, em 22 de junho de 1981. *Diário Oficial da União*, Brasília, 30 set. 1994. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/D1254.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D1254.htm)>. Acesso em: 02 jun. 2020.

BRASIL. Decreto n. 10.282, de 20 de março de 2020. Regulamenta a Lei n. 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, para definir os serviços públicos e as atividades essenciais. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 20 mar. 2020. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/decreto/D10282.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/D10282.htm)>. Acesso em: 02 jun. 2020.

BRASIL. Lei n. 8.080, de 19 de setembro de 1990. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 20 set. 1990. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8080.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8080.htm)>. Acesso em: 02 jun. 2020.

BRASIL. Lei n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 11 jan. 2002.

Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/110406.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406.htm)>. Acesso em: 20 abr. 2020.

BRASIL. Ministério da Saúde. Portaria n. 454, de 20 de março de 2020. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 20 mar. 2020. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/portaria/prt-454-20-ms.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/portaria/prt-454-20-ms.htm)>. Acesso em: 02 jun. 2020.

BRASIL. Ministério Público do Trabalho. Nota Técnica CONAFRET n. 01/2020. Orientação do Ministério Público do Trabalho em face das medidas governamentais de contenção da pandemia da doença infecciosa COVID 19, voltada às empresas de transporte de mercadorias e de transporte de passageiros, por plataformas digitais. Procuradores: Tadeu Henrique Lopes da Cunha e Carolina de Prá Camporez Buarque. Brasília, 19 mar. 2020. Disponível em: <<https://mpt.mp.br/pgt/noticias/nota-conafret-corona-virus-01.pdf>>. Acesso em: 29 maio 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 6.342. Red. Min. Alexandre de Moraes. Requerente: Partido Democrático Trabalhista. Requerido: Presidente da República. Brasília, 29 abr. 2020. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/downloadTexto.asp?id=5071853&ext=RTF>>. Acesso em: 02 jun. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADPF n. 347. Voto: Min. Edson Fachin. Requerente: Partido Socialismo e Liberdade. Requerido: União. Brasília, 03 set. 2015. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10300665>>. Acesso em: 08 maio 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário n. 466.343. Redator do acórdão: Min. Gilmar Mendes. Recorrente: Banco Bradesco S.A. Recorrido: Luciano Cardoso Santos. Brasília, 05 jun. 2009. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2343529>>. Acesso em: 08 maio 2020.

BRASIL. Tribunal Regional do Trabalho da 2ª Região. Processo n. 1000396-28.2020.5.02.0082. Autor: Ministério Público do Trabalho. Réu: Ifood.com Agência de Restaurantes Online S.A. Juiz: Elizio Luiz Perez. São Paulo, 05 abr. 2020. Disponível em: <<https://pje.trt2.jus.br/consultaprocessual/detalhe-processo/10003962820205020082>>. Acesso em: 29 maio 2020.

BRASIL. Tribunal Regional do Trabalho da 2ª Região. Processo n. 1000405-68.2020.5.02.0056. Autor: Ministério Público do Trabalho. Réu: Rappi Brasil Intermediação de Negócios Ltda. Juiz: Elizio Luiz Perez. São Paulo, 05 abr. 2020. Disponível em: <<https://pje.trt2.jus.br/consultaprocessual/detalhe-processo/10004056820205020056>>. Acesso em: 29 maio 2020.

BRASIL. Tribunal Regional do Trabalho da 2ª Região. Processo n. 1000436-37.2020.5.02.0073. Autor: Ministério Público do Trabalho. Réu: Uber do Brasil Tecnologia Ltda. Juíza: Josiane Grossl. São Paulo, 14 abr. 2020. Disponível em: <<https://pje.trt2.jus.br/consultaprocessual/detalhe-processo/10004363720205020073>>. Acesso em: 29 maio 2020.

BRASIL. Tribunal Regional do Trabalho da 2ª Região. Processo n. 1000954-52.2020.5.02.0000. Impetrante: Ifood.com Agência de Restaurantes Online S.A. Impetrado: Juízo da 82ª Vara do Trabalho de São Paulo. Desembargadora Dóris Ribeiro Torres Pinha. São Paulo, 07 abr. 2020. Disponível em: <<https://pje.trt2.jus.br/consultaprocessual/detalhe-processo/10009545220205020000>>. Acesso em: 29 maio 2020.

BRASIL. Tribunal Regional do Trabalho da 2ª Região. Processo n. 1000962-29.2020.5.02.0000. Impetrante: Rappi Brasil Intermediação de Negócios Ltda. Impetrado: Juízo da 56ª Vara do Trabalho de São Paulo. Desembargador Roberto Barros da Silva. São Paulo, 07 abr. 2020. Disponível em: <<https://pje.trt2.jus.br/consultaprocessual/detalhe-processo/10009622920205020000>>. Acesso em: 29 maio 2020.

BRASIL. Tribunal Regional do Trabalho da 2ª Região. Processo n. 1001102-63.2020.5.02.0000. Impetrante: Uber do Brasil Tecnologia Ltda. Impetrado: Juízo da 73ª Vara do Trabalho de São Paulo. Desembargador José Roberto Carolino. São Paulo, 17 abr. 2020. Disponível em: <<https://pje.trt2.jus.br/consultaprocessual/detalhe-processo/10011026320205020000>>. Acesso em: 29 maio 2020.

BUSINESS & HUMAN RIGHTS RESOURCE CENTRE. Brasil: reportagens alegam que durante a pandemia entregadores/as de aplicativo trabalham mais, ganham menos e não recebem apoio das empresas para evitar o contágio durante o trabalho; inclui respostas das empresas. 25 maio 2020. Disponível em: <<https://www.business-humanrights.org/pt/brasil-reportagens-alegam-que-durante-a-pandemia-entregadores-de-aplicativo-trabalham-mais-ganham-menos-e-n%C3%A3o-recebem-apoio-das-empresas-para-evitar-o-cont%C3%A1gio-durante-o-trabalho>>. Acesso em: 07 jun. 2020.

COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. *Informe de fondo n. 64/18*. Opario Lemoth Morris y otros (Buzos Miskitos) v. Honduras. 8 de mayo de 2018.

COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES. *Observación general n. 14* (2000) – El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud (artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales). E/c.12/2000/4, 11 de agosto de 2000.

CORTE IDH. *Caso Poblete Vilches y otros vs. Chile*. Fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 8 de marzo de 2018. Serie C, n. 349.

G1. Coronavírus: motoboys protestam por EPIs e melhores taxas de entrega em Campinas. 27 abr 2020. Disponível em: <<https://g1.globo.com/sp/campinas-regiao/noticia/2020/04/27/coronavirus-motoboys-protestam-por-epis-e-melhores-taxas-de-entrega-em-campinas.ghtml>>. Acesso em: 29 maio 2020.

INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION. Recommendation n. 204 – Transition from the informal to the formal economy. Disponível em: <[https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100\\_INSTRUMENT\\_ID:3243110:NO](https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:3243110:NO)>. Acesso em: 02 jun. 2020.

INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION. *Transitioning from the informal to the formal economy* – Report V (1). International Labour Conference – 103<sup>rd</sup> session. Geneva: International Labour Office, 2014.

JUSTINO, Anderson. Niterói: entregadores de aplicativo protestam hoje. *O Dia*, Rio de Janeiro, 04 maio 2020. Disponível em: <<https://odia.ig.com.br/rio-de-janeiro/2020/05/5909816-niteroi--entregadores-de-aplicativo-protestam-hoje.html>>. Acesso em: 29 maio 2020.

MAIA, Dhiego. Motoboys fazem buzinação em SP por melhor condição de trabalho na crise do coronavírus. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 20 abr. 2020. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2020/04/motoboys-fazem-buzinaco-em-sp-por-melhor-condicao-de-trabalho-na-crise-do-coronavirus.shtml>>. Acesso em: 29 maio 2020.

MEIRELES, Leandro. Quarentena pelo coronavírus impacta downloads de aplicativos de entregas. *Consumidor Moderno*, São Paulo, 24 mar 2020. Disponível em: <<https://www.consumidormoderno.com.br/2020/03/24/quarentena-coronavirus-impacta-aplicativos-entregas>>. Acesso em: 29 maio 2020.

MELO, Gabriela. Crise do coronavírus impulsiona aplicativos de entregas no Brasil. 17 mar 2020. *Reuters Brasil*, São Paulo, 17 mar 2020. Disponível em: <<https://br.reuters.com/article/internetNews/idBRKBN2142SH-OBRIN>>. Acesso em: 05 jun 2020.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. Brasil confirma primeiro caso da doença. 26 fev. 2020. Disponível em: <<https://www.saude.gov.br/noticias/agencia-saude/46435-brasil-confirma-primeiro-caso-de-novo-coronavirus>>. Acesso em: 02 jun. 2020.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. Coronavírus: 1 morte e 291 casos. 17 mar. 2020. Disponível em: <<https://www.saude.gov.br/noticias/agencia-saude/46552-coronavirus-1-morte-e-291-casos-confirmados>>. Acesso em: 02 jun. 2020.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO. iFood e Rappi devem garantir material de higienização e assistência financeira aos entregadores para conter disseminação do coronavírus. Disponível em: <<http://www.prt2.mpt.mp.br/750-ifood-e-rappi-devem-garantir-material-de-higienizacao-e-assistencia-financeira-aos-entregadores-para-conter-disseminacao-do-coronavirus>>. Acesso em: 07 jun 2020.

RODGERS, Gerry. Precarious work in Western Europe: The state of the debate. In: RODGERS, Gerry; RODGERS, Janine (Eds.). *Precarious jobs in labour market regulation: the growth of atypical employment in Western Europe*. Geneva: International Labour Office, 1989.

WORLD HEALTH ORGANIZATION. WHO Director-General's opening remarks at the media briefing on COVID-19. 11 mar. 2020. Disponível em: <<https://www.who.int/dg/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---11-march-2020>>. Acesso em: 02 jun. 2020.

# UBERIZAÇÃO DO TRABALHO E OS RISCOS À SAÚDE DOS ENTREGADORES POR APLICATIVO FRENTE À PANDEMIA DA COVID-19

João Victor Maciel de Almeida Aquino<sup>1</sup>

Fabiano Diniz de Queiroz Pilate<sup>2</sup>

Ynes da Silva Félix<sup>3</sup>

**Resumo:** A recente pandemia de COVID-19 desencadeou uma série de efeitos na área do trabalho. A necessidade do distanciamento social e o alto risco de contaminação aos trabalhadores,

---

<sup>1</sup> Graduando em Direito pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS). Atua nas áreas de Direitos Humanos e Direito do Trabalho, possuindo produção na área de Migração, Integração Regional, Direito do Trabalho e Direito Processual do Trabalho. Bolsista FAPEC/UFMS. Membro do Grupo de Pesquisa “Direitos Humanos Sociais” e membro do “Observatório sobre Violência Contra a Mulher” da FADIR/UFMS. Ex-Presidente da Empresa Júnior de Direito da UFMS, Verus Consultoria Jurídica. **E-mail:** joaoaquino.direito@gmail.com **ORCID:** <https://orcid.org/0000-0002-9517-8092> **LATTES:** <http://lattes.cnpq.br/4781983824254223>

<sup>2</sup> Mestrando em Direito - Área de Concentração Direitos Humanos - Universidade Federal de Mato Grosso do Sul. Especialista em Direito Constitucional pela Universidade Cândido Mendes - RJ. Especialista em Psicologia Jurídica pela Instituto Leonardo da Vinci - SC. Graduado em Direito pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul. **E-mail:** diniz.fab@gmail.com **ORCID:** <https://orcid.org/0000-0002-7693-1851> **LATTES:** <http://lattes.cnpq.br/1758272921810045>

<sup>3</sup> Doutora e Mestre em Direito das Relações Sociais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Pós-doutora em Derechos Humanos sobre Las Generaciones de los Derechos Humanos y los Derechos Sociales” na Universidade de Salamanca. Atualmente é professora titular da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul e está na Direção da Faculdade de Direito da UFMS. Professora permanente do Curso de Mestrado em Direito da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul e Professora do Doutorado Interinstitucional em Direito da USP com a UFMS. Líder do Grupo de Pesquisa “Direitos Humanos Sociais” vinculado à linha de pesquisa “Direitos humanos, Estado e Fronteiras”. **E-mail:** ynesfelix@uol.com.br **ORCID:** <https://orcid.org/0000-0002-8784-6230> **LATTES:** <http://lattes.cnpq.br/0500761921703870>

inviabilizaram, em muitas situações, a manutenção da prestação do trabalho da forma tradicional, ou seja, presencial. Nesse contexto, temos uma parcela de trabalhadores, que no Brasil, cresce cada vez mais, os informais, que tiveram seus rendimentos drasticamente afetados. Dentre esses, existe um espectro de trabalhadores informais ainda mais vulnerável, os uberizados, e é sobre eles que trata a presente pesquisa. Estes trabalhadores prestam seu trabalho através de aplicativos, como *UberEats*, *Rappi*, *IFood*, que se popularizam nos últimos anos. A ausência de proteção jurídica, tendo em vista o não reconhecimento de vínculo de emprego, faz com que recaia diretamente sobre esses trabalhadores os riscos em saúde que decorram do exercício de sua atividade na pandemia. Assim, o presente trabalho busca analisar de que forma o trabalho uberizado, cuja principal característica é a autonomia na prestação do trabalho, sem qualquer proteção social garantida pelo tomador ou usuário do serviço, incorre em riscos à saúde do trabalhador durante a pandemia do COVID-19. Para tanto, far-se-á uso do método de pesquisa dedutivo, com revisão e análise qualitativa de bibliografia.

**Palavras-chave:** Uberização; Pandemia; Saúde dos trabalhadores; Direito do Trabalho.

## UBERIZATION OF WORK AND HEALTH RISKS FOR DELIVERY PERSONNEL BY APPLICATION IN THE FACE OF THE COVID-19 PANDEMIC

**Abstract:** The recent COVID-19 pandemic has had a number of effects in the area of work. The needs for social distance and the high risk to workers made, in many cases, the maintenance of the traditional form of work impracticable. In this context, still have another portion of workers, who in Brazil, count on an increasing number, the informal ones, who had their income drastically affected. Within this has an spectrum of informal workers we have an even more vulnerable group, the uberized, and this is what this research is about. These workers provide their work through applications such as Uber,



Rappi, Ifood, which have become popular in recent years, and the lack of legal protection, given the inexistence of employment, makes these workers fall directly on health risks arising from the exercise of its activity in the pandemic. Thus, the present work seeks to analyze how uberized work, whose main characteristic is the flexibility of the work relationship, without any guarantee or bond, incurs risks to the health of the worker during the COVID-19 pandemic. For this purpose, the deductive research method will be used, with a review and qualitative analysis of the bibliography.

**Keywords:** Uberization; Pandemic; Public health; Labor Law.

## Introdução

A uberização, termo cunhado a partir da experiência global da empresa *Uber*, ganhou relevância no mundo do trabalho em razão da nova dinâmica que apresenta às relações laborais. Utiliza-se da tecnologia da informação e comunicação (TIC) para, por meio de *smartphones*, fazer circular produtos e serviços de forma rápida e prática.

As empresas de aplicativos negam a real natureza da relação que firmam com seus “parceiros”, trabalhadores uberizados, colocando-se à margem das relações travadas entre aqueles que prestam serviços e ofertam produtos pelas plataformas e aqueles que os consomem.

Adotou-se nesta pesquisa a compreensão da uberização como nova forma de organização do trabalho, onde as empresas, por meio de algoritmos, gerenciam toda a prestação do serviço desempenhado por seus colaboradores, ou seja, pelos trabalhadores uberizados (ABÍLIO, 2019, p. 2).

Essa nova forma de organização do trabalho, forjada pelo capitalismo em sua etapa mais recente da precarização atua em

diversas modalidades de atividades, entretanto, este artigo irá se ater a uma delas, os entregadores por aplicativos, vinculados a empresas como *Uber Eats*, *iFood*, *Rappi*, *James Delivery*, entre outras, que encontraram um espaço amplo no mercado por meio de uma atuação pautada na informalidade, resultando em uma nova morfologia do trabalho (ANTUNES, 2018). A ausência de previsão legal acerca dos limites e características desse tipo de relação de trabalho, que as empresas defendem ser mera intermediação entre um prestador de serviços e um solicitante, coloca em situação de hipervulnerabilidade um contingente considerável de trabalhadores.

Como marco temporal, o período pandêmico da *Coronavirus Disease 2019* (COVID-19), tendo como finalidade a compreensão da vulnerabilidade pela qual estes trabalhadores passam nesse período específico.

A pesquisa faz-se pertinente, haja vista que, no período da pandemia, há alguns dados que sugerem aumento expressivo no número de demandas para entregas à domicílio – o *delivery* – havendo, como consequência, um número maior de trabalhadores uberizados circulando pelas cidades, expondo-se a riscos dos mais variados, e nesse caso, ao risco de contágio pelo novo coronavírus. A *hashtag* “*fiqueemcasa*”, alcança apenas uma parcela privilegiada da população brasileira e acaba descortinando um cenário de desigualdade ainda maior.

Dessa forma, esses trabalhadores que já se encontravam em relação de trabalho extremamente precária tanto pela ausência de vínculo empregatício que lhe garantisse melhor proteção através da aplicabilidade na relação os direitos sociais dispostos na Constituição Federal (CF), na Consolidação das Leis do Trabalho – CLT e na

normas de Previdência Social, além da exposição constante à acidentes de trabalho, posto que, diante de uma pandemia mundial, tais trabalhadores passam a ser demandados e se expõem para garantir o isolamento social de parcela da população brasileira, sem qualquer garantia sanitária.

O presente trabalho, e isso é importante ressaltar, não pretende deslegitimar a política do isolamento social como método preventivo preconizado pelas agências sanitárias de todo o mundo, mas demonstrar que alguns trabalhadores não estão inseridos nessa lógica e necessitam de políticas próprias para a sua proteção e conseqüentemente do Sistema de Saúde, a fim de se evitar um colapso.

Discorrer-se-á sobre quais as medidas que as empresas-aplicativos estão tomando diante desse cenário de preocupação com a saúde pública e os seus efeitos. Para tanto será utilizado o método de pesquisa dedutivo, com análise qualitativa de produções bibliográficas e de dados a respeito do tema.

## **1 A pandemia e seus efeitos no mundo do trabalho**

De acordo com o Ministério da Saúde, a COVID-19 identifica-se como uma doença causada pelo novo coronavírus SARS-CoV-2, que apresenta um quadro clínico que varia de infecções assintomáticas a quadros respiratórios graves, podendo resultar na morte do paciente. Alguns grupos são considerados mais vulneráveis, como os idosos, cardiopatas e aqueles que possuem algum outro tipo de comorbidade, contudo, adultos jovens também podem ser acometidos na forma mais grave da doença (BRASIL, 2020).

Por ser uma doença altamente contagiosa, espalhou-se com facilidade pelo globo. Os primeiros registros ocorreram na cidade de Wuhan, província de Hubei, na República Popular da China, uma crise de vários casos de pneumonia chamou a atenção das autoridades, descobrindo-se tratar de um novo tipo de coronavírus que ainda não havia sido identificada em seres humanos (GUO, YAN-RONG, et al, 2020, p. 5)

Em 11 de março de 2020, a Organização Mundial da Saúde caracterizou a infecção pela COVID-19 como pandemia, tendo esta classificação sido relevante para alertar os sistemas de saúde mundial para os desafios que se avizinhavam.

Assim, a recomendação mais prudente para o momento foi o incentivo ao isolamento social, evitando aglomerações em locais públicos e privados, uso de máscaras, cuidados com equipamentos de proteção individual, etc. A quarentena foi a medida mais adotada nos países mais atingidos pela pandemia com o fim de conter o avanço do vírus.

A partir daí, com o planeta em “modo quarentena”, os reflexos econômicos passaram a ser discutidos e se converteram em objeto de preocupação de diversos setores de produção, eis que com a política de isolamento, as empresas e setores de serviços precisariam ou encerrar suas atividades, ou diminuir o ritmo de produção, com a cautela necessária para a preservação dos empregados dos consumidores. Nesse âmbito, são identificados como reflexos já previstos da pandemia a paralisação de atividades, desestruturação de cadeias produtivas, aumento de demissões, afastamentos sem remuneração, inviabilização do trabalho dos autônomos e informais, além de efeitos que só se mensurarão após o fim desta (FRANÇA, 2020).

De acordo com dados do IBGE (2020) a retração do Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro poderá chegar a 5,89%, o que possivelmente resultaria em uma recessão sem precedentes.

No que tange ao mercado de trabalho, os efeitos também não são nada animadores. Até agora, em que pese ainda não existam muitos dados concretos, é possível constatar o aumento no número de desemprego, seguindo-se a tendência global. De acordo com dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD, coordenada pelo IBGE, continua em ascensão o número de desocupados no Brasil, que subiu de 13,6% para 15,6% só nos três primeiros meses do ano de 2020, sendo certo que este número tende a aumentar (IBGE, 2020).

Na medida em que os números de casos da doença cresceram no Brasil, muitas empresas, na esteira do que foi adotado no resto do mundo, passaram a adotar o *home office* aos seus trabalhadores, quando possível. No entanto, sabe-se que nem todas as atividades laborais poderiam ser exercidas de casa, como é o caso desses trabalhadores que ficaram sem opção salubre, ou saem de suas casas para exercer seus trabalhos correndo todos os riscos possíveis, ou deixam de auferir renda.

Ora, se para os trabalhadores empregados a situação já não é animadora, no caso dos trabalhadores autônomos e informais esta se mostra mais crítica, na medida em que as políticas de isolamento social, como as repetidas quarentenas e o *lockdown*, termo em inglês que ilustra o confinamento obrigatório com bloqueio total de qualquer atividade senão as essenciais, impedem que estes indivíduos exerçam aquele que, na maioria das vezes, é o seu único sustento.

Sobre esses trabalhadores é interessante pontuar que, o trabalho informal tem crescido consideravelmente, principalmente nos anos que se seguiram a partir das crises econômicas de 2008 e 2016, totalizando, ainda segundo dados da Pesquisa Nacional por amostras de Domicílios – PNAD, 39,9% dos postos de trabalho no país, sendo invisível aos olhos do Estado, o que resulta em dificuldades para se operacionalizar a proteção ao trabalhador, especialmente naquilo que se refere a garantia de direitos mínimos face a fatores externos determinantes que afetam o seu labor, como no caso de problemas econômicos, situações de calamidade como a pandemia da COVID-19 ou em casos de infortúnica. Nota-se que, em 2017, pela primeira vez na história o número de pessoas que trabalham sem carteira assinada e por conta própria superou o contingente das que trabalham com carteira assinada (SABINO; ABILIO, 2019, p. 113-114).

Porém, é possível ainda, entre esses trabalhadores já socialmente vulneráveis, destacar uma categoria altamente demandada durante a pandemia do novo coronavírus, sem que existisse qualquer preocupação com as medidas de isolamento social, eis que foram a solução para a manutenção de parte de muitas das necessidades sociais, são os já precarizados e conhecidos trabalhadores que laboram no contexto da uberização, utilizando-se de aplicativos, como o *Uber Eats*, *IFood*, *Rappi*, dentre diversos outros e, ante a característica de suas atividades e a vulnerabilidade pretérita, tornaram-se, por força da pandemia e de seus elementos transformadores, trabalhadores hipervulnerabilizados.

O trabalho informal no contexto da uberização, conforme se identifica é mais específico e as nuances que se relacionam à

exploração do trabalho devem ser consideradas, principalmente quando se parte do pressuposto de que uma das maiores, se não a maior, problemática dessa relação de trabalho é a sua natureza jurídica, uma vez que os serviços prestados pelos trabalhadores uberizados não têm sido compreendidos como uma relação de emprego, apesar das controvérsias que rondam o tema, de forma que inexistente qualquer obrigação do empregador frente ao trabalhador.

## **2 Uberização: da economia de compartilhamento à precarização do trabalho**

Antes de adentrar-se às especificidades do trabalho de entrega por aplicativo, e toda a problemática envolvida com os riscos sanitários no período pandêmico, é importante contextualizar e melhor compreender o fenômeno da uberização que, na perspectiva adotada neste artigo, apresenta-se como uma nova metamorfose pela qual atravessa o mundo do trabalho, orientando-o à informalidade e precariedade (ANTUNES, 2018, p. 42).

Há diversas discussões no meio acadêmico sobre a real natureza do fenômeno da uberização, porém, para fins desta pesquisa, partilha-se da compreensão proposta por Ludmila Costhek Abílio, pesquisadora da Universidade Estadual de Campinas, que há muito desenvolve uma investigação sobre a uberização nas diversas formas em que se apresenta, entendendo-a como:

(...) a uma série de transformações do trabalho, que em realidade estão em curso há décadas. A empresa Uber deu visibilidade a uma nova forma de organização, controle e gerenciamento do trabalho, que está assentada nestes processos. É preciso compreender a economia digital como um campo poderoso de reorganização do trabalho, mas não perder de vista que ela realiza uma atualização de elementos que estão em curso no mun-

do do trabalho, e que, sim, estão fortemente ligados com o desenvolvimento tecnológico, mas não só isso. Trata-se da relação das reconfigurações do papel do Estado – seja na eliminação de direitos do trabalho, seja na eliminação das barreiras ao fluxo do capital, trata-se do desemprego e de uma perda de formas do trabalho, além de mudanças na subjetividade do trabalhador (ABÍLIO, 2017, p. 20).

De fato, as empresas que se utilizam dessa nova modalidade não se compreendem como organizadoras dos fatores de produção. Essas empresas se reconhecem apenas como mediadoras ou facilitadoras da conexão entre prestadores de serviços e consumidores. Empresas como a *Uber* surgiram no contexto que se denomina Economia do Compartilhamento. Esta se identifica como um meio informal, colaborativo e sustentável de economia, pautado na autonomia dos indivíduos que, através de plataformas e outros meios tecnológicos equivalentes, que entrariam nessa equação como mero intermediário, promovem a troca de bens e serviços pessoalmente, numa dinâmica indivíduo-indivíduo, buscando identificar-se como uma alternativa mais barata e que evita o consumo de produtos oferecidos por corporações tradicionais, de forma que “cada troca ajuda alguém a fazer uma graninha e ajuda alguém a economizar um tempinho: como não gostar?” (SLEE, 2017, p. 34). O apelo da economia do compartilhamento vai além da economia de custos, utilizando-se de um discurso que apela a ideias tendências, como a preservação ambiental e a redução de resíduos, prometendo ser “uma alternativa sustentável para o comércio de grande circulação, ajudando-nos a fazer um uso melhor do de recursos subutilizados” (SLEE, 2017, p. 35).

Contudo, das empresas originadas como alternativas ao sistema econômico, surgiram grandes corporações que abraçam e re-



novam, reiteradamente, sua aproximação de valores que são diametralmente opostos ao que pode ser considerado como economia de compartilhamento, utilizando-se da tecnologia para promover uma verdadeira exploração de indivíduos, criando fortunas bilionárias com a suplantação de direitos e garantias conquistados de forma dolorosa. O que se nota, em verdade, é que essas empresas obscurecem a real natureza da relação entabulada entre elas e seus “parceiros” com o fim de se furtar das regulamentações concernentes não apenas ao direito do trabalho, mas também à regulação fiscal, sanitária, urbanística e profissional.

Diversamente do autônomo, o trabalhador uberizado não possui qualquer controle sobre o seu trabalho, ele apenas adere a uma plataforma e fica disponível às demandas que lhe forem repassadas pela inteligência artificial, sendo que:

Nessa condição de quem adere e não mais é contratado, o trabalhador uberizado encontra-se inteiramente desprovido de garantias, direitos ou segurança associados ao trabalho; arca com riscos e custos de sua atividade; está disponível ao trabalho e é recrutado e remunerado sob novas lógicas. Assim, a uberização conta com um gerenciamento de si que, entretanto, é subordinado e controlado por novos meios, que hoje operam pela automatização em dimensões gigantescas de extração e processamento de dados; estão em jogo novas formas de gerenciamento, controle e vigilância do trabalho, por meio das programações algorítmicas (ABÍLIO, 2019, p. 2).

Esse modelo foi replicado e hoje se encontra presente em um número de segmentos, principalmente naqueles relacionados ao transporte de passageiros e delivery de alimentos. Neste último caso, trabalhadores que antes recebiam diretamente dos restaurantes, como assalariados ou até mesmo em trabalhos intermitentes, mas de uma

forma ou de outra com um patamar mínimo de ganhos diário, hoje foi praticamente obrigado a aderir a algum aplicativo e gerenciado por programações algorítmicas, sem qualquer controle de sua atividade.

Nessa nova dinâmica, conforme afirma Ricardo Antunes (2018, p. 28-29), o trabalho:

Trata-se de uma espécie de trabalho sem contrato, no qual não há previsibilidade de horas a cumprir nem direitos assegurados. Quando há demanda, basta uma chamada e os trabalhadores e as trabalhadoras devem estar on-line para atender o trabalho intermitente. As corporações se aproveitaram: expande-se a ‘uberização’, amplia-se a ‘pejotização’, florescendo uma nova modalidade de trabalho: o escravo digital. Tudo isso para disfarçar o assalariamento.

Assim, ao falar-se em uberização não mais a aborda-se dentro do contexto da economia do compartilhamento, onde as plataformas de serviços uberizados insistem em se colocar. Trata-se sim da apresentação mais profunda da precarização do trabalho no século XXI, e a pandemia fez emergir de forma muito clara essa superexploração, especialmente por conta dos entregadores por aplicativos.

### **3 Os entregadores por aplicativos diante da pandemia do novo Coronavírus**

Conforme já bem explanado, além de alterações na dinâmica social como um todo, a pandemia mundial pelo novo coronavírus, causou profundas e abruptas transformações no mundo do trabalho. Entre as categorias mais afetadas encontram-se os trabalhadores informais. No que concerne aos trabalhadores uberizados, em especial os entregadores de aplicativos, existe uma forte demanda social para

que permaneçam nas ruas, laborando em tais posições, facilitando o isolamento social e quarentena de parte da população e ao mesmo tempo colaborando com a movimentação da economia.

Ainda não há dados seguros quanto ao aumento nos números, mas a startup colombiana Rappi, que entrou no Brasil em 2017 e atualmente opera em 60 cidades, calcula aumento de cerca de 30% no número de pedidos em toda a América Latina, com destaque para as categorias de farmácia, restaurantes e supermercados (FORBES, 2020)

O Decreto n. 10.282/2020, que regulamentou as atividades consideradas essenciais, e por assim dizer, as que poderiam permanecer em funcionamento, inovou ao prever como essencial os serviços de entrega de produtos de saúde, higiene, limpeza, alimentos e bebidas. O texto tornou possível o enquadramento das atividades exercidas por muitas das empresas uberizadas, como *IFood*, *Rappi* e *Uber Eats*, cuja atividade gira majoritariamente na entrega dos produtos acima indicados, o que possibilitou que diversos estabelecimentos, que não podiam realizar o atendimento presencial, o realizasse por meio dessas plataformas, ou seja, ampliou-se o campo de atuação dos aplicativos. A demanda por entregas que já havia aumentado com a pandemia, agora agregaria outros setores que não se utilizavam dessa forma de comercialização, culminando num aumento exponencial de trabalhadores uberizados com suas motocicletas ou bicicletas, circulando pelas cidades realizando um serviço tido como essencial, mas sem garantia alguma de segurança.

Nessa toada, enquanto o quadro econômico é preocupante para a maioria dos setores da produção e também dos serviços, para as empresas de entregas por aplicativos, a pandemia está sendo um momento de grande crescimento, com a recente compra pela empre-

sa *Uber* da empresa de delivery Postmates, por US\$ 2,65 bilhões, o equivalente a R\$ 13,9 bilhões, aproximadamente. Segundo a compradora a ideia é usar a nova companhia para aprimorar o Uber Eats, seu segmento de entregas, atendendo ao acréscimo na demanda proporcionado pelo isolamento social (VALOR INVESTE, 2020)

Percebe-se, assim, que com a pandemia, a atividade dos entregadores por aplicativos que já absorvia uma parcela expressiva de trabalhadores ociosos, desempregados e informais, ganhou um importante incremento, pelos seguintes motivos: 1º) houve um aumento natural na demanda pelas entregas em domicílio, exatamente como consequência da adoção de políticas de distanciamento social e do *home office* para algumas categorias; 2º) empresas que não se utilizavam dos serviços de entrega, venda *on line*, perceberam que esta seria uma alternativa viável para a manutenção da atividade empresarial; e 3º) a inclusão das atividades de entrega como serviços essenciais, assim sendo aquelas que poderiam se manter em operação mesmo diante das políticas de isolamento ou até mesmo de eventual decretação de *lockdown*.

A título de exemplo, o Diário Oficial da cidade de Campo Grande, Mato Grosso do Sul, publicou no dia 07 de julho de 2020, o Decreto n. 14.376, de 7 de julho de 2020, antecipando o início do toque de recolher na cidade, que passou das 22h para o início às 20h, em razão do crescente aumento de casos no município e também de mortes, excetua os entregadores, assim como o fez o anterior decreto deste município e também diversas outras cidades do Brasil, por atividade essencial (CAMPO GRANDE, 2020)

Dessa forma, a consideração dessa atividade como essencial colocou na linha de frente diversos trabalhadores, sujeitando-os a

diversos riscos, principalmente àqueles relacionados a contaminação por COVID-19, haja vista a forma como o trabalho se desenvolve, mas sem a contrapartida na preocupação na higidez desse trabalhador, gerente de si mesmo.

Os riscos a que estes trabalhadores estão sujeitos podem ser subdivididos em duas ordens: a) aqueles relacionados diretamente ao labor, que decorrem necessariamente da exposição; e b) aqueles relacionados à ausência de proteção legal e políticas públicas específicas por parte do Poder Público.

Na primeira hipótese, os trabalhadores que laboram na área de entrega estão em contato frequente com diversas pessoas que podem ou não estar acometidas pela Covid-19, seja entregando os produtos adquiridos ou manejando as máquinas de cartão de crédito comumente utilizadas para o pagamento. A proximidade e o contato com indivíduos, que randomicamente lhe são atribuídos, através das entregas aumenta a possibilidade de contágio, o que se agrava na medida em que parte considerável destes trabalhadores carece de equipamentos de proteção individual (EPI), como máscaras, álcool em gel, luvas, viseira e outros que contribuiriam para minimização do risco de infecção.

Por sua vez, em se tratando do segundo risco indicado, o trabalhador uberizado, caracterizado não como empregado, mas sim como empreendedor ou autônomo, carece dos direitos garantidos pelo vínculo empregatício, principalmente aqueles devidos por força da seguridade social, como benefícios previdenciários, como o auxílio-doença, que lhe garantiriam determinada estabilidade em face de eventual contaminação, podendo ainda ser privilegiados através da possibilidade da suspensão do contrato, com o efetivo pagamento através do

empréstimo fornecido pelo governo federal para o custeio dos salários de empregados que tiveram que se ausentar do trabalho por terem contraído a COVID-19 ou por possuírem comorbidades que importariam em risco de vida em caso de contaminação. Assim, ao trabalhador uberizado não há alternativas diante de um estado de pandemia.

Logo no início da pandemia, as empresas que operam essas plataformas de entrega e transporte, lançaram uma série de medidas com o objetivo de proteger trabalhadores, variando em grau a depender da empresa. Entre as grandes do ramo, como *iFood*, *Uber Eats*, *Rappi*, a maior das iniciativas foi da brasileira *iFood*. A empresa criou um fundo de dois milhões de reais para financiar trabalhadores que precisassem se ausentar do trabalho por fazerem parte do grupo de risco ou por terem contraído a COVID-19. A ajuda tem um período máximo de 28 dias e seria calculado tendo por base os ganhos percebidos pelo entregador nos últimos 30 dias, com valor mínimo de R\$ 300,00 (trezentos reais) apenas. A ajuda fornecida é ínfima se comparada as necessidades dos trabalhadores, ainda mais em caso de internação, que pode chegar a sessenta dias. A ajuda de 14 dias, ou mesmo a de 28, não seria suficiente para a manutenção da sobrevivência do trabalhador e de sua família (SUTTO, 2020).

Em que pese as ajudas anunciadas, em um levantamento feito por Abílio *et al* (2020, p. 12), constatou-se que 57,7% dos trabalhadores de aplicativos, entrevistados pela pesquisa, relataram não receberem nenhum apoio das empresas na promoção de cuidados ou medidas de prevenção, por sua vez, 43,3% relataram ter recebido apoio, sendo que em sua maioria este se resumiu a orientações gerais sobre como evitar a contaminação e reduzir o contato com os clientes ou o fornecimento pontual de álcool-gel (ABILIO *et al*, 2020, p. 12-13).

De acordo com a Procuradora-chefe no Ministério Público do Trabalho no Ceará, tais medidas são insuficientes e enfatiza a responsabilidade das empresas por esses trabalhadores, no sentido de garantir a saúde e a segurança, com medidas e equipamentos de proteção, locais para que eles possam lavar as mãos e higienizar motos e outros equipamentos. “Imagine trabalhar exaustivamente, na rua, sem acesso a banheiro, água potável, local para descanso ou refeição. Correr o risco de contaminação no trabalho, sem receber equipamento de proteção ou treinamento e, além de tudo, nem saber quanto vai ganhar no fim do mês”, exemplifica. “Tudo isso é fator de adoecimento”. (MPT, 2020)

Percebe-se que as medidas adotadas pelas empresas, quando existentes, são pouco substanciais e poderíamos dizer até que ineficientes. Estamos tratando de uma parcela expressiva de trabalhadores que circulam nas ruas numa jornada diária de mais de 10 horas por dia ou até mais que isso, circulando pelas cidades, sem local própria para higiene pessoal e de seus objetos. É imperativa uma tomada de postura mais assertiva por parte das empresas e também de políticas públicas específicas por parte dos governos. O dilema desses milhares de trabalhadores é complexo: o próprio sustento ou a submissão de si e de sua família a riscos?

Outrossim, é necessário partir-se da noção que no Brasil o acesso à testes de COVID-19 não é fácil e os aplicativos tem como exigência principal para o fornecimento de qualquer auxílio financeiro a comprovação do teste com resultado positivo. As políticas de muitas secretárias estaduais e municipais só admite a testagem a partir dos primeiros sintomas e, em alguns casos, a partir do oitavo dia da manifestação dos primeiros sintomas, de forma que até soli-

citar o auxílio dos aplicativos o trabalhador já terá o seu estado de saúde e capacidade para o trabalho afetadas. Os principais sintomas da Covid de acordo com o Ministério da Saúde são a febre, dores de cabeça e tosse. É impossível que um trabalhador labore em condições de saúde com estes sintomas.

Independentemente das discussões acerca da natureza da relação jurídica travada entre os aplicativos e os entregadores, é fato que o direito à sadia qualidade de vida de todo trabalhador, empregado ou não se estende ao trabalhador de aplicativos, em especial em tempos de pandemia. Aqui deve prevalecer, na obrigação das plataformas em prover EPIs e condições seguras de trabalho, o princípio ambiental da prevenção. O trabalhador de aplicativos – ainda que considerado autônomo – não é sujeito desprovido de direitos. Como observado alhures, tem direitos fundamentais. Entende-se que a linha de fronteira deve ser o reconhecimento de um piso vital mínimo de direitos, correspondentes às necessidades básicas de todo trabalhador, sem o quais a dignidade - como pessoa - e a sadia qualidade de vida, estarão sendo sistematicamente negadas ao trabalhador de aplicativo.

Tais considerações, visam a satisfação do mínimo existencial, pois, independente de reconhecimento de vínculo de emprego, há direitos sociais básicos cuja repercussão é alheia a essas discussões e exigem por parte tanto de particulares como do poder público atuações positivas visando a sua satisfação, em especial em períodos excepcionais como o atual momento.

No que se refere à atuação do Estado, por meio de políticas públicas e legislação protetiva, ao menos durante o período pandêmico, no Congresso Nacional tramitou e foi aprovado o Projeto de Lei nº 1.179, de 2020 que se tornou a Lei Ordinária número 14.010/2020



que “Dispõe sobre o Regime Jurídico Emergencial e Transitório das relações jurídicas de Direito Privado (RJET) no período da pandemia do coronavírus (Covid-19).” (BRASIL, 2020)

Entre as medidas previstas estava a previsão de redução dos repasses que motoristas de aplicativos de transporte fazem às empresas, em pelos menos 15%, garantindo a transferência dessa quantia ao motorista, como justificativa foi reconhecida, pelos parlamentares, o fato desses profissionais estarem sujeitos a uma maior possibilidade de contaminação por Covid-19, e que necessitariam de um incremento nos seus ganhos como forma de compensar os riscos, porém, o referido projeto, neste ponto, foi vetado pelo presidente Jair Bolsonaro, por contrariedade ao interesse público (BRASIL, 2020)

A ajuda fornecida é ínfima se comparada às necessidades dos trabalhadores, ainda mais em caso de internação, que pode chegar a sessenta dias. A ajuda de 14 dias, ou mesmo a de 28, não seria suficiente para a manutenção da sobrevivência do trabalhador e de sua família. Nessa testilha, considerando-se o contexto global, a situação é mais complexa, mas de qualquer forma, já seria uma sinalização do poder público sensibilizando-se às pautas dessa categoria de trabalhadores.

O trabalho exercido por esses entregadores tornou-se essencial, social, jurídica e economicamente falando, contudo, a estes não são dirigidas as garantias mínimas que os trabalhadores essenciais de outros setores fazem jus, pelo contrário, a pandemia intensificou a fragilidade desses trabalhadores, especialmente no que tange a promoção e resguardo de sua saúde.

Por fim, denota-se que a essencialidade do serviço demanda a proteção dos trabalhadores, seja através de uma remuneração melhor

pela força de trabalho, principalmente pelos riscos, ou por meio das garantias de condições de segurança mínimas contra a exposição a possíveis riscos de contaminação. A uberização é uma das formas de dominação do capitalismo e de exploração do trabalho mais nocivo ao desenvolvimento do trabalho de forma decente, forma pela qual, em tempos de pandemia, onde as nossas decisões como sociedade são questionadas, principalmente as relacionadas a forma desigual em que se vive, é necessário elencar o bem jurídico mais relevante, se é o trabalho e a pessoa do trabalhador ou o capital com a abertura cada vez maior para que esses aplicativos dirijam e explorem a força de trabalho.

## **Conclusão**

A pandemia do novo coronavírus demonstrou a incapacidade que o liberalismo econômico possui para responder em contextos de calamidade pública, desastre natural ou sanitário, uma vez que a lógica do sistema é precarizar as relações laborais, não estando inseridos em sua estrutura formas de minimizar os efeitos sociais dessas situações, é o que se demonstra no contexto da pandemia da COVID-19.

Como percebeu-se, com a pandemia e a orientação de que a população adotasse o isolamento social, os serviços de entrega à domicílio, dos mais variados tipos de produtos, cresceu exponencialmente. O incremento nas entregas foi perceptível, e demandas por novos trabalhadores neste setor aumentou, até mesmo porque, conforme se discorreu, algumas empresas que não trabalhavam com delivery passaram a adotar esse tipo de comércio, sendo uma saída viável a estes empresários diante da crise econômica.

Àquele trabalhador informal, desempregado, sem renda, não houve outra escolha a não ser aderir às plataformas dos aplicativos de delivery, expondo sua saúde e de sua família, para garantir o isolamento social daqueles trabalhadores formais que se encontram trabalhando de suas casas.

Surge um grande paradoxo, que descortina a fragilidade que a evolução de políticas econômicas liberais impõe ao tecido social, protegendo alguns e desabrigando outros. Verificou-se, ainda, que as medidas adotadas pelas empresas-aplicativos não se mostram suficientes e são apenas paliativas, e que as medidas adotadas pelo Estado são ineficientes.

Não se questiona ao longo do presente texto, a medida preventiva do isolamento social, mas questiona-se a desproteção de parcela dos trabalhadores, desproteção que não é fruto da pandemia, mas de uma crise sanitária que foi por ela escancarada. Esses trabalhadores necessitam de espaços e insumos para higienização de seus veículos, equipamentos, como luvas, jaquetas e bags com os quais transportam produtos, e de si próprios, eis que muitas vezes passam o dia fora de suas residências, sem um local adequado para a higiene pessoal.

São diversas as vulnerabilidades pelas quais passam os trabalhadores uberizados e, por isso, no presente artigo, dentro do contexto dos vulneráveis informais, os denominamos como hipervulneráveis, o que se confirmou durante a pandemia. Assim, urge a necessidade da elaboração de políticas positivas e assertivas específicas para a sua categoria, bem como uma atitude proativa das empresas de plataforma. que utilizassem de sua força de trabalho, elaborar meios hábeis para a mitigação dos efeitos na execução do labor desses trabalhadores.

## Referências

- ABILIO, Ludmila Costhek. Uberização: Do empreendedorismo para o autogerenciamento subordinado. **Psicoperspectivas**, Valparaíso, v. 18, n. 3, p. 1-11, 15 nov. 2019. Disponível em: <https://www.psicoperspectivas.cl/index.php/psicoperspectivas/article/viewFile/1674/1079>. Acesso em: 06 jun. 2020
- ABILIO, Ludmila Costhek *et al.* Condições de trabalho de entregadores via plataforma digital durante a COVID-19. **Revista Jurídica Trabalho e Desenvolvimento Humano**, v. 3, p. 1-21, jun. 2020. Disponível em: <http://www.revistatdh.org/index.php/Revista-TDH/article/view/74> Acesso em: 12 jun. 2020.
- ANTUNES, Ricardo. **O Privilégio da Servidão: O Novo Proletariado de Serviço na Era Digital**. São Paulo: Boitempo, 2018.
- BRASIL. Lei nº 14.010/2020. Dispõe sobre o Regime Jurídico Emergencial e Transitório das relações jurídicas de Direito Privado (RJET) no período da pandemia do coronavírus (Covid-19). **Diário Oficial da União**, Brasília-DF, 10 jun. 2020. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/lei/L14010.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/L14010.htm). Acesso em 12 de jun. 2020.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº. 1.179/2020**. Dispõe sobre o Regime Jurídico Emergencial e Transitório das relações jurídicas de Direito Privado (RJET) no período da pandemia do coronavírus (Covid-19)”. Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra;jsessionid=5731EF16E-C82887AF5183D0192AD1ABA.proposicoesWebExterno1?codteor=1880267&filename=PL+1179/2020](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=5731EF16E-C82887AF5183D0192AD1ABA.proposicoesWebExterno1?codteor=1880267&filename=PL+1179/2020). Acesso em: 12 de jun. 2020.
- CALAIS, Beatriz. **Crise do Coronavírus impulsiona aplicativos de entregas**. Forbes. 17 de março de 2020. Disponível em: <https://forbes.com.br/last/2020/03/crise-do-coronavirus-impulsiona-aplicativos-de-entregas-no-brasil/>. Acesso em: 05 de jun. 2020.

CAMPO GRANDE. Decreto 14.376 de 7 de julho de 2020. Dispõe sobre toque de recolher e regras de funcionamento dos estabelecimentos no âmbito do município de Campo Grande, e dá outras providências. **Diário Oficial de Campo Grande-MS**, Campo Grande, MS, 07 jul. 2020.

FRANÇA, Victor. **Coronavírus: grupo de trabalho faz reflexão sobre economia do Brasil**. Disponível em: <https://ufrj.br/noticia/2020/03/18/coronavirus-grupo-de-trabalho-faz-reflexao-sobre-economia-do-brasil>. Acesso em: 02 jun. 2020.

GUO, Yan-Rong *et al.* The origin, transmission and clinical therapies on coronavirus disease 2019 (COVID-19) outbreak – an update on the status. **Military Medical Research**, vol. 7, n. 11, mar. Disponível em: <https://mmrjournal.biomedcentral.com/articles/10.1186/s40779-020-00240-0>. Acesso em: 11 jul. 2020.

MPT. **Pesquisa revela condições precárias de entregadores em meio à pandemia**. Disponível em: <http://www.prt7.mpt.mp.br/informe-se/noticias-do-mpt-ce/1900-pesquisa-revela-condicoes-precaras-de-entregadores-em-meio-a-pandemia>. Acesso em: 11 jul. 2020.

PELEGI, Alexandre. **Bolsonaro veta projeto de lei que reduz repasses de motoristas de aplicativos a empresas**. Diário do Transporte. 06 jun. 2020. Disponível em: [diariodotransporte.com.br](http://diariodotransporte.com.br). Acesso em: 06 de jun. 2020.

SABINO, André Monici; ABILIO, Ludmila Costhek. Uberização: o empreendedorismo como novo nome para a exploração. **Revista Jurídica Trabalho e Desenvolvimento Humano**, v.2, n. 2, p. 109-135, 2020. Disponível em: <http://www.revistatdh.org/index.php/Revista-TDH/article/view/53/31>. Acesso em: 12 jun. 2020.

SLEE, Tom. **Uberização: a nova onda do trabalho precarizado**. São Paulo: Elefante, 2017.

SUTTO, Giovanna. **Uber pagará motoristas e entregadores em isolamento por coronavírus; apps lançam entrega sem contato.** Disponível em: <https://www.infomoney.com.br/negocios/uber-pagará-motoristas-e-entregadores-em-isolamento-por-coronavirus-apps-lancam-entrega-sem-contato/>. Acesso em: 11 jul. 2020.

VALOR INVESTE. **Uber compra Postmates para complementar serviço de entregas.** Disponível em: <https://valorinveste.globo.com/mercados/renda-variavel/empresas/noticia/2020/07/06/uber-compra-postmates-para-complementar-servico-de-entregas.ghhtml>. Acesso em: 11 jul. 2020.

# COMBINED COGNITIVE-BEHAVIORAL THERAPY (CBT) AND PSYCHOPHARMACOTHERAPY IN THE TREATMENT OF DEPRESSION

Maria Luzinete Alves Vanzeler<sup>1</sup>

**Abstract:** This study aims to investigate the combined use of cognitive behavioral therapy (CBT) and the Psychopharmacotherapy in depression treatment. A bibliographic review that was carried out, looking for original works, bibliographic reviews, meta-analysis, and specialized textbooks. The combination of both therapies has been the first choice as a depression treatment in both mild and moderate patients and hospitalized patients classified with severe depression. The isolated use of antidepressants can lead to a discontinuation because of its side effects. The combined treatment increased the adherence and decreased the discontinuation rate of the therapy. The CBT as a solo treatment or combined with medication displayed superior efficiency rate than Psychopharmacological treatment alone. This research data suggests that CBT is essential in treatments with patients with chronic depression and with childhood traumas.

**Keywords:** Depression. Cognitive-behavioral. Psychopharmacotherapy. Antidepressants.

---

<sup>1</sup> Professora Titular de Farmacologia da Faculdade de Medicina da UFMT-Cuiabá. Doutora em Patologia Experimental pela USP-SP. Mestre em Psicobiologia pela UFRN-Natal. Especialista em Farmacologia de Produtos Naturais pela UFMA/UNIFESP. Especialista em Neuropsicologia pelo IPOG-Cuiabá. Especialista em Terapia Cognitivo Comportamental pelo CEFE/FAIP-Cuiabá. Especialista em Avaliação Psicológica pelo IPOG-Cuiabá. Graduada em Psicologia pela UFMT-Cuiabá. Graduada em Farmácia pela UFPA-Belém. Graduada em Biologia pela UFPA-Belém **E-mail:** [vanzeler@terra.com.br](mailto:vanzeler@terra.com.br) **ORCID:** já respondeu e-mail, está aguardando gerar o link **LATTES:** <http://lattes.cnpq.br/3288066283438364>

## TERAPIA COMBINADA COGNITIVO-COMPORTAMENTAL (TCC) E PSICOFARMACOTERAPIA NO TRATAMENTO DA DEPRESSÃO

**Resumo:** Com objetivo investigar a terapia combinada, cognitivo-comportamental (TCC) e psicofarmacoterapia no tratamento da depressão, realizou-se uma revisão bibliográfica, buscando trabalhos originais, revisões e metanálises, em periódicos indexadas e livros textos especializados. A combinação destas terapias tem sido a primeira escolha no tratamento da depressão em pacientes ambulatoriais, e em pacientes internados em estado grave de depressão. Já o uso isolado de antidepressivos está sujeito ao abandono da terapia em consequência dos efeitos colaterais. A combinação de tratamento aumentou a adesão e reduziu a taxa de abandono. A TCC como tratamento único ou combinada com medicamentos, mostrou eficácia superior a psicofarmacoterapia, isoladamente. A TCC tem se mostrado essencial no tratamento de pacientes com depressão crônica e com histórico de traumas na infância.

**Palavras-chave:** Depressão. Cognitivo-comportamental. Psicofarmacoterapia. Antidepressivos.

### Introduction

According to the revised text of the Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorders, 5<sup>th</sup> edition (DSM5), depression includes: Rupt Mood Regulation Disruptive Disorder, Major Depressive Disorder (MDD), Persistent Depressive Disorder (dysthymia), Disorder Premenstrual Dysphoric, Disorder Depressive Induced by Substances/Drugs, Depressive Disorder Dueto Another Medical Condition, Other Specified Depressive Disorder and Unspecified Depressive Disorder. These disorders have in common the presence of a sad, empty or irritable mood, accompanied by somatic and



cognitive changes that significantly affect the individual's ability to function (DSM5,2014).

Botti et al, (2010), pointed out several factors related to the appearance of mental disorders, among the mare: poverty, sex (gender), age, conflicts, disasters, physical illnesses and the family and social environment. The authors also state that the Mundial World Health Organization has been warning since the 1990s, about the prominent place that depression has occupied among public health problems, being considered one of the main causes of disability in the world.

The World Health Organization reported that depression is one of the most common psychiatric disorders, affecting 350 million people worldwide (WHO, 2012), of all ages and social classes, any culture, and education level (MARTINS&AGUIAR, 2006). It has a high prevalence in adolescence and old age, and has been getting worse in the current century (FERREIRA et al. 2016).

Duailibi and da Silva, (2014) highlighted that the 2:1 relationship between women and men at MDD has been questioned and that a study presented at the XXIII Annual Meeting of the Society of Behavioral Medicine in the United States, demonstrated that men are less likely to report depressive symptoms if asked directly about depression, but if asked indirectly for example about well-being, they report a greater number of symptoms.

Depression is a long-term disorder, with a high probability of recurrence over years, being responsible for suffering and loss of quality of life, both for patients and their families, causing a decrease in school performance or at work, and aggravation can lead to suicide (GREVET and KNIJNIK, 2001).

Daskalopoulou, (2016), evidenced depression as a risk factor for cardiovascular diseases. On the other hand, depression can arise as a result of disabilities and limitations associated with chronic diseases (KATON et al, 2007).

The report of the World Health Organization (WHO) (WHO, 2001), highlights severe depression as the main cause of disability in the world, being the fourth among the main causes of pathologies worldwide. The 2009 WHO report (WHO, 2009), indicates that, until 2020, depressive disorder should occupy the second place among all disabling diseases, with cardiovascular diseases just ahead of it.

Currently cognitive-behavioral therapy (CBT) and the psycho pharmacotherapy are very effective tools in the treatment of depression. These therapeutic forms are effective when used alone or in combination, however studies are needed that examine specifically the comparative effectiveness of psychotherapies with pharmacotherapy (KNAPP,2009).

The treatment of depression comprises managements of different orders, which have objectives: to improve the quality of life, reduce the need for hospitalization, minimize the risk of suicide and reduce the recurrences of depressive crises, that is, eliminate symptoms, recover the individual's functional and social capacity, avoiding the recurrence of the disorder. For this it is necessary to empathize and adhere to the treatment, be it psychotherapeutic, medicated or combined. In this sense, the treatment of depression usually involves the use of psychotherapies and /or medications, associated or not (BECK et al, 1979).

In recent years, several studies have been conducted on the effectiveness of treatments for depression. Such research provided

empirical support for interventional procedures that contributed to the reduction or remission of depressive symptoms (SEGAL et al, 2002). Among these practices are psychotherapies, pharmacotherapeutic treatments and combined treatments. This review will focus on studies that evaluate the use of combined CBT therapy and psychopharmacotherapy for depression, looking at the possible benefits that this practice offers to patients.

## **1 Development**

### **1.1 Cognitive-behavioral model of depression**

The term cognitive therapy (CT) and the generic term CBT are used as synonyms to describe psychotherapies based on the cognitive model. The term CBT is also used for a group of techniques in which there is a combination of a cognitive approach and a set of behavioral procedures. CBT is used as a broader term that includes both standard CT and theoretical combinations of cognitive and behavioral strategies (BECK, 2005).

The cognitive-behavioral model was proposed by Aaron Beck in the early 1960s and 1960s. This researcher observed that humor and negative behaviors us were usually the result of distorted thoughts and beliefs and not unconscious forces according to Freudian theory (BECK, 1963).

Thus, depression could be understood as a result of dysfunctional cognitions and cognitive schemes. Depression patients believe and act as if things are worse than they really are. This form of reasoning generated an approach emphasizing the thought called “cognitive therapy” (BECK, 1963).

The cognitive model of depression highlights that the cognitive, motivational and vegetative symptoms of this disorder can be caused and maintained by distortions in the three level of cognition: automatic thoughts (ATs), intermediate beliefs and central or nuclear beliefs (schemas). ATs are part of the cognitive processing flow underlying the individual's conscious processing. They occur quickly through the assessment of the meaning of an episode in your life (NEUFELD and CAVENAGE, 2010).

Intermediate beliefs are rules, attitudes or assumptions that arise in the form of affirmations such as “if”, then “or” “should”, are rigid, inflexible and imperative. It is also called underlying or conditional assumptions. They form a set of beliefs, generally coherent, that support the central beliefs with which they are related (NEUFELD and CAVENAGE, 2010). According to White (2003), each person has a set of conditional beliefs that have been learned and added throughout life, with the purpose of giving meaning to the world.

Central or core beliefs, also called schemas, are acquired very early in development, and act as true “filters” where recent information and experiences are processed. These beliefs derive from identification with significant people and perception of the attitudes of others towards yourself, but they are shaped by personal experiences. In this way, a child's environment facilitates the appearance of particular types of schemes, as well as inhabiting them. The scheme of a well-adjusted person, allows realistic assessments, whereas the schemes of ill-adjusted individuals lead to distortions that generate psychological disorders (Beck, 1976).

Beck et al (1997) also emphasize that the central beliefs represent the mechanisms that people develop to deal with everyday

situations, that is, the way individuals perceive themselves, others, the world, and the future.

In this sense, Beck, (1967) postulated the so-called cognitive triad in which the depressed individual is suffering from the negative view of himself, his environment and the future. Therefore, depressed individuals perceive themselves as inferior, inadequate, unwanted, incapable (“nothing that I do works”), perceive the environment in which they are inserted as hostile, as insurmountable obstacles (“people treat me bad”); the vision of the future becomes influenced by negative cognitions, as it considers having insufficient resources to modify the future (“there is no use doing anything, I will never get out of it”), and consequently develop hopelessness (KNAPP et al, 2004).

When thoughts are associated with suicidal ideation, hopelessness makes them even more intense, with death being understood by many depressive patients as a relief from psychological suffering or as the only way out of the perception of an impossible to be supported situation (POWELL et al, 2008).

Another item of central interest in the study of depressive disorders is cognitive distortions, or systematic errors in perception and information processing. Individuals with depression have a tendency to structure experiences in an absolute and inflexible way, resulting in errors in interpretation how much to performance and judgment of external situations (BECK, 1995).

According to Powell et al, (2008) the most common cognitive distortions in depressed patients were observed by Beck et al (1979), as a typological system, and among them are: arbitrary inference (early conclusion and with little evidence), selective abstraction

(tendency to choose evidence of its poor performance), over generalization (tendency to consider that an even or negative performance will occur at other times) and personalization (personal attribution usually of a negative character) among others.

The distortions stem from rules and assumptions, which are stable patterns acquired throughout the life of the individual with depression. These rules and beliefs are sensitive to activation from primary sources such as stress and often lead to ineffective interpersonal strategies (RUPKE et al, 2006).

Cognitive therapy for depression is a form of treatment that helps patients to modify beliefs and behaviors in order to change their depressed mood. For this purpose, CBT uses the following therapeutic strategies: 1) focus on automatic thoughts and depressive schemes; 2) focus on the person's style to relate to others; and 3) change in behaviors in order to get better coping with the problem situation (LEAHY, 2017).

This therapy encourages the patient's active participation in the treatment, leading them to: a) identify their own distorted perceptions; b) recognize your negative thoughts and try to replace them with alternative thoughts that reflect reality more closely; c) find the evidence that supports negative and alternative thoughts; and d) generate more accurate and credible thoughts associated with certain situations in a process called cognitive restructuring (BECK, 1995).

## 1.2 Biological model of depression

Depression is currently seen as the combination of biological and psychological factors, in which the manifestations and intensities vary according to genetic, environmental and social factors.

It is also known that the biological basis of depression is based on theories that consider neurotransmitters (NT) and brain receptors as determining elements in depression. Among NT are monoamines such as catecholamines (dopamine (DA) and noradrenaline (NE)) and indolamine (5-hydroxytryptamine or serotonin (5HT)) (MÖSSNER, 2007).

Driven by a possible involvement of the NT in depression, several hypotheses have arisen over the decades. The first hypothesis, was calling Hypothesis Catecholaminergic which was based on a possible catecholamine deficiency. Then came the Serotonergic Hypothesis, which was based on the fact that selective serotonin reuptake inhibitors (SSRIs) had been used with some success in the treatment of depression (MÖSSNER, 2007).

The demonstration that the continued use of tricyclic antidepressants (TADs) increased the behavioral response to AD, and the fact that the mechanism of action of TADs and monoamine oxidase inhibitors (MAOIs), increase the concentration of monoamines in cerebral synaptic clefts, supported the Dopaminergic Hypothesis. This and other information have over the years strengthened the relevance of the monoaminergic hypothesis of Depression (MÖSSNER, 2007).

On the other hand, there is great difficulty in considering these hypotheses as definitive since, whatever the antidepressant medication used, promotes an immediate increase in monoamines in the synaptic clefts, but the clinical improvement does not come after a few weeks. And there is still evidence that some substances increase monoamine levels without improving depression (BAHLS, 1999).

Recent advances in neuroimaging studies allow a greater sense of the areas directly affected in depressed brains, having reduction volume and hypometabolism in the frontal lobes, basal ganglia and other medial and temporal structures of the brain, especially the connections between the basal nuclei, frontal lobes and the limbic system. Suggesting that brain changes in depression are located in more than a different structure and regions of the brain (ROZENTHAL, 2004).

### 1.3 Antidepressant medications

Since the late 1950s, antidepressant therapy has been performed in clinical practice, which has represented an advance in the treatment and understanding of possible mechanisms related to depressive disorders (PAYKEL, 1992 and STAHL, 1997). Thus, depression has become a problem that can be treated. Until the 1980s there were two classes of antidepressants, TDAs and MAOIs. These, although very effective, had side effects, potentially lethal in cases of overdose (KESSEL, 1995). Beyond of that only 70% From patients if benefit with the TDAs, others need another class of antidepressants or even electroconvulsive therapy (MORENO et al, 1993) and there is still a lack of explanation for how antidepressants work (MORENO et al, 1999; SOUZA et al, 2015).

Antidepressants, regardless of chemical structures, have in common the ability to immediately increase the availability of one or more NT in the synaptic cleft. This effect is essential for the pharmacological response, but it does not explain the delay for the initiation of the clinical response (from 2 to 4 weeks). The mismatch between treatment and clinical response may be related to adaptive processes,



such as a sub sensitization of recipients whose resolution correlates with the beginning of clinical improvement (STAHL, 1997; SOUZA et al, 2015).

## **2 Method**

A literature review was carried out, seeking out works original, bibliographic reviews and meta-analyzes, indexed (in CAPES journals, Lilacs PubMed, Medline, SciELO) and specialized text books, in order to describe the relationship between the combined use of CBT and Psychopharmacotherapy.

The inclusion criterion was the article dealing with therapeutic processes in unipolar depression regardless of the degree or presence of comorbidity and treatment being unique (CBT or antidepressants) or CBT association with pharmacotherapy.

## **3 Results and discussion**

According to De JONGHE et al, (2001) The psychotherapy combined with psychopharmacotherapy is the first choice for treating depression in outpatients. Since CT and CBT can be useful, not only for outpatients, but also for hospitalized patients with severe depression, even when used alone (ANTONUCCIO, 1995; POWELL, et al, 2008).

Greenberg and Fisher, (1989) carried out an extensive review verifying several clinical trials that compared active and directive psychotherapies (such as cognitive and interpersonal therapies) to psychopharmacotherapy with antidepressants. The results showed

that outpatients undergoing psychotherapy evolved as well or sometimes better than those who received medications.

When CT compared to imipramine (TDA) in depression, it was concluded that CT had significantly better results. However, this study did not have a placebo group as a control (RUSH et al, 1977).

In the 1980s, there was a considerable increase in the number of studies, which allowed a meta-analysis to be carried out including 28 studies, in which it was shown that CBT was superior to antidepressants in the treatment of depression (DOBSON, 1989). In the subsequent years, other studies came indicating that CBT was significantly effective in depression and that it guaranteed a longer duration of effect compared to psychopharmacotherapy.

In a multicenter research on depression at the National Institute of Mental Health (NIMH), CBT was compared with interpersonal therapy (IPT), pharmacotherapy with imipramine and a placebo group. CBT was as effective as IPT and imipramine in mild and moderate depressions, however, in more severe depressions, IPT and imipramine showed better outcome (ELKIN et al, 1989).

Further analysis of this study by DeRubeis et al, (1999) showed significant differences in efficacy in different centers. In Philadelphia, where therapists' loyalty to the model was more consistent, CBT, IPT and imipramine had similar results.

McPherson et al, (2005), analyzed CBT interventions in patients with depression and resistant to drug treatment. Control group studies underwent intervention with CBT and showed a reduction in depression scores after. Studies without control groups, although all reported improvement, only three showed statistical significance.

On the other hand, the evidence still does not answer a series of relevant questions from a clinical point of view, such as: definition of treatment according to the type and severity of depression, cost-effectiveness of approaches combined and specific approaches for individual patients. The studies clinical provide more comprehensive responses, related to the general effectiveness of interventions, being understood more as a basis for the indication of certain therapies (KNAPP et al, 2004).

Harrington et al, (1998) performed a meta-analysis of the effectiveness of CBT in adolescents and children with depressive disorder, with ages ranging from 6 to 19 years. Despite the small number of studies found, the rate of improvement suggests that CBT is as effective as ATCs.

Dobson, (1989) carried out a review that involved eight studies with a total of 721 depressed patients where it was compared to CT with tricyclic antidepressants. The results showed that CT was superior to psychopharmacotherapy when the Beck depression inventory (BDI score) was used, patients undergoing CT achieved an improvement of 70% above the average of patients treated with psychopharmacotherapy.

Antonuccio et al, (1995), reviewing controlled clinical studies not restricted to CT, suggest that psychotherapeutic treatments, particularly CBT, are at least as efficient as drugs in the case of severe depressive disorder.

Another clinical trial was carried out by Keller et al (2000), which involved 681 patients with non-psychotic MDD in which nefazodone was compared to CBT in a combined and isolated study. 16 to 20 sessions were performed in 12 weeks, with the group that

received combined treatment showing remission or satisfactory response in 85% of the cases while the nefazodone group alone obtained the rate of 55%.

The randomized clinical trial carried out by Nemeroff et al, (2003) included 681 patients, from a multicenter study, with the aim of comparing monotherapy (nefazodone or CBT) with the combination of interventions, in individuals aged 18 to 75 years diagnosed with chronic MDD. Among the sample participants, 65% were victims of abuse during childhood or were subjected to stressful events of great importance, such as: sexual or physical abuse, loss of a parent before the age of 15, or parental neglect. The results made it clear that patients who suffered early childhood trauma responded better to psychotherapy compared to patients treated with antidepressants alone, and even combination therapy (nefazodone and CBT) was only weakly superior to psychotherapeutic monotherapy.

Even when variables such as age, gender, race and severity of depression at the baseline are controlled, psychotherapy with or without the association of nefazodone remained superior to treatment with only the ingestion of the drug. Individuals with chronic depression and child trauma showed 48.3% remission of symptoms with psychotherapy, compared with 32.9% treated with nefazodone, whereas combined treatment led to remission of symptoms in 53.9% of patients. The data suggest that psychotherapy is essential in the treatment of patients with chronic depression and with a history of childhood trauma (NEMEROFF et al, 2003).

De Oliveira, (1998) concluded that, although the drugs are effective in improving sleep-related symptoms, psychotherapy was

more effective in helping patients with depression and apathy. In addition, unlike psychotherapy, medications proved to be incapable of helping out patients to adjust socially, in relation to professional performance and interpersonal relationships.

Systematic reviews and meta-analyzes have found controversial results, although in clinical practice there is a common sense that combined approaches are always preferable. Some reviews do not find superiority in relation to isolated treatments (KNAPP et al, 2004).

Most of the reviews presented included studies comparing psychotherapy with ATCs, drugs that have been used more and more strictly, due to the low tolerability on the part of many patients, which allows a high rate of interruption treatment, due to adverse effects and end up compromising the effectiveness of the medication. Wexler and Cicchetti, (1992) state that when the rate of treatment abandonment is taken into account in the analysis along with the rate of clinical improvement, psychopharmacotherapy becomes much lower than isolated psychotherapy or combined treatment. Other studies that included nefazodone a non-tricyclic antidepressant, the results indicated that psychotherapy and combination therapy have greater therapeutic efficacy in depression greater.

Most recent findings, point what the combination in psychotherapy and psychopharmacotherapy have been more accepted by patients than exclusive pharmacotherapy, with a lower proportion of treatment abandonment (De Jonghe et al, 2001). On the other hand, the new antidepressants are more selective and have a profile of greater tolerability on the part of patients.

## Conclusions

Currently, depressive disorder has been identified as one of the biggest problems for health services worldwide, and several studies have emphasized the therapeutic efficacy of CBT in depression, making this form of therapy, considered a major instrument. Valuable in the treatment of this disorder. The combination of psychotherapy and psychopharmacotherapy, has been the first choice for treating depression in outpatients and CBT has been useful even in isolation for patients hospitalized in a severe state of depression.

It was shown in this review that CBT, combined or not with antidepressants, causes a reduction in the symptoms of MDD and that psychotherapeutic interventions are important tools in the management of depression regardless of age, sex (gender), social class or degree of depression. Some studies have shown that CBT is superior as a single treatment or combined with antidepressants, in relationship monotherapy pharmacological. Other studies have indicated that CBT is equivalent in effectiveness to TDAs in adolescents and children with mild and moderate depressive disorder.

Clinical trials have observed remission of depression in 85% of patients who received combined CBT treatment with antidepressants, against 55% of patients who received medication as the only form of therapy. Another controlled clinical study, showed that CBT and other psychotherapies, are at least as efficient as drugs in the case of severe depressive disorder. CBT was of great relevance for depressed patients who presented early trauma, they responded better to psychotherapy than to psychopharmacotherapy, and the

combined therapy with antidepressants showed slight superiority to monotherapy with CBT.

The study suggests that psychotherapy is essential in treating patients with chronic depression especially those with a history of childhood trauma.

### **Bibliographic references**

AMERICAN PSYCHIATRIC ASSOCIATION et al. **Diagnostic and statistical manual of mental disorders: revised text (DSM 5)**. Artmed, 2014.

ANTONUCCIO, D. Psychotherapy for depression: No stronger medicine. 1995. **American Psychologist**, v. 50, p.450-452, 1995.

ANTONUCCIO, et al., Psychotherapy versus medication for depression: challenging the conventional wisdom with data. **Professional Psychology: Research and Practice**, v. 26, n. 6, p. 574, 1995.

BAHLS, S. C. Depression: a brief review of the biological and cognitive foundations. **Interaction in Psychology**, v. 3, n. 1, 1999.

BECK, A. T. Thinking and depression: I. Idiosyncratic content and cognitive distortions. **Archives of general psychiatry**, v. 9, n. 4, p. 324-333, 1963.

BECK, A. T. Cognitive therapy and the emotional disorders. New York: International Universities Press; 1976.

BECK, A. T. et al. Cognitive therapy of depression. **New York: Guilford Press Google Scholar**, 1979.

BECK, A. T. Cognitive Therapy: Past, Present and Future. **Journal of Consulting and Clinical Psychology**, v. 61, n. 2, p. 194-198, 1993

BECK, A. T. **Cognitive Depression Therapy**. 1<sup>a</sup> ed., Porto Alegre, Medical Arts, 316 p. 1997.

BECK, A. T. The current state of cognitive therapy: a 40-year retrospective. **Archives of General Psychiatry**, v. 62, n. 9, p. 953-959, 2005.

BECK, J. S. **Cognitive therapy: Basics and beyond**. New York: Guilford Press; 1995.

BECK, J. S. Introduction to cognitive-behavioral therapy. **BECK, J. Cognitive-Behavioral Therapy: Theory and Practice**, p. 21-23, 2013.

BOTTI, N. C. L. et al. Prevalence of depression among adult men living on the streets in Belo Horizonte. **J Bras Psiquiatr**, v. 59, n. 1, p. 10-16, 2010.

CAMARGO, J.; ANDRETTA, I. Cognitive-behavioral therapy for depression: a clinical case. **Clinical Contexts**, v. 6, n. 1, p. 25-32, 2013.

DASKALOPOULOU, M. et al. Depression as a risk factor for the initial presentation of twelve cardiac, cerebrovascular, and peripheral arterial diseases: data linkage study of 1.9 million women and men. **PLoS One**, v. 11, n. 4, p. e0153838, 2016.

De JONGHE, F. et al. Combining psychotherapy and antidepressants in the treatment of depression. **Journal of Affective disorders**, v. 64, n. 2, p. 217-229, 2001.

De OLIVEIRA, I. R. The treatment of unipolar major depression: pharmacotherapy, cognitive behaviour therapy or both? **Journal of clinical pharmacy and therapeutics**, v. 23, n. 6, p. 467-475, 1998.



DOBSON, K. S. A meta-analysis of the efficacy of cognitive therapy for depression. **Journal of Consulting and Clinical Psychology**, v.57, n.3, p. 414-419, 1989.

DUAILIBI, K., SILVA, A. S. M. D. Depression: DSM-5 criteria and treatment. **Brazilian Journal of Clinic and Therapeutics**, v. 40, n. 1, p. 27-32, 2014.

ELKIN, I. et al. National Institute of Mental Health treatment of depression collaborative research program: General effectiveness of treatments. **Archives of general psychiatry**, v. 46, n. 11, p. 971-982, 1989.

FERREIRA, R. A. et al. Depression: Viewpoint and knowledge of nurses from the Family Health Program of São Sebastião do Paraíso. **Libertas Scientific Initiation Journal**, v. 5, n. 2, 2016.

GREVET, E. H.; KNIJNIK, L. Diagnosis of major depression and dysthymia. **Rev. AMRIGS**, v. 45, n. 3-4, p. 108-110, 2001.

HARRINGTON, R. et al. Systematic review of efficacy of cognitive behaviour therapies in childhood and adolescent depressive disorder. **Bmj**, v. 316, n. 7144, p. 1559-1563, 1998.

KATON, W.; LIN, E. H. B; KROENKE, K. The association of depression and anxiety with medical symptom burden in patients with chronic medical illness. **General hospital psychiatry**, v. 29, n. 2, p. 147-155, 2007.

KESSEL, J.B; SIMPSON, G. M. Tricyclic and Tetracyclic Drugs. In: Kaplan HI, Sadock B.J, editors. **Comprehensive Textbook of Psychiatry**. 6th ed. Baltimore: Williams e Wilkins; 1995. p. 2096-112

KNAPP, P. et al. **Cognitive-behavioral therapy in psychiatric practice**. Artmed Publisher, 2004.

KNAPP, P. et al. Cognitive-behavioral therapy of addictive behaviors. *In*: A.V. CORDIOLI (ed.), **Psychotherapies: Current Approaches**. Porto Alegre, Artmed, p. 616-640, 2008

LEAHY, R. L. **Cognitive therapy techniques: A practitioner's guide**. Guilford Publications, 2017.

MARTINS, S. B.; AGUIAR, J. E. Depression in old age: depression is more common in the elderly, why? How to get out of it? **Revista Cesumar – Applied Human and Social Sciences**, v. 11, n. 1, p. 101-113, 2007.

MCPHERSON, S. et al. The effectiveness of psychological treatments for treatment-resistant depression: a systematic review. **Acta Psychiatrica Scandinavica**, v. 111, n. 5, p. 331-340, 2005.

MORENO, D. H.; MORENO, R. A. Treatment-resistant depressions: proposed approach. **J. bras. psiquiatr**, v. 42, n. supl. 1, p. 41-5s, 1993.

MORENO, R. A.; MORENO, D. H.; SOARES, M. B. M. Psychopharmacology of antidepressants. **Brazilian Journal of Psychiatry**, v. 21, p. 24-40, 1999.

MÖSSNER, R. et al. Consensus paper of the WFSBP Task Force on Biological Markers: biological markers in depression. **The world journal of biological psychiatry**, v. 8, n. 3, p. 141-174, 2007.

NEMEROFF, C. B. et al. Differential responses to psychotherapy versus pharmacotherapy in patients with chronic forms of major depression and childhood trauma. **Proceedings of the National Academy of Sciences**, v. 100, n. 24, p. 14293-14296, 2003.

NEUFELD, C. B.; CAVENAGE, C. C. cognitive conceptualization of case: a proposal for systematization from clinical practice and training of cognitive-behavioral therapists. **Brazilian journal of cognitive therapies**, v. 6, n. 2, p. 3-36, 2010.

PAYKEL, E. S. **Handbook of affective disorders**. 2nd ed. New York: Guilford Press, 1992.

POWELL, V. B. et al. Cognitive-behavioral therapy of depression. **Brazilian Journal of Psychiatry**. v. 30, n. 2, p. 73-80, 2008.

ROZENTHAL, M.; LAKS, J.; ENGELHARDT, E. Neuropsychological aspects of depression. **Journal of Psychiatry**, v. 26, n. 2, p. 204-12, 2004.

RUPKE, S. J.; BLECKE, D; RENFROW, M. Cognitive therapy for depression. **Am Fam Physician**, v. 73, n. 1, p. 83-86, 2006.

RUSH, A. J. et al. Comparative efficacy of cognitive therapy and pharmacotherapy in the treatment of depressed outpatients. **Cognitive therapy and research**, v. 1, n. 1, p. 17-37, 1977.

SEGAL, Z.; VINCENT, P.; LEVITT, A. Efficacy of combined, sequential and crossover psychotherapy and pharmacotherapy in improving outcomes in depression. **Journal of Psychiatry and Neuroscience**, v. 27, n. 4, p. 281, 2002.

SOUZA, A. E. C., et al. The effects of antidepressants on the body. **UNILUS Teaching and Research**, v. 12, n. 28, p. 146, 2015.

STAHL, S. M. **Psychopharmacology of antidepressants**. Taylor & Francis, 1997.

WEXLER, B. E.; CICHETTI, D. V. The outpatient treatment of depression: Implications of outcome research for clinical prac-

tice. **The Journal of nervous and mental disease**, v. 180, n. 5, p. 277-286, 1992.

WORLD HEALTH ORGANIZATION (WHO). **The World Health Report 2001: Mental health: new understanding, new hope**. World Health Organization, 2001.

WORLD HEALTH ORGANIZATION (WHO) et al. **Mental health: new understanding, new hope**. Genova, WHO, 2009. Available in: [http://www.who.int/whr/2001/en/whr01\\_po.pdf](http://www.who.int/whr/2001/en/whr01_po.pdf). Access in: 26/01/2018.

WORLD HEALTH ORGANIZATION (WHO) et al. Depression: A global public health concern. **Last modified October**, v. 5, p. 2012, 2012.

WHITE, J. R.; FREEMAN, A, S. **Group cognitive-behavioral therapy for specific populations and problems**. Roca, 2003.

# QUEM LIGA PARA OS TRABALHADORES EM TELEMARKETING? ANÁLISE DA (DES)PROTEÇÃO JURÍDICA FRENTE À PANDEMIA

Catharina Lopes Scodro<sup>1</sup>

Olívia de Quintana Figueiredo Pasqualetto<sup>2</sup>

**Resumo:** Os impactos da Revolução Tecnológica no cenário global dos setores de informática e telecomunicações repercutiram no seio das relações de trabalho, a partir da ampliação da produção e do setor de serviços, oportunizando a *taylorização* do trabalho dos teleatendentes. Assim, com base no método de pesquisa dedutivo e na técnica de pesquisa bibliográfica, o presente estudo se propõe a analisar a atividade laborativa do setor de *telemarketing*, a partir da tutela jurídica prevista, das implicações da proceduralização da atividade para os trabalhadores e para o meio ambiente do trabalho e das atualidades do tema, sobretudo em relação ao reconhecimento da atividade como essencial durante a pandemia internacional e o estado de calamidade pública de COVID-19 no Brasil em 2020.

**Palavras-chave:** Telemarketing. Meio Ambiente do Trabalho. Pandemia.

---

<sup>1</sup> Pesquisadora voluntária do Núcleo “O Trabalho Além do Direito do Trabalho”, vinculado à Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. Bacharel em Direito pela Universidade Federal de Uberlândia. Advogada. **E-MAIL:** catharina.scodro@gmail.com **ORCID:** <http://orcid.org/0000-0001-7257-7632> **LATTES:** <http://lattes.cnpq.br/5202927132960365>

<sup>2</sup> Doutora e Mestra em Direito do Trabalho e da Seguridade Social pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. Graduada em Direito pela Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo. Professora de Direito do Trabalho da Universidade Paulista e da Universidade São Judas Tadeu. Pesquisadora da Escola Superior de Advocacia de São Paulo. Advogada. **E-mail:** oliviaspasqualetto@hotmail.com **ORCID:** <https://orcid.org/0000-0001-5218-4954>. **LATTES:** <http://lattes.cnpq.br/1403687458551003>

## WHO CARES ABOUT TELEMARKETING WORKERS? ANALYSIS OF LEGAL (DE) PROTECTION IN FRONT OF THE PANDEMIC

**Abstract:** The impacts of the Technological Revolution on the global scenario of the information technology and telecommunications sectors had repercussions on the core of labor relations, starting with the expansion of production and the service sector, providing opportunities for the *taylorization* of the work of the telemarketers. Therefore, based on the deductive research method and the bibliographic research technique, the present study proposes to analyze the labor activity of the telemarketing sector, focusing in the legal protection, the implications of the proceduralization of the activity for workers and working environment and the current issues, especially in relation to the recognition of the activity as essential during the international pandemic and the state of public calamity of COVID-19 in Brazil in 2020.

**Keywords:** Telemarketing. Working Environment. Pandemic.

### Introdução

Desde a última metade do século XX, o cenário global assiste profundas mudanças no âmbito do sistema capitalista mundial, que – com os avanços dos processos de globalização e internacionalização – refletem nos setores políticos, sociais e econômicos. Essas alterações são consequência direta da Revolução Tecnológica vivenciada em setores diversos, com ênfase na informática e nas telecomunicações (GORENDER, 1997, p. 311).

Os efeitos da aludida revolução repercutem “na organização das empresas, nos métodos de produção, nas relações de trabalho e na política financeira dos governos” (GORENDER, 1997, p. 311).

Diante disso, com as novas tecnologias, disseminadas celeremente por intermédio do processo de globalização, as operações de computação e telecomunicação podem ser realizadas simultaneamente em diferentes localidades, países e, até mesmo, continentes.

Nesse cenário, as relações de trabalho sofreram profundo impacto, tornando-se intensificadas, compactadas e, profusamente, controladas (ALMEIDA, 2013, p. 37-38), com o fortalecimento do setor de serviços a partir do intenso uso de tecnologias. Esse segmento integra a economia informacional (GORENDER, 1997, p. 311), podendo abranger a comunicação, o transporte, as atividades profissionais, científicas e técnicas e, dentre outros, as vendas (IBGE, [s/a]).

Considerando esse contexto, esse artigo se propõe a analisar a tutela jurídica conferida ao trabalho em *telemarketing* no Brasil, enquanto integrante do setor de serviços e da economia informacional, a partir do método de pesquisa dedutivo e da técnica de pesquisa bibliográfica. Para tanto, será analisada a tutela jurídica conferida a tais trabalhadores pelo ordenamento jurídico brasileiro, as implicações da procedimentalização da atividade para os trabalhadores e para o meio ambiente do trabalho e a legislação de emergência editada durante a pandemia de Covid-19, que reconheceu tal atividade como essencial.

## **1 A tutela jurídica do trabalho em *telemarketing* no Brasil**

Integrante do setor de serviços e expoente no uso de tecnologias informacionais para o exercício da função, as atividades de teleatendimento, popularmente conhecidas como *telemarketing*, constituem atividade “cuja comunicação com interlocutores clientes

e usuários é realizada à distância por intermédio da voz e/ou mensagens eletrônicas, com a utilização simultânea de equipamentos de audição/escuta e fala telefônica e sistemas informatizados ou manuais de processamento de dados”, de acordo com a definição presente no Anexo II da Norma Regulamentadora 17 (NR-17).

Nesse sentido, a atividade do teleatendimento é desempenhada por trabalhadores alocados no *call center* – também conhecido como Central de *Telemarketing* ou Central de Teleatividade (CTA) – que “são unidades organizacionais voltadas para a realização de serviços de comunicação entre as empresas e seus clientes” (GALASSO, 2005, p. 60), para a realização de vendas, o oferecimento de serviços e produtos e, entre outros, o fornecimento de informações. Para desempenho da atividade, os atendentes são separados em baias com acesso aos terminais de computador e ao distribuidor de chamadas, com um *headset*<sup>3</sup>, contando com o monitoramento de seus supervisores e do sistema.

O *telemarketing* pode ser desenvolvido em duas modalidades, quais sejam a ativa e a receptiva (GALASSO, 2005, p. 61). A ativa se refere àquela em que os operadores promovem o contato, ligando para o grupo de indivíduos selecionados e seguindo o roteiro de diálogo – comumente conhecido como *script* – a fim de, por exemplo, oferecer serviços ao cliente. Já a modalidade receptiva diz respeito à modalidade em que os operadores recebem as chamadas dos clientes, a fim de solicitar informações, realizar reclamações, entre outros.

Consagrado, a partir da década de 1990, como um aliado à promoção da Política Nacional de Harmonização das

---

<sup>3</sup> *Headset* é o nome dado ao aparelho que une microfone e fone de ouvido em um só dispositivo, largamente utilizado pelos trabalhadores em telemarketing.



Relações de Consumo (ALMEIDA, 2013, p. 137), o cenário do *telemarketing* se tornou objeto de estudos em múltiplas áreas – como administração e economia, saúde pública e ambiental, ciências sociais e Direito, especialmente o Direito do Trabalho, o Direito do Consumidor e o Direito Empresarial, etc. – ensejando a regulamentação jurídica da atividade no Brasil.

No que tange à regulamentação, a Constituição Federal (1988) prevê a liberdade de trabalho como um direito fundamental, no artigo 5º, XIII, o direito ao trabalho como um direito social, no artigo 6º, e direitos trabalhistas, no artigo 7º. Na Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), no Título III “Das normas especiais de tutela do trabalho”, no Capítulo I “das disposições especiais sobre duração e condições de trabalho”, a Seção II dispõe, dentre outros, sobre os empregados nos serviços de telefonia. O artigo 227 da CLT prevê que, para os operadores das empresas que explorem o serviço de telefonia, a duração do trabalho não poderá exceder seis horas contínuas por dia ou trinta e seis, por semana.

No entanto, a aplicabilidade desse dispositivo apenas foi reconhecida à categoria profissional dos operadores de *telemarketing* em 2001, ocasião em que o Pleno do Tribunal Superior do Trabalho reconheceu a penosidade da atividade e cancelou a Orientação Jurisprudencial nº 273 da Seção Especializada de Dissídios Individuais I, que não estendia a jornada reduzida dos telefonistas (ALMEIDA, 2013, p. 137). O posicionamento favorável à aplicação do artigo 227 da CLT aos operadores de teleatendimento permanece firme no Tribunal Superior do Trabalho, uma vez que, segunda a relatora ministra Kátia Magalhães na ocasião do julgamento de um recurso, o direito à jornada reduzida se propõe a atenuar o desgaste proveniente da atividade realizada (TST, 2018).

Na seara trabalhista, ainda, a regulamentação da atividade se dá por meio de Norma Regulamentadora (NR), que era competência do Ministério do Trabalho e Emprego e, na atualidade, integra a pasta do Ministério da Economia. Dentre as NRs, merece destaque a Norma Regulamentadora 17 que, ao dispor sobre ergonomia, “visa a estabelecer parâmetros que permitam a adaptação das condições de trabalho às características psicofisiológicas dos trabalhadores, de modo a proporcionar um máximo de conforto, segurança e desempenho eficiente” (17.1, NR 17).

Essa NR apresenta itens pertinentes ao levantamento, transporte e descarga individual de materiais; mobiliário dos postos de trabalho; Equipamentos dos postos de trabalho; Condições Ambientais de Trabalho; e Organização do trabalho; bem como o Anexo I, do trabalho dos operadores de *checkout*, e o Anexo II, do trabalho em teleatendimento/*telemarketing*. Esse último Anexo foi aprovado em 2007, com a publicação da Portaria da Secretaria de Inspeção do Trabalho/Departamento de Segurança e Saúde no Trabalho nº 9 (de 30 de março de 2007).

O Anexo II da NR 17 se propõe a “proporcionar um máximo de conforto, segurança, saúde e desempenho eficiente” (1, Anexo II – NR 17), dispondo, portanto, sobre o mobiliário ao posto de trabalho, os equipamentos do posto de trabalho, as condições ambientais, a organização do trabalho, a capacitação dos trabalhadores, as condições sanitárias de conforto, os programas de saúde ocupacional e de prevenção de riscos ambientais, as pessoas com deficiência e, por fim, as disposições transitórias.

No que tange à organização do trabalho, o Anexo 2 da NR 17 trouxe, como inovação, as previsões de que “o tempo de trabalho em

efetiva atividade de teleatendimento/*telemarketing* é de, no máximo, 06 (seis) horas diárias, nele incluídas as pausas, sem prejuízo da remuneração” (5.3), que “para prevenir sobrecarga psíquica, muscular estática de pescoço, ombros, dorso e membros superiores, as empresas devem permitir a fruição de pausas de descanso e intervalos para repouso e alimentação aos trabalhadores” (5.4) e de que “as pausas deverão ser concedidas: a) fora do posto de trabalho; b) em 02 (dois) períodos de 10 (dez) minutos contínuos; c) após os primeiros e antes dos últimos 60 (sessenta) minutos de trabalho em atividade de teleatendimento/*telemarketing*” (5.4.1). Esses dispositivos, junto com os demais do instrumento, consolidam a percepção acerca dos riscos que a atividade ininterrupta do serviço de *telemarketing* representa para o trabalhador, com reflexos na sua saúde física e psíquica.

Vale destacar que a NR 17, ainda que de forma tímida, avançou em relação às demais NRs (BARUKI, 2017), inovando ao mencionar expressamente a necessidade da adaptação das condições de trabalho às características psicofisiológicas dos trabalhadores, considerando não apenas a dimensão física da saúde, mas também a dimensão mental.

A regulamentação da atividade de *telemarketing*, entretanto, não se limita à esfera trabalhista. Em 2008, foi promulgado o Decreto nº 6.523, que regulamenta a Lei nº 8.078/1990 – Código de Defesa do Consumidor – para fixar normas sobre o Serviço de Atendimento ao Consumidor (SAC). Popularmente conhecida como “Lei do Call Center”, a norma consagra os interesses dos consumidores, prevenindo, dentre outros, que “o SAC estará disponível, ininterruptamente, durante vinte e quatro horas por dia e sete dias por semana, ressalvado o disposto em normas específicas” (art. 5º), que “a transferência

dessa ligação será efetivada em até sessenta segundos” (art. 10, § 1º) e que “o sistema informatizado deve ser programado tecnicamente de modo a garantir a agilidade, a segurança das informações e o respeito ao consumidor” (art. 13).

Nessa Lei, a fim de garantir a proteção e a solução da demanda do consumidor, os dispositivos se propõem a estabelecer padrões para o Serviço de Atendimento ao Consumidor, assemelhando-se, inclusive, à mecanização do serviço. Saliente-se, no entanto, que os operadores de *telemarketing* responsáveis pelo exercício da atividade, com o advento da referida lei, sofreram grandes impactos, sobretudo relacionados ao maior controle e rigor quanto ao procedimento a ser adotado, o que evidencia certo paradoxo: a legislação que tutela juridicamente o consumidor – parte hipossuficiente na relação de consumo – ao mesmo tempo, gera maior pressão sobre o trabalhador (em telemarketing) – parte hipossuficiente na relação de trabalho.

Por fim, em 2017, foi promulgada a Lei nº 13.429 e a Lei nº 13/467, que expande as possibilidades de terceirização, não se restringindo às atividades-meio. Assim, os contratos de trabalho temporários poderão ser firmados para as atividades-fim, nos termos do art. 9º, § 3º do referido instrumento, ampliando a possibilidade de contratação de terceirizados para as atividades de *telemarketing*, em empresas específicas do segmento.

## **2 A taylorização do setor de serviços e os impactos no meio ambiente do trabalho**

As alterações nos processos produtivos e, por consequência, nos paradigmas próprios das relações econômicas, com o deslocamento

substancial das “tarefas industriais” (OLIVEIRA, 2007, p. 46), oportunizou o fortalecimento do setor de serviços. Nesse sentido, gradualmente, profundas modificações ocorreram no âmbito das relações de trabalho.

A interação entre os serviços, as informações, a comunicação e a atividade propriamente dita geraram um “processo de ‘desmaterialização’ do processo de trabalho [que] também possibilitou a transformação da informação em mercadoria” (OLIVEIRA, 2007, p. 47). Nesse processo de desmaterialização, as relações laborais do setor foram imbrincadas às tecnologias informacionais, reclamando grande atenção dos operadores pela troca intensa de informação, de sorte que a pressão atuou como instrumento de gestão e a atividade intelectual se degradou, implicando na *taylorização* do setor de serviços (BRAGA, 2006, p. 03).

Essa taylorização – que remete ao processo produtivo instituído por Frederick Taylor, pautado na administração científica – se propõe a analisar cientificamente o trabalho, com a fixação de padrões relacionados ao tempo, aos movimentos e ao ritmo produtivo (BRAGA, 2006, p. 04). Nesse cenário, a tentativa de concentrar a direção completa da atividade laboral no domínio dos empregadores – podendo, a depender do caso, corresponder aos supervisores – utiliza, como estratégia, a procedimentalização do trabalho exercido (BRAGA, 2006, p. 04).

A procedimentalização da atividade do operador de *telemarketing* se propõe a enclausurar qualquer aspecto libertador relacionado ao trabalho, a partir da rígida rotina instituída e da pressão proveniente do fluxo de informações (BRAGA, 2006, p. 15). Por conseguinte, o labor se torna “objeto de uma regulação tecnológica centralizada pelo regime de mobilização permanente da força de trabalho” (BRAGA, 2006, p. 15),

em que cabe ao empregador estabelecer os ritmos e velocidades do exercício da função e ao empregado, desdobrar-se, desgastar-se, intensificar-se e, por conseguinte, ser amplamente controlado.

A taylorização da atividade laborativa repercute no meio ambiente do trabalho, o qual está protegido constitucionalmente (artigo 200, inciso VIII), como princípio da ordem econômica (artigo 170, inciso VI da Constituição Federal) e como direito de todos, cabendo ao Poder Público e à coletividade sua defesa e preservação (artigo 225 da Constituição Federal).

Segundo Guilherme Guimarães Feliciano (2002, p. 168-169), o meio ambiente, por contemplar diferentes dimensões onde a vida se desenvolve, pode ser classificado em meio ambiente natural, que abrange a fauna e flora; meio ambiente artificial, que corresponde ao espaço urbano construído; meio ambiente cultural, que congrega o patrimônio histórico, artístico, arqueológico, paisagístico e turístico; e, por fim, o meio ambiente do trabalho. Esse, por ser o local em que o trabalhador experiencia parte substancial de sua vida, concerne ao sistema de interação entre condições físicas, químicas, biológicas e psicofísicas, que apresentam a saúde e segurança do trabalhador como bem jurídico tutelado e abrangem as condições de trabalho, a organização do trabalho e as relações interpessoais (MARANHÃO, 2016, p. 89; BARROS, 2009, p. 1079).

As condições de trabalho se referem às condições estruturais presentes no labor-ambiente, a partir da incidência de fatores de ordem física, química e biológica que, segundo Christophe Dejours (1987, p. 78), repercutem consideravelmente no corpo do trabalhador. Assim, de acordo com Maranhão, as condições de trabalho se referem à “relação homem/ambiente” (MARANHÃO, 2016, p. 90).

A organização do trabalho concerne à “relação homem/técnica” e compreende os fatores relacionados à execução do trabalho, como as normas de produção, o modo de produção, o tempo do trabalho, o ritmo do trabalho, as técnicas de gerenciamento e cobrança do trabalho e de resultados (MARANHÃO, 2016, p. 91). Para Christophe Dejours (1978, p. 78), a organização do trabalho impacta, sobretudo, na mente do trabalhador e, por conseguinte, em sua saúde psíquica.

Já as relações interpessoais relacionam-se às interações de cunho pessoal ocorridas durante o exercício da atividade de trabalho. Essas relações, que se amparam no binômio “homem/homem” (MARANHÃO, 2016, p. 91), abrangem as verticais, estabelecidas com os superiores hierárquicos, as horizontais, firmadas com colegas de trabalho, e as demais, edificadas com clientes, por exemplo.

A partir desses elementos determinantes para o equilíbrio labor-ambiental, a percepção acerca da saúde do trabalhador adquire uma dimensão ampla, já que não se limita aos aspectos essencialmente biológicos do cotidiano laboral, mas, sobretudo, ao sistema de interações – de ordem física, química, biológica, psicossocial – vivenciadas no meio ambiente do trabalho.

No setor de teleatendimento, os operadores de *telemarketing* estão expostos a desequilíbrios do labor-ambiente, por ser o ambiente dos *call centers* local considerado de médio a alto risco para a saúde (GALASSO, 2005, p. 62). A separação em baias, o monitoramento constante pelo supervisor e pelo sistema, o controle permanente do tempo, as restrições à liberdade ao desempenho da atividade pela adoção de roteiros são alguns dos fatores que contribuem para o adoecimento de trabalhadores da categoria.

Nesse sentido, as técnicas pertinentes à padronização de comportamentos dos teleatendentes não consideram o seu funcionamento enquanto indivíduo durante a atividade de trabalho, criando uma situação de artificialidade – notada, exemplificativamente, nos diálogos pautados em *scripts* – que repercutem na saúde psíquica dos trabalhadores (GALASSO, 2005, p. 77). Queixas relacionadas ao cansaço, ao esgotamento, à depressão e ao estresse, principalmente, consubstanciam a percepção de que o sofrimento mental urge como ferramenta da estratégia empresarial para imposição de comportamentos favoráveis à produção e à produtividade.

Diante disso, o meio ambiente laboral dos trabalhadores em *telemarketing* apresenta, sobretudo em razão das técnicas de organização do trabalho adotadas, grande possibilidade de desequilíbrio, causando, por conseguinte, o adoecimento dos teleatendentes.

### **3 Análise do *telemarketing* à luz da regulação de emergência para enfrentamento da pandemia de Covid-19 no Brasil**

O trabalho em *telemarketing*, dada a sua configuração e às técnicas de organização e gestão do trabalho, tradicionalmente é visto como uma atividade potencialmente danosa à saúde dos trabalhadores: pressão, ritmo intenso associado à repetição mecânica do trabalho, falta de criatividade envolvida nas tarefas, ambientes de trabalho populosos e apertados, relacionamento (nem sempre harmonioso) com clientes.

Com o advento da pandemia de Covid-19, que se espalhou pelo Brasil especialmente a partir de março de 2020, elementos labor-ambientais do trabalho em *telemarketing* tornaram-se ainda mais potencialmente prejudiciais à saúde do trabalhador, em razão



de potencializarem o contágio pelo novo coronavírus (Sars-CoV-2). Nesse sentido, o ambiente de trabalho fechado, com pessoas trabalhando lado a lado em baias de trabalho muito próximas e o compartilhamento de *headsets* entre os trabalhadores constituem elementos facilitadores para a transmissão da doença.

Contudo, ainda que o trabalho em *telemarketing* possua muitas características que justificariam a paralização da atividade ou, ao menos, a conversão para a modalidade de teletrabalho (conforme autoriza a Medida Provisória nº 927/2020) a fim de se evitar aglomerações e conter a pandemia, a atividade foi considerada essencial durante a pandemia.

Assim, pelo Decreto nº 10.282, de 20 de março de 2020, o serviço de *call center* (artigo 3º, § 1º, inciso VII) é entendido como atividade essencial – isto é, aquela indispensável ao “atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade, assim considerados aqueles que, se não atendidos, colocam em perigo a sobrevivência, a saúde ou a segurança da população” (artigo 3º, § 1º) – e, portanto, não deve ser interrompida durante a pandemia.

Diante desse cenário, multiplicaram-se manifestações pelo país protagonizadas por trabalhadores em *telemarketing* (UOL, 2020) – denunciando as condições de trabalho propícias à contaminação e exigindo dos empregadores a adoção de medidas sanitárias para evitar o contágio – e diversas ações judiciais em face de empresas de *call center* (GLOBO, 2020) – as quais foram obrigadas a promover o distanciamento entre os trabalhadores, fornecer máscaras e álcool em gel para todos os funcionários, viabilizar o trabalho remoto, dentre outras medidas de higiene.

Para fazer frente a esse novo contexto labor-ambiental, vale destacar (*i*) a Nota Técnica Conjunta nº2/2020 - PGT/CODEMAT/

CONAP do Ministério Público do Trabalho, que recomenda a empregadores, em geral, adotarem medidas de segurança, como o fornecimento lavatórios com água e sabão; o fornecimento de sanitizantes (álcool 70% ou outros adequados à atividade); adoção de medidas de distanciamento físico e flexibilidade na rotina de trabalho a fim de evitar a transmissão de pelo novo coronavírus; (ii) as orientações da Secretaria Especial de Previdência e Trabalho (SEPT) aos trabalhadores e empregadores em razão da pandemia da Covid-19, com destaque para as orientações ao setor de telesserviços (de 31 de março de 2020), indicando medidas gerais de proteção – a exemplo da divulgação de informações e protocolos de higiene, fornecimento de álcool em gel, reforço da limpeza do ambiente, proibição do compartilhamento de utensílios para a refeição, dentre outros – e medidas especificamente direcionadas ao setor, a saber: a proibição do compartilhamento de *headsets* ou, pelo menos, o fornecimento a cada trabalhador de partes específicas do equipamento; e a garantia de uma distância interpessoal segura entre os postos de trabalho, alternando, por exemplo, “os postos de trabalho, de forma que sempre exista 1 (um) posto de trabalho desocupado entre dois trabalhadores, ou, ainda, aumentar o afastamento entre estações de trabalho contíguas” (SETP, 2020); (iii) as orientações dos sindicatos e entidades de classe a fim de reforçar a importância das medidas sanitárias no setor, tais como a Recomendação/Prevenção Covid-19 do Sindicato dos Trabalhadores em Empresas de Telecomunicações e Operadores de Mesas Telefônicas no Estado de São Paulo (SINTETEL); (iv) a Portaria Conjunta nº 20, de 18 de junho de 2020, que estabelece as medidas a serem observadas visando à prevenção, controle e mitigação dos riscos de transmissão da COVID-19 nos ambientes de

trabalho – tais como: a obrigação dos empregadores orientarem os trabalhadores sobre medidas de higiene (uso do álcool em gel, não compartilhamento de equipamentos, uso de máscaras, etc.); o distanciamento físico entre os trabalhadores e entre eles e o público atendido; a intensificação da limpeza dos ambientes; o preferência pela ventilação natural; a implementação de regras sanitárias para o uso de refeitórios, vestiários, etc.; uso de automóveis; dentre outras, inclusive medidas para a retomada das atividades.

Como se observa, as normas sobre o meio ambiente do trabalho tardaram a ser editadas, o que se agrava ao observar que a Medida Provisória nº 927 flexibiliza alguns procedimentos ligados à saúde e segurança do trabalho, como a exigência de exames periódicos. Em que pese as orientações específicas emitidas pela SEPT e destinadas ao telesserviço, somente em junho, foi publicada uma portaria efetivamente, a qual, entretanto, não se destina especificamente às atividades de *call centers*, trazendo disposições gerais (que também se aplicam ao setor, mas deixam de fora peculiaridades da atividade que favorecem o adoecimento durante a pandemia).

## Conclusão

O trabalho em *telemarketing* tem características labor-ambientais próprias da organização taylorista do trabalho que favorecem o adoecimento físico e mental dos trabalhadores. Tais características – como o ambiente de trabalho populoso, baias de trabalho muito próximas e compartilhamento de equipamentos de trabalho, como os *headsets* – evidenciaram como o trabalho nesse ambiente pode ser ainda mais prejudicial durante a pandemia de Covid-19.

A atividade nos *call centers*, que foi considerada essencial e, portanto, não foi paralisada durante a pandemia, envolve um ambiente de trabalho propício para transmissão do novo coronavírus e contágio pelos trabalhadores, o que foi evidenciado em manifestações e decisões judiciais pelo país.

Para fazer frente ao cenário pandêmico, foram tardiamente editadas orientações e uma portaria a fim de estabelecer medidas sanitárias no meio ambiente de trabalho: orientação específica da SEPT ao telesserviço é de 31 de março de 2020 (um mês após o espraio da pandemia) e a portaria da SEPT para todos os setores é de 18 de junho de 2020 (quase quatro meses após o espraio da pandemia). Por, pelo menos, mais de um mês, trabalhadores do setor de telesserviço – atividade essencial e continuada durante a pandemia – permaneceram trabalhando sem qualquer amparo jurídico-sanitário específico. Soma-se a essa preocupação o fato de tais diretrizes não serem suficientes ou adequadas para evitar o contágio por esses trabalhadores.

Nesse sentido, permanece a pergunta do título: quem liga para os atendentes de *telemarketing*?

## Referências

ALMEIDA, Victor Hugo. **Consumo e trabalho**: impactos no meio ambiente do trabalho e na saúde do trabalhador. 2013. 242 f. Tese (Doutorado) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

BARROS, Alice Monteiro. **Curso de Direito do Trabalho**. São Paulo: LTr, 2009.

BARUKI, Luciana Veloso. **Saúde mental e trabalho**: uma proposta de norma regulamentadora sobre os riscos psicossociais no trabalho a partir de reflexões sobre os sistemas francês e brasileiro. 2017. 292 f. Tese (Direito Político e Econômico) - Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo.

BRAGA, Ruy. Infotaylorismo: o trabalho do teleoperador e a degradação da relação de serviço. **Revista de Economía Política de las Tecnologías de la Información y Comunicación**, Vol. VIII, n. 1, jan./abr. 2006.

DEJOURS, Christophe. **A loucura do trabalho**: estudo da psicopatologia do trabalho. São Paulo: Oboré Editorial, 1987.

FELICIANO, Guilherme Guimarães. Meio ambiente do trabalho: aspectos gerais e propedêuticos. **Revista do TRT da 15ª Região**, Campinas, SP, n. 20, p. 160-203, jul./set. 2002.

GALASSO, Leonilde Mendes Ribeiro. **Humor e estresse no trabalho**: fatores psicossociais estressores e benéficos no trabalho dos operadores de telemarketing. 2005. 276 f. Tese (Doutorado) – Faculdade de Saúde Pública da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005.

GLOBO. **Justiça do DF concede liminar aos operadores de telemarketing para evitar contágio por coronavírus**. 2020. Disponível em < <https://g1.globo.com/df/distrito-federal/noticia/2020/04/03/justica-do-df-concede-liminar-aos-operadores-de-telemarketing-para-evitar-contagio-por-coronavirus.ghtml> > Acesso em 20 jun. 2020.

GORENDER, Jacob. Globalização, tecnologia e relações de trabalho. **Estudos avançados**, São Paulo, v. 11, n. 29, p. 311-361, 1997.

IBGE. **Serviços**. [s/a] Disponível em < <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/servicos.html> > .Acesso em: 20 jun. 2020.

MARANHÃO, Ney. Meio ambiente do trabalho: descrição jurídico-conceitual. **Revista direitos, trabalho e política social**, Cuiabá, V. 2, n. 3, p. 80-117, Jul./dez. 2016.

OLIVEIRA, Simone Santos Silva. **Um olhar sobre a saúde a partir da dimensão gestonária do trabalho: contradições e ambiguidades no telemarketing**. 2007. 184 f. Tese (Doutorado) – Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca da Fundação Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro, 2007.

SEPT. **Orientações gerais aos trabalhadores e empregadores do setor de telesserviços em razão da pandemia da covid-19**. 2020. Disponível em < [https://enit.trabalho.gov.br/portal/images/PDF/Orientações\\_SIT\\_Teleserviços.pdf](https://enit.trabalho.gov.br/portal/images/PDF/Orientações_SIT_Teleserviços.pdf) > . Acesso em: 20 jun. 2020.

SINTEEL. **SINTETEL reforça junto às empresas do setor a importância das ações de prevenção contra a pandemia**. 2020. Disponível em < <https://www.sintetel.org/noticias.php?ID=12147#.Xu6D-y3OrBJ> > Acesso em 20 jun. 2020.

TST. **Operadora de telemarketing de multinacional de computadores consegue jornada reduzida**. 2018. Disponível em: [http://www.tst.jus.br/noticia-destaque/-/asset\\_publisher/NGo1/content/id/24512625](http://www.tst.jus.br/noticia-destaque/-/asset_publisher/NGo1/content/id/24512625). Acesso em: 20 jun. 2020.

UOL. **Gigante do call center é alvo de protestos em SP: ‘queremos álcool em gel’**. 2020. Disponível em < <https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2020/03/20/sem-alcool-gel-e-higiene-funcionarios-de-call-center-fazem-greve-em-sp.htm?cmpid=copiaecola> > Acesso em 20 jun. 2020.

VILELA, Lailah Vasconcelos de Oliveira; ASSUNÇÃO, Ada Ávila. Os mecanismos de controle da atividade no setor de teatendimento e as queixas de cansaço e esgotamento dos trabalhadores. **Cad. Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 20, n. 4, p. 1069-1078, ago. 2004.

# SAÚDE, TRABALHO E EDUCAÇÃO EM COMUNIDADES TRADICIONAIS DA BAIXADA CUIABANA

Flávia Lorena Brito<sup>1</sup>  
Cristiano Apolucena Cabral<sup>2</sup>  
Edson Caetano<sup>3</sup>

**Resumo:** Este artigo faz parte das pesquisas do Grupo de Estudos e Pesquisa sobre Trabalho e Educação (GEPTE), que está vinculado ao Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGE) da Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT). As reflexões aqui apresentadas partem do materialismo histórico e dialético enquanto método e de elementos da pesquisa participante. O objetivo do artigo é analisar e apresentar o potencial de valorização da saúde na produção ampliada da vida em comunidades tradicionais e a possibilidade da superação das explorações, expropriações, da inferiorização da mulher e da mercantilização

---

<sup>1</sup> Doutoranda em Educação pela Universidade Federal de Mato Grosso. Mestre em Educação pela Universidade do Estado de Mato Grosso. Licenciada em História pela Universidade Estadual de Goiás. Pesquisadora do Grupo de Estudos e Pesquisas sobre Trabalho e Educação (GEPTE) PPGE/UFMT. **E-mail:** flaviaauiiri@yahoo.com.br **ORCID:** <https://orcid.org/0000-0003-1966-220X> **LATTES:** <http://lattes.cnpq.br/7301122684092609>

<sup>2</sup> Doutorando em Educação pela Universidade Federal de Mato Grosso. Mestre em Educação pela Universidade Federal de Mato Grosso. Especialista em Sociologia e Educação pelo Instituto Aphoniano de Ensino Superior. Graduado em Filosofia pela Pontifícia Universidade Católica de Goiás. Pesquisador do Grupo de Estudos e Pesquisas sobre Trabalho e Educação (GEPTE) PPGE/UFMT. **E-mail:** crisprelazia@yahoo.com.br **ORCID:** <https://orcid.org/0000-0003-3770-5648> **LATTES:** <http://lattes.cnpq.br/8968583181133770>

<sup>3</sup> Doutor em Educação pela Universidade Estadual de Campinas. Mestre em Educação pela Universidade Estadual de Campinas. Graduação em Ciências Sociais pela PUCAMP. Professor do Instituto de Educação da Universidade Federal de Mato Grosso. Líder do Grupo de Estudos e Pesquisas sobre Trabalho e Educação (GEPTE) PPGE/UFMT. **E-mail:** caetanoedson@hotmail.com **ORCID:** <https://orcid.org/0000-0001-9906-0692> **LATTES:** <http://lattes.cnpq.br/0586786960992214>



da doença, tão essenciais nas relações de produção capitalistas. Esta produção ampliada da vida se contrapõe aos imperativos da lógica do capital, os quais adoecem as pessoas e a natureza com a sua exploração, alienação e utilização de insumos químicos e agrotóxicos.

**Palavras-chave:** Saúde. Trabalho. Educação. Comunidades tradicionais.

## HEALTH, WORK AND EDUCATION IN TRADITIONAL COMMUNITIES IN THE BAIXADA CUIABANA

**Abstract:** This article is part of the research of the Study and Research Group on Work and Education (GEPTE), which is linked to the Graduate Education Program (PPGE) at the Federal University of Mato Grosso (UFMT). The reflections presented here start from historical and dialectical materialism as a method and elements of participatory research. The objective of the article is to analyze and present the potential for valuing health in the expanded production of life in traditional communities and the possibility of overcoming the exploitations, expropriations, the inferiorization of women and the commodification of the disease, so essential in capitalist production relations. This expanded production of life is opposed to the imperatives of the logic of capital, which make people and nature sick with their exploration, alienation and use of chemical and pesticide inputs.

**Keywords:** Health. Work. Education. Traditional communities.

### Introdução

O presente artigo tem por objetivo apresentar uma breve discussão e análise acerca da importância da saúde na produção ampliada da vida nas comunidades tradicionais camponesas da baixada cuiabana, que engloba a produção associada, produção autogestio-

nada, produção agroecológica e produção de saberes. Tais temáticas fazem parte dos debates e estudos do Grupo de Estudos e Pesquisas sobre Trabalho e Educação (GEPTE) do Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGE) da Universidade federal de Mato Grosso (UFMT). No GEPTE se discute e analisa como se efetiva a produção ampliada na vida entre povos e comunidades tradicionais - assentados, quilombolas e povos indígenas –percebidos em contraposição aos imperativos sociometabólicos do capital.

Nesta pesquisa, buscamos perceber, em uma comunidade tradicional camponesa da baixada cuiabana – Comunidade de São Manoel do Pari - a produção da existência e, a partir daí, como produzem/valorizam a saúde das pessoas e da natureza, percebendo a saúde nas relações de trabalho, as relações entre homens e mulheres e as relações entre pessoas e natureza. Desta maneira, conceitos como costumes, solidariedade, cooperação, coletividade, autonomia, autodeterminação, saberes tradicionais, saberes da experiência, cuidado e respeito entre homens, mulheres e natureza estão presentes nessa produção ampliada da vida.

Buscamos analisar como é possível produzir a existência de maneira saudável – numa percepção ampliada, que inclui não apenas alimentos saudáveis, mas também relações saudáveis. Como a participação de mulheres é bastante significativa, subvertendo a ordem produtiva e tomando, paulatinamente, seus espaços na produção associada, autogestionada e agroecológica; buscamos refletir também sobre as relações sociais de sexo. A partir da máxima “sem feminismo não há agroecologia, sem feminismo não há revolução”, buscamos demonstrar a desnaturalização da divisão sexual do trabalho e nos pautamos numa percepção de que novos modelos de

produção prescindem a luta feminista, posto que esta não ocorre de forma natural e automática. Nas comunidades tradicionais, percebemos a predominância do trabalho feminino nos espaços de reprodução dos saberes e na busca pela produção do alimento saudável. Predominantemente, são elas que guardam e reproduzem os saberes tradicionais das plantas medicinais.

Esta pesquisa utiliza o Materialismo Histórico e Dialético como método, a partir de onde observamos e analisamos a realidade concreta da produção ampliada da vida destes camponeses e camponesas das comunidades tradicionais, suas contradições e sua oposição à lógica do capital. As principais categorias utilizadas nesta análise são o trabalho, produção associada, autogestão, consumo, comercialização, educação. Também se utiliza de elementos da pesquisa participante como instrumento de pesquisa e inserção na comunidade, observando, dialogando, entrevistando e participando de sua cotidianidade, pesquisa esta fundamentada por autores como Brandão (2006) e Brandão e Borges (2007). Para obter as informações necessárias foram realizadas entrevistas (ao todo entrevistamos dez moradores e moradoras da comunidade), observação do cotidiano, fotos, vídeos, diálogos, seminários, oficinas, palestras. Assim, estão presentes neste texto trechos de falas dos sujeitos, obtidas através das entrevistas em questionários semi-estruturados, realizadas no período de Junho a Dezembro de 2019.

Para a realização desta pesquisa seguiu-se os procedimentos éticos apresentados pelo Conselho Nacional de Saúde (CNS), expressos nas resoluções 466/2012 e 510/2016. Sendo assim, esta pesquisa só teve início após a autorização do Comitê de Ética em Pesquisa (CEP) da Universidade federal de Mato Grosso (UFMT) e pela Comissão Nacional de Ética em Pesquisa (CONEP).

## **1 Produção associada nas comunidades tradicionais camponesas: sujeitos de novo tipo em uma sociedade de novo tipo**

No campo da região da baixada cuiabana<sup>4</sup>, no estado de Mato Grosso, a organização fundiária muito comum entre os camponeses e camponesas é em comunidades tradicionais, oriundas de antigas sesmarias, como exemplo, a comunidade São Manoel do Pari, antiga sesmaria Pary-Aguassú.

No Brasil, um grande número de famílias camponesas acessa a terra de vida e de trabalho por meio de acampamentos, passando à categoria de assentados. As comunidades tradicionais em geral não passam por tal processo, tendo com a terra um vínculo de ancestralidade: como seus próprios moradores dizem, ‘sempre moramos aqui’; ‘parece que brotamos desta terra’.

Segundo Diegues (1996, p.88) as comunidades tradicionais possuem as seguintes características:

- a) dependência e até simbiose com a natureza;
- b) conhecimento aprofundado da natureza e seus ciclos [...] transferido de geração em geração por via oral;
- c) noção de território ou espaço onde o grupo social se reproduz econômica e socialmente;
- d) moradia e ocupação desse território por várias gerações;
- e) importância das atividades de subsistência;
- f) reduzida acumulação de capital;
- g) importância dada à unidade familiar doméstica ou comunal e às gerações de parentesco ou compadrio para o exercício das atividades econômicas, sociais e culturais;

---

<sup>4</sup> Esta região é composta por 14 municípios: Acorizal, Barão de Melgaço, Campo Verde, Chapada dos Guimarães, Cuiabá, Jangada, Nobres, Nossa Senhora do Livramento, Nova Brasilândia, Planalto da Serra, Poconé, Rosário Oeste, Santo Antônio do Leverger e Várzea Grande.

- h) tecnologia utilizada é relativamente simples, de impacto limitado sobre o meio ambiente;
- i) fraco poder político;
- j) auto-identificação ou identificação pelos outros de se pertencer a uma cultura distinta das outras.

Todas estas características estão presentes nas comunidades tradicionais da baixada cuiabana, ainda que em níveis diferentes. Uma terra que é terra-trabalho torna-se um lugar simbólico de construção da identidade. Esta identificação com a terra é profundamente substancial à própria identificação enquanto camponeses e camponesas que produzem e reproduzem a sua existência nesse território: trabalhando, consumindo, comercializando, celebrando, rezando, festando, estudando.

Segundo Castells (1999, p.22), “entende-se por identidade a fonte de significado e experiência de um povo”. Ou seja, esta identificação com o território é a fonte da produção imaterial (significados, saberes, valores, representação de mundo) e da produção material (experiência, trabalho familiar e associado) da vida.<sup>5</sup>

O território é o chão e mais a população, isto é, uma identidade, o fato e o sentimento de pertencer àquilo que nos pertence. O território é a base do trabalho, da residência, das trocas materiais e espirituais e da vida, sobre os quais ele flui. Quando se fala em território deve-se, pois, de logo, entender que se está falando em território usado, utilizado por uma população (SANTOS, 2001, p.96-97).

Esta definição de Milton Santos sobre território dialoga com a vivência, pertença e construção do espaço nas comunidades tradicionais que são, simultaneamente, uma terra-trabalho,

---

<sup>5</sup> Tais elementos constituem o que aqui entendemos por “Produção ampliada da vida”, vivenciada nos territórios.

terra-consumo, terra-moradia, terra-sagrado, terra-saber, terra-lazer; e não o sentido que a lógica do capital determina à terra, isto é, enquanto terra-mercadoria.

Assim são as diversas comunidades tradicionais da baixada cuiabana, como: Cachoeirinha, São Manoel do Pari, Buriti do Atalho; Aguaçu-Monjolo, Buriti Grande, Chico Leite, Carrapatinho, Brumado, Aterrado, União, Serragem, Campinas, Quilombo Mata Cavalo - Mutuca, Cristal, Céu Azul, Cascavel, Córrego Seco, Sucuri, Salto do céu, Mutum, Barra do Buriti, Raizama, Minhocal, Ribeirão das Pedras Acima, Mutum Boa Vista, Mato Grosso Velho, Chumbo, Capão Verde, Nossa Senhora da Esperança.

A singularidade destas comunidades não se reduz somente às características levantadas; percebemos que fazem parte da produção ampliada da vida, ainda, valores como a coletividade, solidariedade, valorização dos costumes, dos saberes tradicionais e da experiência e a produção associada e autogestionada.

Nesta última, produção associada e autogestionada, estão presentes: a solidariedade, a coletividade, os saberes, os costumes, a cooperação, a soberania nas decisões. Segundo Tiriba (2008, p.81)

A categoria 'produção associada' está relacionada a associativismo, entendido como um conjunto de práticas sociais informais ou instituídas desenvolvidas por grupos que se organizam em torno dos ideais e objetivos que compartilham. Podendo ser de abrangência local, regional, nacional ou internacional, o associativismo caracteriza-se pela construção de laços sociais calcados na confiança, cooperação e reciprocidade, o que confere aos membros o sentimento de pertencimento ao grupo.

Para Caetano e Neves (2014, p.603), “todas essas características da produção associada fazem com que o trabalho não seja subordinado

ao capital, não seja alienado e nem alienante, não gere mais-valia e possibilita que os envolvidos construam coletivamente uma nova concepção de mundo e de trabalho”. Percebemos tais características como uma forma de resistência da classe trabalhadora, numa busca pela revitalização de sua força de trabalho e de vida, direcionando-a para uma produção que lhes realize enquanto seres humanos.

Contrapondo-se à lógica do modo de produção capitalista, diversas comunidades possuem outras determinações em sua reprodução social material e imaterial: posse e controle, pelos próprios trabalhadores e trabalhadoras, de seus meios de produção, força de trabalho, propriedade fundiária e produtos; renda advinda da comercialização destes produtos; controle e autonomia sobre sua jornada de trabalho, sobre aquilo que irão produzir, sobre quando e como produzirem, sobre quanto e para quem comercializar, ou seja, na produção associada e autogestionada, a classe trabalhadora é quem controla a sua produção material e imaterial da vida e não a classe burguesa, subvertendo e superando assim (mesmo que limitada e contraditoriamente) a lógica do capital.

As famílias das comunidades tradicionais se organizam tanto em trabalhos coletivos nas unidades produtivas familiares quanto em trabalho associado em espaços produtivos coletivos, como são os vários espaços das Associações. Nestes espaços o que prevalecem são a cooperação e solidariedade na utilização da força coletiva de trabalho que tem como objetivo a satisfação das necessidades das respectivas famílias, mantendo, desta maneira um equilíbrio entre o trabalho e o consumo.

Intensifica-se a utilização da força coletiva de trabalho a partir de suas necessidades, nem mais e nem menos. Manter este

equilíbrio é essencial à produção e reprodução da vida destes camponeses e camponesas (PLOEG, 2016; CHAYANOV, 1974), pois ao produzirem uma quantidade maior do que aquilo que possam consumir ou comercializar<sup>6</sup> pode haver desperdício do produto, e caso produzam uma quantidade abaixo do necessário pode ocasionar a fome ou o prejuízo. Vejamos o que nos diz seu José<sup>7</sup>, morador de uma das comunidades tradicionais:

A melhor sensação está aqui. Aqui temos de tudo. Tem alimento sadio. E o que tem na cidade tem aqui também. Não precisa vender o sítio pra ir pra lá. Se precisa de uma luz, tem; se precisa de uma água fria, tem; se precisa de uma televisão, tem; se precisa de um telefone, tem. Então aqui está melhor que na cidade. Fresco o ar, limpo o ar. Sai pra fora, qualquer hora da noite sai. Quando vamos comer o alimento, come sabendo da onde que veio, nós assim que produziu né. Isso daí não tem preço né. Como diz o modo, não enriqueci, mas graças a Deus não passei fome, tudo tem pra nós e pra quem chegar, tem o que oferecer. (Roda de conversa com seu José, 19/12/2019).

São valores que fundamentam uma visão de mundo como a de seu José, apresentada na entrevista acima: sentir-se completo no campo; ter o alimento não somente como valor de troca, mas como um sadio valor de uso; sentir-se melhor no campo que na cidade; ter segurança; valorizar a natureza; ter consciência sobre o processo de produção

---

<sup>6</sup> Diversos produtos são comercializados nas próprias comunidades, nas feiras nas cidades e em encontros promovidos por sindicatos e entidades. Nestes espaços são comercializados frutas, legumes, verduras, raízes e derivados como polpa de frutas, rapadura, melaço, caldo de cana, farinha de banana e mandioca, leite, doces, artesanatos como redes, bolsas, tapetes. Em geral, a intenção desta comercialização é a obtenção de dinheiro para que possam comprar aquilo que não produzem.

<sup>7</sup> Todos os nomes aqui citados correspondem aos verdadeiros nomes dos sujeitos da pesquisa.



do alimento desde sua gênese até seu consumo; ter consciência e valorização do trabalho; não absolutizar o dinheiro e nem a riqueza.

Para manter esse equilíbrio, além da produção associada, é preciso a vivência de uma produção autogestionada. Tiriba (2008, p.83) define esta autogestão como uma categoria “que encerra a ideia de uma forma de organização social em que os sujeitos têm autonomia e autodeterminação na gestão do trabalho e em todas as instâncias das relações sociais”. O poder de decidir dos camponeses e camponesas no processo produtivo, sobre o que, o como, o para que é uma *conditio sine qua non* em diversas comunidades tradicionais. A autogestão complementa a subversão à lógica do capital presente no trabalho associado ao romper com a divisão no processo produtivo entre o trabalho intelectual (aquele que gerencia a força de trabalho) e o trabalho manual (aquele que concretiza o trabalho), divisão do trabalho esta essencial ao modo de produção capitalista. Juntos, produção associada e autogestionada, determinam a condição de um modo de produção não-capitalista (LUXEMBURG, 1985) à realidade produtiva nestas comunidades.

Estes são os elementos que constituem a identidade destes camponeses e camponesas das diversas comunidades tradicionais da baixada cuiabana: identificação com o território e com a natureza, solidariedade, cooperação, coletividade, autonomia e determinação. É na junção destas experiências que se faz possível a produção ampliada da vida fundamentada em relações saudáveis, não alienáveis ou fetichizantes, no processo de trabalho. Contudo, por vezes, estas experiências são vivenciadas não de maneira homogênea entre os homens e mulheres, pois são muitas vezes impactadas pelos imperativos do patriarcado em sua cultura, trabalho e saberes.

A partir daqui, podemos pensar sobre a possibilidade de reflexão e até mesmo de reconstrução do que aqui chamaremos de relações sociais de sexo, para, além da reflexão sobre sujeitos de novo tipo para uma sociedade de novo tipo, possibilitada pela produção associada, pensarmos relações sociais de sexo de novo tipo, considerando que estas não são intrínsecas ou automaticamente dadas na transformação social das relações nas comunidades em geral.

## **2 Mulheres camponesas e as relações sociais de sexo de novo tipo**

Nesse viés da produção socialmente justa e respeitosa com a terra, com a natureza e com os seres humanos e pelo fortalecimento da produção associada, os povos do campo constroem novas relações sociais, relações mais saudáveis, devendo gerar, assim, relações sociais de sexo pautadas em um novo tipo, que não estejam baseadas na exploração e subordinação do trabalho feminino pelo masculino com finalidade no desenvolvimento das relações capitalistas de produção. Tal processo pode gerar, para além de novas relações produtivas, relações sociais de sexo baseadas na reciprocidade, contribuindo na construção de modelos de gênero baseados não na exploração do trabalho feminino com fim na expropriação mesma e na possibilidade de aumento de mais-valia, mas em novas percepções sobre o trabalho doméstico, de procriação, sobre a posse do corpo feminino, além de novas concepções sobre o trabalho produtivo e reprodutivo, pois estarão baseados na solidariedade e na existência plena dos sujeitos.

O campo ainda é o berço do patriarcado, por sua construção sociocultural baseada na tradição e no mandonismo/coronelismo.

Queremos com este texto ressaltar que a produção associada em si não garante que as relações sociais de sexo de novo tipo se constituam entre os sujeitos. É necessária a discussão, reflexão e ressignificação de relações já sedimentadas, que os sujeitos do campo carregam de outras vivências, de outros espaços nos quais se constituíram historicamente (suas famílias, escolas, igreja, e mesmo em movimentos sociais), por isso a importância da autogestão nos espaços produtivos e educativos.

Torna-se necessário criar/reforçar espaços coletivos de ensino-aprendizagem (Associação, espaço de produção, igreja, escola, sindicato) sobre os papéis atribuídos a homens e mulheres nas comunidades, percebendo-se, mesmo naquilo que é parte de sua tradição, as questões de sexo e gênero que subjagam e inferiorizam a mulher, buscando, em sua plenitude, relações sociais de novo tipo.

Entre as mulheres, socializadas todas na ordem patriarcal de gênero, que atribui qualidades positivas aos homens e negativas, embora nem sempre, às mulheres, é pequena a proporção destas que não portam ideologias dominantes de gênero, ou seja, poucas mulheres questionam sua inferioridade social. Desta sorte, também há um número incalculável de mulheres machistas. E o sexismo não é somente uma ideologia, reflete, também, uma estrutura de poder, cuja distribuição é muito desigual, em detrimento das mulheres. Então, poder-se ia perguntar: o machismo favorece sempre os homens? Para fazer justiça, o sexismo prejudica homens, mulheres e suas relações. O saldo negativo maior é das mulheres, o que não deve obnubilar a inteligência daqueles que se interessam pelo assunto da democracia. (SAFFIOTI, 2004, p. 34 e 35)

Compreendemos que o falseamento da realidade, ou antes, sua inversão, favorece a sedimentação da sociedade em bases patriarcais. Então, que tipo de relação/mediação possibilita que tais sujeitos, dadas as condições histórico-sociais apresentadas, protagonizem

lutas e construam resistências, ocupem espaços marcadamente dominados pelo patriarcado? Afirmamos, concordando com Saffioti, que apenas com a superação do sistema hegemônico do capital será possível a construção plena de novas relações sociais de sexo.

Pelo viés da produção associada, autogestionada e agroecológica, observamos uma tensão na negação das relações capitalistas de produção, que pode ser o polo gerador de novas relações sociais de sexo, pautadas, pela resistência que carregam, na reflexão sobre a necessidade de se pensar nos papéis historicamente atribuídos aos sexos, na desigualdade e na violência que o patriarcado lhes impõe, não enquanto homens e mulheres apenas, mas enquanto classe.

Ainda assim, notamos, nas atividades cotidianas dos homens e mulheres em comunidades tradicionais, a presença do patriarcado que quer se fazer invisível. Quando à mulher fica reservado o espaço doméstico, o que se está praticando é a impossibilidade de elas participarem em pé de igualdade com os homens da esfera pública. Isso as afastam, em alguns momentos, dos ciclos de estudos, de reuniões políticas, de sindicatos, de processos de negociações para vendas de produtos, enfim, as tornam reclusas. Em geral, apenas as mais velhas, que já não têm filhos em idade escolar, conseguem se tornar mais ativas nesses espaços. O espaço do lar restringe. O cuidado com os filhos limita. A produção associada, autogestionada e as práticas agroecológicas prescindem uma discussão sobre as relações sociais de sexo, mas é importante apontarmos que as mudanças na esfera do patriarcado não são automáticas em uma sociedade de novo tipo. O patriarcado deve ser combatido sempre. Ele sempre ressurgue, escondido, quase imperceptível, nas relações cotidianas.

### **3 Agroecologia, soberania alimentar e saúde: pensando a produção agroecológica e de saberes pelo viés da divisão sexual do trabalho**

Em comunidades como São Manoel do Pari, a construção e organização dos espaços das unidades produtivas - casa, quintal, roça, pasto - estão carregadas de memória, costumes, experiências, valores e sentimentos, que se relacionam com a satisfação de necessidades materiais e imateriais. Tais espaços se apresentam como uma cultura do vivido; material e simbolicamente os espaços se sedimentam na tradição, o que também se refaz nas práticas, nas vivências, com a aprendizagem que parte das novas demandas e percepções cotidianas. As lavouras temporárias e permanentes, as criações de animais, os artesanatos e a produção de derivados são constituídos e organizados nesses espaços produtivos, tanto para consumo próprio como para a comercialização. Conforme pudemos perceber, tais espaços estão organizados, em geral, da seguinte forma:

- A casa, que, para além do lugar de moradia, descanso, lazer, constitui-se em importante espaço de produção. É ali, por exemplo, que é feita a polpa de acerola, farinha de banana (quando não produzida no espaço coletivo em trabalho associado), doces, furrundum, azeite, queijos, remédios naturais, redes, tapetes, panos de cozinha;

- O quintal (chamado quintal produtivo), onde se costuma plantar árvores frutíferas (manga, laranja, abacate, caju, cará, batata, figo, banana, acerola, limão, mamãozinho), além de milho, mandioca, e uma diversidade enorme legumes e verduras; ali criam-se animais de pequeno e médio porte como galinha caipira e semi-caipira e porco;

- A roça, que em geral produz banana, feijão, milho, cana-de-açúcar, mandioca, vagem, abobrinha, quiabo, maxixe, côco, laranja, mexerica, mamão, manga;
- E o pasto, em geral emendado à roça, onde se criam animais de grande porte como a vaca (para o leite principalmente), o boi e o cavalo.

Nesses espaços produtivos presentes nas comunidades tradicionais, observamos que o trabalho se organiza conforme uma lógica que se alinha a uma divisão sexual do trabalho. Para Marx (1985), entre as sociedades pré-capitalistas, a divisão entre trabalho feminino e masculino se dava, em geral, em função da reprodução, o que termina por ligar a mulher ao lar e ao meio doméstico. A divisão sexual do trabalho evolui para as relações sociais de sexo, onde a submissão da força de trabalho feminina favorece não apenas aos homens, senão ao próprio capital, e o pacto estabelecido socialmente por meio do patriarcado, dificulta e proíbe o acesso de mulheres a determinados espaços.

Percebemos que há, em níveis diferentes nas comunidades, uma divisão sexual do trabalho bastante marcada. Em cada espaço há uma divisão, que ocorre, segundo as famílias pesquisadas, em função dos costumes, aptidões físicas e das habilidades. No espaço da casa, dona Terezinha, moradora da comunidade, nos conta que prevalecem as mulheres, tanto nas atividades domésticas (cuidado com o lar, preparativos da alimentação para a família) quanto nas atividades produtivas (produção de doces, polpa, remédio, redes etc). Ou seja, nota-se uma ligação das mulheres às atividades relacionadas à esfera da reprodução. Quando perguntados, os moradores afirmam que o trabalho doméstico e aquele ligado ao quintal produtivo

são realizados predominantemente pelas mulheres e que os homens apenas o fazem na ausência destas.

Dona Helena, moradora da comunidade, nos conta: “ah, no quintal é as mulher, bem como lá em casa, o meu quintal ele tem vez ajuda” (Roda de conversa com dona Helena, 07/06/19). O trabalho masculino, quando realizado no espaço doméstico, é visto como uma ajuda. Nota-se, nas conversas, uma percepção de que tal trabalho cabe, quase que naturalmente, às mulheres. Mantém-se o costume no quintal, como na casa, de espaço produtivo feminino. Conforme as mulheres foram criando um espaço produtivo no quintal capaz de gerar um excedente que extrapolou a demanda da alimentação familiar, estas passaram a desenvolver atividades comerciais em espaços considerados produtivos (como feiras e fornecimento para mercados locais). Conforme elas nos contam, antes, tanto a casa quanto o quintal não produziam como hoje. Com o quintal era somente o cuidado, o zelo e no máximo o trabalho de criação de animais de pequeno e médio portes como galinhas e porcos.

A criação de animais é bastante importante para a comunidade, garantindo tanto o consumo direto como o consumo indireto pela comercialização<sup>8</sup>. A galinha e o seu ovo são produtos fáceis de serem vendidos; do porco se utiliza tanto a carne como a banha, para a própria família e para a comercialização, também de venda rápida; já

---

<sup>8</sup> Entre esses povos e comunidades tradicionais, podemos dizer que o processo de produção se dá segundo a fórmula Mercadoria-Dinheiro-Mercadoria (M-D-M), ou seja: produz-se mercadorias na intenção de comprar outras mercadorias que não produzem. Esse movimento, de certa forma, subverte a lógica do capital (Dinheiro-Mercadoria-Dinheiro: D-M-D), onde, com dinheiro compra-se meios de produção e força de trabalho para a produção de mercadorias, as quais, sendo vendidas, transformarão a mais-valia em lucro, obtendo desta forma mais dinheiro que no início do processo. (MARX, 1988)

o gado, em sua maioria vacas leiteiras, é destinado quase que totalmente para a ordenha. Em alguns casos, conforme nos disseram, se precisam de muito dinheiro para um gasto importante, podem vender uma cabeça ou outra. Os animais são quase que totalmente alimentados com a própria produção local familiar ou da vizinhança (por vezes é necessário complementar com alguns produtos comprados em casas agropecuárias).

Já na roça e no pasto, majoritariamente, estão os homens, o que ocorre, segundo estes, a princípio, em função da capacidade física. Apesar disso, há momentos (como quando há grande demanda e intensificação na produção) em que algumas mulheres precisam realizar ali parte do trabalho. Tal fato pode comprovar que a ausência das mulheres no espaço da roça não se dá, de fato, pela sua reduzida capacidade física, o que não é real. O trabalho sazonal na roça demonstra isso. Além disso, o quintal produtivo e as atividades domésticas demandam bastante força física. O mais correto seria dizermos que ao serem afastadas de atividades que demandam trabalho físico, em geral ligadas à esfera pública (em contraposição à esfera privada), as mulheres foram fisicamente enfraquecidas, posto que quase sempre foram privadas de tal aspecto. Se nossas antepassadas podiam executar atividades que demandavam a mesma força física que os homens, estas precisaram, no processo de desenvolvimento das civilizações, ser enfraquecidas para a criação de uma “essência feminina”. Além disso, seu oposto cria uma “essência masculina”, ligada à força e à virilidade. Lembramos que tal processo é histórico e intencional, e serve à sedimentação do patriarcado, fazendo com que pareça natural e biológico<sup>9</sup>. Nos espaços de produção em que ocor-

---

<sup>9</sup> Heleieth Saffioti faz tal discussão em “O poder do macho”. (SAFFIOTI, 1987)



rem a produção associada, autogestionada e agroecológica, percebemos uma presença ativa de mulheres. Ali elas participam efetivamente do trabalho coletivo e cooperado e das decisões do processo produtivo.

Diversos princípios da agroecologia são vivenciados, em parte, pelos camponeses e camponesas das comunidades, porém existem limitações e contradições ao fazerem usos de insumos químicos, de agrotóxicos, de queimadas, as quais são ações que diminuem as riquezas da biodiversidade do cerrado e pantanal, desgaste do solo. Estes são ações relacionadas à produção agrícola, contudo há ações, limitadas e contraditórias, relacionadas às questões sociais, políticas, culturais e econômicas: machismo, diminuição ou marginalização da juventude do papel organizativo e decisório da produção da existência, supervalorização do lucro, supervalorização de conhecimentos técnicos e científicos cuja intencionalidade é a expropriação das riquezas da natureza e da força de trabalho.

Todavia, mesmo com estas limitações e contradições, o processo produtivo está, paulatinamente, em transição à agroecologia e não o contrário, isto é, em uma produção em transição ao agrogócio. As condições históricas que determinam este último são a exploração do ecossistema e a expropriação da força de trabalho, juntamente com a agregação de valor a partir utilização de tecnologias e industrialização dos insumos, sementes e defensivos, adoecendo as pessoas, as relações sociais e o ecossistema. Já na produção agroecológica, além da prioridade de cuidar da natureza e do ser humano, mantendo uma relação saudável, prioriza-se a manutenção de uma produção de alimentos saudáveis, os quais só podem ser obtidos com o solo saudável: “[...] solo decadente está doente, e solo doente somente pode criar plantas deficientes, ou seja, doentes. E plantas

doentes tornam-se produtos e um valor biológico muito baixo, por isso são atacados por tantas pragas e doenças, precisando muitos defensivos” (PRIMAVESI, 2016, p.9).

Prioritariamente, os camponeses produzem o alimento; este alimento, mesmo com todas as limitações e contradições, se caracteriza por ser saudável – o que o opõe ao alimento do agronegócio. Para que seja saudável, é necessário todo um processo produtivo singular, o agroecológico. Para obter e manter este alimento saudável, é importante que não se utilize fertilizantes químicos e nem agrotóxicos, que dão lugar a adubos e fertilizantes orgânicos e caldas agroecológicas. Assim, a produção agroecológica subverte a lógica do capital que em sua produção utiliza o capital industrial, financeiro, científico, tecnológico, enquanto na lógica da produção nas comunidades tradicionais são utilizados o capital ecológico (utilização de matérias brutas e primas da biodiversidade) e os saberes tradicionais e da experiência.

Além dos adubos e fertilizantes orgânicos e caldas agroecológicas, outra característica presente nas comunidades tradicionais é a utilização de semente crioula, o qual para Maicá (2012, p.701) significa: “o material cultivado localmente, geração após geração, o que determina a sua adaptação à comunidade onde está sendo cultivada, pelos camponeses que ali habitam”. As plantas crioulas existentes nas comunidades são milho, banana, mandioca, cana-de-açúcar, feijão, arroz, entre outras. Novamente a importância, nas comunidades, dos saberes tradicionais, passados de geração em geração.

Assim, um momento bastante importante para as famílias e para o fortalecimento de práticas agroecológicas é a existência da ‘Festa de troca de sementes crioulas’, nos municípios de Nossa

Senhora do Livramento, Jangada e Acorizal. Na troca, há grande predominância feminina, não somente na organização e realização da festa, mas também na troca em si. A troca inclui sementes, mudas, plantas medicinais, força de trabalho e troca dos saberes apreendidos seja por gerações passadas ou pela experiência.

Camponeses e camponesas das comunidades tradicionais sabem da importância de se manter produzindo estas sementes, tanto que se autodenominam guardiãs e guardiões das sementes crioulas. Reconhecem e reafirmam, assim, a importância do controle sobre sua produção, fortalecendo o que se chama de soberania alimentar: “[...] soberania alimentar reside no ‘poder de decidir’: que os agricultores possam decidir o que cultivar, que tenham acesso à terra, à água, às sementes” (ESTEVE, 2017, p.192).

Além de alimentos, os camponeses e camponesas das comunidades tradicionais produzem as plantas medicinais, tais como: camomila, poejo, gota-do-zeca, cafeirana, terramicina, erva cidreira, estomalina, babosa, boldo, erva Santa Maria, cumbaru, aroeira, Chico Macro. Como eles e elas mesmos afirmam: “as ervas medicinais são os nossos melhores remédios”. Na produção de bebidas, garrafadas e chás, as comunidades mobilizam saberes que são ancestrais, ligados à sua percepção de vida e de territorialidade. As raizeiras e raizeiros, junto com as parteiras, benzedadeiras e benzedores, são guardiãs e guardiões de processos ancestrais de curas e de uma relação com a doença que também se opõem àquela construída pela chamada medicina oficial.

Para dona Maria Lina, moradora da comunidade, as plantas medicinais possuem um grande valor, fazendo-a ter sempre em casa:

É um grande valor né. É por causa que a gente tem em casa né. E isso pra mim, eu me emociono muito quando fala de planta medicinal assim né, por causa que a gente tem assim parece um poder divino, de Deus né, assim que a gente corre ali no quintal ou na horta pega uma planta, pega um remédio natural e massa ali e toma. E a gente sabe, tem certeza que é bom (Entrevista com dona Maria Lina, 08/12/19).

Para além do aprendizado acumulado sobre a doença e o remédio que a aplaca, acumulam o saber sobre a identificação e o plantio adequado das ervas. Suas casas e quintais, verdadeiras farmácias populares, estão sempre abertas a acolher e curar. Tal como os alimentos saudáveis e as plantas crioulas, as plantas medicinais são vivências de resistência à lógica do capital que torna a saúde uma determinação econômica de criação de lucros, a partir da comercialização de remédios produzidos industrialmente.

É nesta relação de equilíbrio com a natureza, produzindo e reproduzindo as condições necessárias para a produção da existência no campo que as mulheres se fazem essenciais. Redefinindo o conceito de cuidado (que antes possuía um sentido restrito ao papel estereotipado de mulheres com o cuidado do lar, dos filhos, do marido) pode passar a um sentido político, econômico, social, cultural, produtivo de uma proposta societária alternativa, contrapondo à proposta societária do agronegócio. Esta importância de práticas agroecológicas é apontada por dona Helena:

Olha, nós tamo tentando, tentando é, neste respeito. A gente... teve uma época que a gente tava assim... aprendendo, entendendo que, tipo assim, que a sociedade que vive hoje acabando memo com as terra que pra produzir precisava memo é de, de agredir, de matar, de veneno em cima de veneno. Hoje, assim, não é que já acabou, tem gente que trabalha ainda. Ainda trabalha. Aí assim, depois dessa nossa participação assim nós foi vendo que não tava certo. Aprendendo que não tava certo isso, foi se

vendo assim o desgaste que vem dando a saúde né, o povo morrendo por conta disso aí sim, foi diminuindo mais. Aí, as horta produtiva, os quintal produtivo, as horta aí a gente não põe mais nada disso. Não trabalha mais, assim é livre memo de agrotóxico, de tudo. (Roda de conversa com dona Helena, 07/06/19)

Nessa transição à produção agroecológica outro processo se efetiva: ensino-aprendizagem. A partir de uma educação popular os saberes tradicionais e da experiência fortalecem esta produção agroecológica, associada e autogestionada, o que, por sua vez, fortalece relações saudáveis entre as pessoas e entre estas e a natureza. Isto possibilita a superação das contradições doentias da exploração e expropriação da força de trabalho em geral, e especialmente das mulheres e da natureza, construindo, desta forma, paulatinamente, estruturas de trabalho e educação que superam as condições alienantes do capital e do patriarcado em relação às pessoas e à natureza.

## **Conclusão**

A atual sociedade capitalista se organiza por meio de estruturas, que instituem condições que resultam numa sociedade doentia, adoecendo as relações interpessoais, o solo, a fauna e flora. Saffioti (2004) denomina a atual sociedade de “patriarcal-racista-capitalista”.

No campo, essa condição de adoecimento se faz pela exploração e expropriação da força de trabalho; da exploração e destruição da biodiversidade; do envenenamento dos trabalhadores, consumidores, animais, plantas, solo, água, ar por insumos químicos e agrotóxicos; pela opressão, alienação, exploração e opressão de mulheres no processo de produção ampliada da vida.

Assim, em contraposição a esta determinação histórica de adoecimento, buscamos refletir sobre a produção ampliada da vida nas comunidades tradicionais da baixada cuiabana enquanto possuidoras de condições de superação a esta determinação doentia do capitalismo e patriarcado. A produção associada, autogestionada, agroecológica e de saberes são as singularidades vivenciadas pelos camponeses e camponesas que trazem os princípios que subvertem e superam tais determinações doentias.

Quando os próprios trabalhadores e trabalhadoras controlam sua jornada de trabalho, seus meios de produção, seus produtos, sua comercialização; quando não há a divisão no trabalho sobre quem decide e quem obedece; quando não há a divisão sexual do trabalho, minimizando e marginalizando a participação de mulheres; quando o imperativo da produção é o alimento saudável e não o lucro; quando a produção dos saberes está relacionada à produção ampliada da vida e não à agregação de valor ao produto, percebemos uma subversão e superação presentes na produção associada, autogestionada, agroecológica e de saberes.

Como um dos moradores da comunidade disse, “os nossos valores vêm dos alimentos saudáveis que produzimos”. Este é o processo que as comunidades tradicionais estão vivenciando, paulatinamente, e, mesmo com limites e contradições, nos apresentam outra lógica societária fundamentada na vida, na saúde das pessoas e da natureza.

## **Bibliografia**

BRANDÃO, Carlos Rodrigues. A pesquisa participante e a participação da pesquisa. In: BRANDÃO, Carlos Rodrigues; STRECK,

Danilo Romeu (orgs.). **Pesquisa participante: o saber da partilha**. Aparecida, SP: Ideias & Letras, 2006. p. 21-54.

\_\_\_\_\_; BORGES, Maristela Correa. **A pesquisa participante: um momento da educação popular**. Rev. Ed. Popular, Uberlândia, v. 6, p. 51-62, jan./dez. 2007. Disponível em: <http://www.seer.ufu.br/index.php/reveducpop/article/view/19988/10662>. Acesso em: 29 fev. 2016.

CAETANO, Edson; NEVES, Camila Emanuella Pereira. **Entre cheias e vazantes: trabalho, saberes e resistência em comunidades tradicionais da baixada cuiabana**. Revista de Educação Pública, Cuiabá, v. 23, n. 53/2, p. 595-613, maio/ago. 2014. Disponível em: <http://periodicoscientificos.ufmt.br/index.php/educacaopublica/article/view/1756/1324>. Acesso em: 19 fev. 2016.

CASTELLS, Manuel. **O poder da identidade**. SP: Paz e Terra, 1999.

CHAYANOV, Alexander V. **La organizacion de la unidad económica campesina**. Bueno Aires, Argentina, Ediciones Nueva Vision, 1974.

DIEGUES, A. **O mito da natureza intocada**. AP: Hucitec, 1996.

ESTEVE, Esther V. **O negócio da comida**. Quem controle nossa alimentação? SP: Expressão Popular, 2017.

LUXEMBURG, Rosa. **A acumulação do capital**. SP: Nova cultura, 1985.

MAICÁ, Eitel Dias. Sementes. In: Caldart, Roseli; PEREIRA, Isabel; ALENTEJANO, Paulo; FRIGOTTO, Gaudêncio. **Dicionário da educação do campo**. SP: Expressão Popular, 2012. Pág. 714-723.

MARX, Karl. **Formações econômicas pré-capitalistas**. Coleção pensamento crítico. Vol. 3. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985. 4ª edição

\_\_\_\_\_. **O capital**. Crítica da economia política. Livro 1 - O processo de produção do capital. Volume 1. RJ: Bertrand, 1988.

PLOEG, Jan Douwe van der. **Camponeses e a arte da agricultura**. SP: Editora Unesp, 2016.

PRIMAVESI, Ana. **Manual do solo vivo**. SP: Expressão Popular, 2016.

SAFFIOTI, Heleieth Iara Bongiovani. **Gênero, patriarcado, violência**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2004 (Coleção Brasil Urgente)

\_\_\_\_\_. **O poder do macho**. São Paulo: Moderna, 1987 (Coleção Polêmica).

SANTOS, Milton. **Por uma outra globalização**: do pensamento único à consciência universal. RJ: Record, 2001.

TIRIBA, Lia. **Cultura do trabalho, autogestão e formação de trabalhadores associados**: questão de pesquisa. PERSPECTIVA, Florianópolis, v. 26, n. 1, 69-94, jan./jun. 2008 Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/perspectiva/article/viewFile/2175-795x.2008v26n1p69/9566>.



# COMUNIDADES TERAPÊUTICAS

## RETROCESSO NA POLÍTICA DE SAÚDE MENTAL

Elisangela do Nascimento Covre Silva<sup>1</sup>

Klindia Ramos Barcelos<sup>2</sup>

Maristela Dalbello-Araujo<sup>3</sup>

**Resumo:** Este artigo tem por objetivo discutir as atuais tendências da Política de Saúde Mental no Brasil, com o intento de evidenciar os retrocessos desta política sobretudo no que diz respeito à abordagem aos usuários de álcool e outras drogas. Trata-se de pesquisa documental e bibliográfica. Ressalta que a inclusão das Comunidades Terapêuticas, como integrante da rede de assistência, contraria os princípios da desinstitucionalização e da reabilitação psicossocial preconizados pela Lei nº 10.216/2001 e privilegiam intervenções pautadas em elementos técnicos e ideológicos que não são compatíveis com um Estado laico e um sistema de saúde baseado em evidências científicas. E defende que o repasse de verbas para serviços privados configura-se como uma privatização gradual e sistemática do Sistema Único de Saúde.

**Palavras-chave:** Políticas Públicas. Saúde Mental. Drogas.

---

<sup>1</sup> Possui graduação em Serviço Social pela Universidade Federal do Espírito Santo (1999); Especializações em Saúde Mental, Atenção Básica em Saúde e Planejamento Gerenciamento e Projetos Sociais. Mestre em Políticas Públicas e Desenvolvimento Local pela EMESCAM. Tem experiência na área de Serviço Social, com ênfase na saúde básica e também atua como preceptora na disciplina de saúde mental de um curso medicina de uma faculdade privada na cidade de Vitória ES. **E-mail:** [eliscovresilva@gmail.com](mailto:eliscovresilva@gmail.com) **ORCID:** <https://orcid.org/0000-0003-1977-8640> **LATTES:** <http://lattes.cnpq.br/5455221592988144>

<sup>2</sup> Psicóloga, Mestre em Políticas Públicas e Desenvolvimento Local pela EMESCAM **E-mail:** [klindia@hotmail.com](mailto:klindia@hotmail.com) **ORCID:** <https://orcid.org/0000-0001-6959-1759> **LATTES:** <http://lattes.cnpq.br/3796183213454493>

<sup>3</sup> Dra. em Psicologia e estágio pós-doutoral em Saúde Coletiva pelo Instituto de Medicina Social da UERJ. Professora do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Desenvolvimento Local. **E-mail:** [dalbello.araujo@gmail.com](mailto:dalbello.araujo@gmail.com) **ORCID:** <https://orcid.org/0000-0002-9950-3358> **LATTES:** <http://lattes.cnpq.br/1496949211181149>

**THERAPEUTIC COMMUNITIES  
RETROCESSION IN MENTAL HEALTH POLICY**

**Abstract:** This article aims to discuss current trends in Mental Health Policy in Brazil, with the aim of highlighting the setbacks of this policy, especially regarding the approach to the users of alcohol and other drugs. It is about documentary and bibliographic research. It emphasizes that the inclusion of the Therapeutic Communities, as part of the care network, is contrary to the principles of deinstitutionalization and psychosocial rehabilitation recommended by the Law 10.216 / 2001. And it affirms that the transfer of funds to private services is configured as a gradual and systematic privatization of the Unified Health System.

**Keywords:** Public Policy. Mental Health. Drug.

## **Introdução**

Para analisar as atuais tendências da Política de Saúde Mental no Brasil, cabe a reflexão a respeito das ameaças pelas quais a Política de Saúde, como um todo, em seu aspecto global e conceitual, vem sofrendo nos últimos anos. Com esta intenção, Bravo; Pelaez; Pinheiro (2018) discutem as contrarreformas do governo Temer, trazendo como eixo central a consideração de que, no contexto de crise estrutural do capital, o setor saúde torna-se importante meio para a ampliação dos lucros de grupos econômicos que buscam impor sua lógica privada a todos os setores. Refletem que, nesse processo, fica ameaçada a consolidação do sistema de saúde sobre os pilares da concepção defendida pelo Movimento da Reforma Sanitária. Destacam que, a partir de 2016, as iniciativas de contrarreforma e aceleração do desmonte das políticas públicas e universais se intensifica-

ram e como instrumentos dessas medidas citam: o congelamento de recursos orçamentários para as políticas sociais por vinte anos (PEC 95/1016); a proposição dos chamados planos de saúde acessíveis, que objetivam oferta de serviços de baixa qualidade, e pouca complexidade e as mudanças na Política Nacional de Atenção Básica, rompendo com a centralidade da estratégia de saúde da família. Tais elementos configuram uma assistência focalista e restrita a populações vulneráveis, além de retrocessos em vários setores, inclusive, na Política de Saúde Mental.

São os retrocessos desta política que pretendemos discutir neste artigo, focando, especialmente, na abordagem da atenção aos usuários de álcool e outras drogas e na inclusão do dispositivo Comunidade Terapêutica (CT) como integrante da rede de assistência.

Com este intento, foi realizada pesquisa bibliográfica e documental que teve como fonte artigos científicos disponíveis nas bases de dados indexadas nas áreas de Ciências Sociais Aplicadas e Ciências da Saúde. Utilizamos, ainda, outros materiais: cartilhas, livros, teses, resoluções, leis, decretos e relatórios técnicos.

## **Histórico da Política de Saúde Mental**

A Política de Saúde Mental estabelecida no Brasil foi, fortemente, influenciada pelos preceitos defendidos pela Reforma Psiquiátrica, iniciada na década de 1970, que teve como principal representante o Movimento dos Trabalhadores em Saúde Mental (MTSM), formado por uma gama de representações: integrantes do movimento da reforma sanitária, associações profissionais e sindicatos. Este

movimento social também veio ao longo dos anos incorporando os egressos dos hospitais psiquiátricos e as associações de familiares, obtendo muitas conquistas em forma de leis e ações afirmativas (SCHEFFER; SILVA, 2014).

O Movimento questionava, desde o início, as formas pelas quais eram tratados os portadores de transtorno mental, marcadas pela mercantilização que gerava grandes lucros ao setor financeiro e às corporações médicas (SCHEFFER; SILVA, 2014). Assim, criticava a hegemonia da rede privada na assistência, a centralidade no modelo hospitalocêntrico e denunciava a violência ocorrida nos manicômios, expressando a defesa da implementação de serviços substitutivos aos hospitais psiquiátricos e adotando o lema “Por uma Sociedade Sem Manicômios” (BRASIL, 2005).

A terminologia que sintetiza o que foi a Reforma Psiquiátrica Brasileira é a “desinstitucionalização”. Para Rotelli; Leonardis; Mauri (2001), esse termo impõe um trabalho de transformação que começa no manicômio, mas que também visa transformar as práticas pelas quais os indivíduos são tratados (ou não tratados) em seu sofrimento. Nesse sentido, para os autores citados, o objetivo de intervenção deixa de ser a doença e passa a ser o sofrimento do sujeito e sua relação com o corpo social. Nesta lógica, o *lôcus* do tratamento migra do manicômio para o serviço substitutivo e de base territorial, o Centro de Atenção Psicossocial (CAPS). Ressaltamos que o primeiro deles foi inaugurado em 1987 na cidade de São Paulo, com a proposta de oferecer acompanhamento ambulatorial de atenção diária (BARBOSA; OLIVEIRA, 2018).

Embora o Movimento da Reforma Psiquiátrica tenha avançado nos anos 1980 e 1990, foi somente em 2001 que seus preceitos

foram oficialmente instituídos no país, através da promulgação da Lei nº 10.216, que dispõe sobre a proteção e os direitos das pessoas portadoras de transtornos mentais e redireciona o modelo assistencial em saúde mental, estabelecendo a internação como último recurso terapêutico, regulamentando as internações compulsórias e determinando a implantação de serviços substitutivos em todo território nacional (BRASIL, 2001).

Esses princípios, também, direcionam a assistência aos usuários de álcool e outras drogas, tanto que, na reorientação do modelo de assistência à saúde mental, foi criado um dispositivo de atenção específico para este público, por meio da Portaria nº 336/2002, do Ministério da Saúde, que instituiu a modalidade de CAPS Álcool e Drogas (CAPSadII), serviço exclusivamente voltado a oferecer atenção psicossocial para pacientes com transtornos decorrentes do uso e dependência de substâncias psicoativas, destinado a municípios com população superior 70.000 pessoas (BRASIL, 2002a).

Contudo, a Reforma Psiquiátrica brasileira não é algo consolidado, é um processo social em curso, no qual se podem perceber as constantes disputas entre diferentes correntes ideológicas que se manifestam por meio de vários entendimentos sobre as formas de intervenção à saúde mental, processo esse constantemente atalhado por representações sociais arcaicas sobre a loucura, por valores morais sobre o uso de drogas e atravessado por diversos interesses econômicos.

Tal afirmativa ganha especial relevância ao analisarmos, especificamente, a problemática do uso e dependência de álcool e outras drogas, pois, embora o uso de drogas faça parte da história da humanidade, tal prática vem ganhando grande visibilidade e impor-

tância no contexto do comércio mundial, passando a ser mercadoria inclusa na lógica capitalista, gerando lucros e, conseqüentemente, tornando-se um dos setores dominantes da economia, levando a questão a ser concebida como um problema social e de saúde pública, evidenciando a necessidade de elaboração e implementação de políticas públicas direcionadas a tal questão (CARNEIRO, 2002; TRAD, 2009; MELO; MACIEL, 2016).

Ainda que Garcia; Cavalcante (2015) ressaltem que tais políticas são frequentemente centradas no capital e não no homem, priorizam não a droga em si ou o sofrimento decorrente deste contexto, mas sim os interesses políticos e econômicos que os envolvem.

A partir do momento em que o uso de drogas começou a ser entendido enquanto problemática social e de saúde pública, emergiram dois grandes posicionamentos políticos atinentes ao seu uso: o primeiro refere-se à elaboração de políticas alicerçadas nos pressupostos da segurança pública e da justiça, que visam reprimir a prática do narcotráfico e a oferta de drogas. E o segundo, diz respeito à construção de políticas fundamentadas no escopo da saúde pública, construídas com a finalidade de reprimir a demanda e reduzir os danos associados ao uso de drogas sem, necessariamente, proibir o seu consumo (ALVES, 2009; WANDEKOKEN; DALBELLO-ARAÚJO, 2015).

Com o advento desses dois posicionamentos, consolida-se a díade de paradigmas que, atualmente, reverberam na forma de abordar os usuários de álcool e outras drogas, a saber: o paradigma Proibicionista, expresso por meio da Política Nacional Sobre Drogas (PNAD), instituída pela Secretaria Nacional de Políticas Sobre Drogas (SENAD) através do Decreto nº 4.345/2002, e o da Redução

de Danos, materializado através da Política de Atenção aos Usuários de Álcool e outras Drogas (PAIUAD), publicada pelo Ministério da Saúde em 2003, coadunada com os princípios da Reforma Psiquiátrica. Enquanto o primeiro visa reduzir a oferta e a demanda de drogas, valendo-se da repressão e da criminalização no que tange a produção, tráfico, porte e consumo das substâncias qualificadas como ilícitas, considerando o uso de drogas como questão de ordem moral e jurídica; o segundo se contrapõe diametralmente ao primeiro paradigma, ao entender este uso como questão de saúde pública, tendo como elemento fulcral a concepção que não é necessário coibir o uso das drogas. Ao invés disso, torna-se imprescindível elaborar e implementar políticas e programas direcionados a minimizar os danos sociais, econômicos e à saúde intimamente ligados ao consumo de álcool e outras drogas (BRASIL, 2002b; BRASIL, 2003; ALVES, 2009; FONSECA; BASTOS, 2005).

A PAIUAD se tornou referência para todas as ações de saúde direcionadas aos usuários de álcool e outras drogas. Nela, encontra-se delimitado que a atenção à sua saúde deve ser oferecida em todos os níveis de atenção, dando preferência para os cuidados em dispositivos extra-hospitalares, como por exemplo, os CAPSad, que operam sob o paradigma da Redução de Danos, por compreenderem que a abstinência não pode ser a única meta a ser alcançada. Pontuamos que a publicação dessa política representou o preenchimento de um hiato que, até então, existia em relação às políticas públicas de saúde de atenção aos usuários de álcool e outras drogas (BRASIL, 2003).

A clareza de que a assistência à saúde se reveste de grande complexidade e que se faz necessária uma rede com diferentes e arti-

culados pontos de atenção para seu enfrentamento motivou a criação da Portaria nº 3.088/2011, publicada pelo Ministério da Saúde, que instituiu a Rede de Atenção Psicossocial (RAPS) para pessoas com sofrimento ou transtorno mental e com necessidades decorrentes do uso de crack, álcool e outras drogas, no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS) (BRASIL, 2011a).

Dentre suas diretrizes, pode-se ver a ênfase quanto ao respeito aos direitos humanos, assegurando a autonomia e a liberdade dos usuários; a priorização do cuidado em serviços territoriais e comunitários; a adoção de estratégias em consonância com a ideia da Redução de Danos e, ainda, a construção de um projeto terapêutico singular para cada usuário. Estes princípios e diretrizes postulam que a RAPS deve ser composta por CAPS, Serviços Residenciais Terapêuticos (SRT), Centros de Convivência, Unidades Básicas de Saúde, Ambulatórios de Saúde Mental e Hospitais Gerais. Caracteriza-se por ser essencialmente pública, de base municipal e com um controle social fiscalizador e gestor no processo de consolidação da Reforma Psiquiátrica (BRASIL, 2011a).

Entretanto, apesar de a citada portaria trazer em seu bojo os preceitos do paradigma da Redução de Danos, abriu precedentes para o retrocesso dos avanços conquistados até então, ao incluir o dispositivo de Comunidades Terapêuticas como um dos componentes da rede.

## **Expansão das Comunidades Terapêuticas na Política de Saúde Mental**

De acordo com a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA), Resolução nº 29/2011, as CTs são entendidas como:



Instituições que prestem serviços de atenção a pessoas com transtornos decorrentes do uso, abuso ou dependência de substâncias psicoativas. O principal instrumento terapêutico a ser utilizado para o tratamento das pessoas com transtornos decorrentes de uso, abuso ou dependência de substâncias psicoativas deverá ser a convivência entre os pares (BRASIL, 2011b).

Deste modo, a partir de então, a discussão do papel das Comunidades na RAPS, mais especificamente, na atenção aos usuários com dependência e uso de álcool e outras drogas, ganha ainda maior destaque devido à ampliação do papel dessas instituições na Política de Saúde Mental.

Assinalamos que este recurso para o tratamento de portadores de transtorno mental e usuários de álcool e outras diferentes drogas, conhecido por diferentes nomenclaturas: clínicas de repouso, clínicas de tratamento de toxicômanos, entre outros, existe desde a década de 1950, e conforme afirmam Machado; Miranda (2007), a pressão por sua inserção no âmbito do SUS vem ocorrendo desde a criação do sistema.

Garcia (2012), inclusive, destaca a atuação da Frente Parlamentar Mista em Defesa das Comunidades Terapêuticas Acolhedoras e Associações de Proteção e Assistência aos Condenados (APACS) junto ao Congresso Nacional para garantir investimento estatal nestas instituições. Por esse motivo, acredita-se que para os defensores dessa modalidade de tratamento tal inclusão na Rede de Atenção Psicossocial pode ser considerada um marco histórico, que abriu caminho para que esse tipo de serviço viesse a se expandir ainda mais em território brasileiro, ao receber recursos do Governo.

Também, é preciso sinalizar o momento histórico em que tal inclusão se deu, no qual os movimentos pró Comunidades Tera-

pêuticas se encontravam fortalecidos pela opinião pública, premida pelo pânico social em torno do crack, tido como o novo demônio da sociedade brasileira, divulgado pela mídia como causa e não consequência de desigualdades e injustiças sociais. Assim, o temor disseminado, segundo Pitta (2012), tem justificado as mais desastradas, polêmicas e sempre repressivas medidas para o seu enfrentamento. Para a autora, o modelo das Comunidades Terapêuticas apenas enclausura o problema, diante da inexistência de uma intervenção mais efetiva, abrangente e eficaz por parte do Estado, que insiste em apresentar uma solução simples para um problema complexo.

Na direção das críticas a essa inclusão, Fossi; Guareshi (2015) analisam que o investimento do Governo nesta modalidade de serviço propicia um embate entre os gestores e trabalhadores da saúde envolvidos com o cuidado a partir do Paradigma da Redução de Danos e que se posicionam em defesa do SUS. Este embate ocorre em virtude do enfoque proibicionista pelo qual se pautam as Comunidades Terapêuticas. Para as autoras, a lógica predominante daquilo que chamam de tratamento oferecido pelas CTs é a da moralização, da abstinência total do uso de drogas da imposição da espiritualidade, da laborterapia, da disciplina, da exclusão e do isolamento dos usuários. Essas se configuram como instituições fechadas, apregoam uma permanência de 12 meses em suas instalações, impõem aos internos normas rígidas, muito semelhantes às arcaicas instituições tão questionadas pelo Movimento da Reforma Psiquiátrica.

Nessa mesma direção, Melo; Corradi-Webster (2016) afirmam que os serviços oferecidos pelas Comunidades Terapêuticas têm como propósito viabilizar a “cura” do interno por meio da abstinência total das drogas, propósito diametralmente oposto com o que

prevê a Política de Atenção aos Usuários de Álcool e outras Drogas. Apesar dessa contradição, as Comunidades Terapêuticas são as instituições que oferecem maior quantitativo de leitos para internação, “tanto se considerado o número absoluto de vagas, quanto se considerarmos o alcance da rede dentro do território nacional” (SILVA, 2016, p. 17).

Dados divulgados pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) revelam que existem 1963 Comunidades Terapêuticas em território brasileiro, das quais 42 no Estado do Espírito Santo. No que diz respeito às fontes de financiamento, das 510 Comunidades Terapêuticas pesquisadas pelo instituto, 10% são financiadas por governos Municipais; 27,80% por governos estaduais e 24,10% pelo governo Federal. Mais contraditório ainda são os dados relativos aos métodos e práticas terapêuticas, pois a espiritualidade e a laborterapia estão no topo, representando 95%, e 92, 90 %, respectivamente (IPEA, 2017).

Leal; Santos; Jesus (2016) desenvolveram ampla pesquisa sobre o crescimento do número de Comunidades Terapêuticas religiosas no Estado do Espírito Santo e concluíram que há um fortalecimento da política de encarceramento vigente, através das internações compulsórias em instituições de tratamento e, também, por meio dos presídios e/ou medidas socioeducativas, mostrando inclusive que entre 2005 e 2014, a população prisional no ES aumentou 130%.

Ou seja, há um expressivo investimento de verba pública em uma proposta que traz consigo elementos técnicos e ideológicos que não são compatíveis com um Estado laico e um sistema de saúde baseado em evidências científicas, díspares do arcabouço ideológico do movimento da Reforma Psiquiátrica, do paradigma da Redução

de Danos, do respeito à subjetividade e do caráter territorial e social inscritos na estrutura da determinação do processo saúde doença, aspectos estes prevalentes no ideário do SUS.

Recentemente, nessa mesma onda de retrocesso, tem-se a publicação da Resolução nº 32 da Comissão Intergestores Tripartite (CIT), convertida na Portaria nº 3.588 do Ministério da Saúde, que propõe mudanças na Política de Saúde Mental vigente. Em suas decisões reforçam as internações em hospitais psiquiátricos, reajustando os valores das diárias das internações, preconizam a criação de leitos em hospitais gerais e serviços ambulatoriais e apoiam novas ações para fortalecer e legitimar os serviços oferecidos pelas Comunidades Terapêuticas, novamente, contrariando os princípios da desinstitucionalização e da reabilitação psicossocial preconizados pela Lei nº 10.216/2001 (BRASIL, 2001; 2017a; 2017b; BRAVO; PELAEZ; PINHEIRO, 2018).

Teixeira (2018) por sua vez, ao comentar sobre as consequências da Portaria nº 3.588/2017, afirma que sua publicação marca a interrupção de um processo progressivo, marcado por avanços, conquistas, lutas, resistências e amplo debate no que tange ao posicionamento contrário às internações em manicômios e em instituições com características asilares. Além disso, ressalta a expressiva presença do setor privado neste campo. Pontuamos que, ao favorecer a lógica da internação hospitalar, valendo-se especialmente da aplicação de recursos públicos em estabelecimentos particulares, essas resoluções caminham no sentido da privatização do sistema público de maneira gradativa, sistemática e amparada em leis.

Para Silva (2018), essa tendência indica a força e a radicalidade do projeto neoliberal presente no atual governo brasileiro,

que tende a implementação de medidas de contenção de recursos por meio de ajustes econômicos estruturais e privilegia os setores privado e filantrópico, ainda que isso comprometa a responsabilidade constitucional do Estado na organização e execução da política de saúde.

As Comunidades Terapêuticas também têm sido duramente criticadas devido às condições nas quais mantém seus internos. O Relatório da Inspeção Nacional em Comunidades Terapêuticas – 2017 aponta que, nesses espaços, há: privação de liberdade; claras características asilares e de segregação; violação de direitos; rompimento de laços sociais e uma metodologia que não privilegia a singularidade do interno ao não disporem de um projeto terapêutico para cada indivíduo, conforme exigido pela Portaria nº 3.088/2011. Tais achados ratificam a acuidade da advertência de que esses serviços contrariam os ideais de cuidado previstos na Política de Saúde Mental e configuram-se como grave retrocesso (CFP, 2018).

Na esteira dos prejuízos à Política de Saúde Mental, construída ao longo dos últimos trinta anos pelo MTSM, ainda devemos mencionar a Resolução do Conselho Nacional de Políticas Sobre Drogas (CONAD) nº 01/2018. Nela, estão definidas as diretrizes para o realinhamento e fortalecimento da PNAD e ressaltam a preponderância das Comunidades Terapêuticas como espaço privilegiado de atenção aos usuários de álcool e outras drogas. Seu conteúdo preconiza a abstinência como o único recurso de tratamento e fortalece a metodologia de trabalho das Comunidades Terapêuticas (BRASIL, 2018).

Como consequência desse conjunto de resoluções, normativas e discursos, que se traduzem em práticas segregacionistas,

autoritárias e, portanto, contrárias ao lema “Por uma Sociedade Sem Manicômios”; pode-se prever o enfraquecimento dos serviços de base comunitária e intersetorial na medida em que tais práticas reforçam o paradigma Proibicionista e fomentam uma atitude aver-siva por parte da sociedade para com os sujeitos que estão envolvidos no uso de drogas.

### **Considerações Finais**

As políticas públicas direcionadas à problemática do uso de drogas no Brasil foram fortemente influenciadas pelo paradigma Proibicionista, pautando as ações no binômio abstinência-repressão, perpassadas por atravessamentos de cunho criminal, moral e religioso.

Em contrapartida, ao longo dos últimos 30 anos, os movimentos sociais – Reforma Psiquiátrica e MTSM, conquistaram avanços substanciados em leis e práticas no sentido da mudança para o paradigma da Redução de Danos que centra seus esforços em uma maneira de cuidar que leva em conta a singularidade dos sujeitos, baseado em formas de tratamento em liberdade, calcado em redes de base territorial.

Entretanto, é inegável o retrocesso que vem se operando em todas as políticas sociais no atual governo neoliberal. Ressaltamos esta tendência configurada, especialmente, na centralidade do financiamento público para instituições fechadas e privadas como as Comunidades Terapêuticas, que despotencializa, desta forma, os serviços essencialmente públicos, constituídos a partir do SUS e, particularmente, da Política de Saúde Mental.

A metodologia adotada por estas Comunidades Terapêuticas, baseia-se na abstinência, culpabilização, religiosidade e labortera-

pia, em tudo distinta das premissas da compreensão da determinação social do processo saúde doença e das redes de cuidado psicossociais previstas pelos demais pontos da RAPS, legítima rede de cuidado e acolhimento ao sofrimento.

É clara a tendência de privatização dos sistemas públicos e a intenção de tratar os usuários de álcool e outras drogas pelo viés da internação, como ocorria até os anos 1980. Há, portanto, um retorno dos velhos modos de lidar com os usuários, modos que são encobertos pelo discurso do cuidado e da atenção à saúde, mas que, em sua essência, configuram-se enquanto estratégias segregativas e excludentes, impondo a reclusão e a abstinência total como um ideal de vida a ser alcançado, contrariando conquistas da Política de Saúde Mental. A ênfase atribuída às Comunidades Terapêuticas, sua inclusão na Rede de Atenção Psicossocial e seu financiamento estatal na atual política mostram uma evidente mudança na conduta do Ministério da Saúde que, historicamente, apresentou-se como o órgão representativo do paradigma da Redução de Danos.

Ademais, o investimento do Ministério da Saúde nas Comunidades Terapêuticas pode ser compreendido como um retrocesso para o campo da saúde mental, uma vez que o ideal de cuidado que é preconizado nestas instituições destoa do que é preconizado pela PAIUAD, na medida em que as Comunidades Terapêuticas têm como ideal de cuidado a abstinência total, não privilegiando a autonomia dos usuários frente ao uso de drogas. Além disso, tal investimento, opera no imaginário social, ratificando a ideia de que as ações voltadas a estes sujeitos devam ser materializadas somente por meio da internação, do enclausuramento e do distanciamento do meio social.

Assim, resta, aos militantes da área da saúde mental, a potencialização de movimentos de resistência aos retrocessos na Política de Saúde Mental destacados neste artigo. Advertimos que tal resistência perpassa, necessariamente, pela defesa do Sistema de Saúde público, universal e de qualidade, pois essa é uma importante premissa para a concretização dos ideais da Reforma Psiquiátrica e, conseqüentemente, da garantia de atenção à saúde dos usuários de álcool e outras drogas baseada nestes ideais.

## Referências

ALVES, V. S. Modelos de atenção à saúde de usuários de álcool e outras drogas: discursos políticos, saberes e práticas. **Cad. Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 25, n.11, nov. 2009.

BARBOSA, E. C.; OLIVEIRA, F. M. Inovação tecnológica em saúde: o CAPS transformando o modelo assistencial. **Argumentum**, Vitória, v. 10, n. 1, p. 180-197, jan./abr. 2018.

BRASIL. Conselho Nacional de Política Sobre Drogas. **Resolução CONAD nº 01/2018, 19 de dezembro de 2017. Define as diretrizes para o realinhamento e fortalecimento da Política Nacional sobre Drogas, aprovada pelo Decreto 4345 de 26 de agosto de 2002**. Brasília (DF), 2018. Disponível em:<<https://www.justica.gov.br/news/politicas-sobre-drogas-dara-guinada-rumo-a-abstinencia/proposta-aceita-osmar-terra.pdf>>://www.justica.gov.br/news/politicas-sobre-drogas-dara-guinada-rumo-a-abstinencia/proposta-aceita-osmar-terra.pdf>. Acesso em: 09 jun. 2018.

BRASIL. Ministério da Saúde. Agência Nacional de Vigilância Sanitária. **Resolução da Diretoria Colegiada nº 29, de 30 de junho**





**usuários de álcool e outras drogas.** Brasília (DF), 2003. Disponível em: < [http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/politica\\_atencao\\_alcool\\_drogas.pdf](http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/politica_atencao_alcool_drogas.pdf)>. Acesso em: 08 jul. 2018.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Portaria 3.588, de 21 de dezembro de 2017.** Altera as Portarias de Consolidação nº 3 e nº 6, de 28 de setembro de 2017, para dispor sobre a Rede de Atenção Psicossocial, e dá outras providências. Brasília (DF), 2017b. Disponível em: < [https://bvsmms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2017/prt3588\\_22\\_12\\_2017.html](https://bvsmms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2017/prt3588_22_12_2017.html)>. Acesso em: 15 jun. 2018.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Portaria nº 3.088, de 23 de dezembro de 2011.** Institui a Rede de Atenção Psicossocial para pessoas com sofrimento ou transtorno mental e com necessidades decorrentes do uso de crack, álcool e outras drogas, no âmbito do Sistema Único de Saúde. Brasília (DF), 2011a. Disponível em: < [http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2011/prt3088\\_23\\_12\\_2011\\_rep.html](http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2011/prt3088_23_12_2011_rep.html)>. Acesso em: 18 jun. 2018.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Portaria nº 336, de 19 de fevereiro de 2002.** Estabelecer que os Centros de Atenção Psicossocial poderão constituir-se nas seguintes modalidades de serviços: CAPS I, CAPS II e CAPS III, definidos por ordem crescente de porte/complexidade e abrangência populacional, conforme disposto nesta Portaria. Brasília (DF), 2002a. Disponível em: < [https://bvsmms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2002/prt0336\\_19\\_02\\_2002.html](https://bvsmms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2002/prt0336_19_02_2002.html)>. Acesso em: 12 jun. 2018.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. DAPE. Coordenação Geral de Saúde Mental. **Reforma Psiquiátrica e políticas de saúde mental no Brasil. Documento apresentado à Conferência Regional de Reformas dos Serviços de Saúde Mental:**

**15 anos depois de Caracas.** Brasília: Organização Pan Americana de Saúde; 2005. Disponível em: < [https://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/Relatorio15\\_anos\\_Caracas.pdf](https://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/Relatorio15_anos_Caracas.pdf) > . Acesso em 02: jul. 2018.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 4.345, de 26 de agosto de 2002. Institui a Política Nacional Antidrogas e dá outras providências.** Brasília (DF), 2002b. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2002/D4345.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4345.htm) # HYPERLINK “[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2002/D4345.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4345.htm)”: HYPERLINK “[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2002/D4345.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4345.htm)”~:text=1o%20Fica%20institu%C3%ADa%2C%20na,e%20estudos%2C%20pesquisas%20e%20avalia%C3%A7%C3%B5es >. Acesso em: 10 jun. 2018.

BRASIL. Presidência da República. **Lei n. 10.216, 06 de abril de 2001. Dispõe sobre a proteção e os direitos das pessoas portadoras de transtornos mentais e redireciona o modelo assistencial em saúde mental.** Brasília (DF), 2001. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/110216.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110216.htm) >:// HYPERLINK “[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/110216.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110216.htm)”www.planalto.gov.br HYPERLINK “[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/110216.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110216.htm)”/ HYPERLINK “[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/110216.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110216.htm)” HYPERLINK “[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/110216.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110216.htm)”ccivil\_03 HYPERLINK “[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/110216.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110216.htm)”/leis/ HYPERLINK “[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/110216.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110216.htm)”leis\_2001 HYPERLINK “[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/110216.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110216.htm)”/ HYPERLINK “[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/110216.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110216.htm)”/ HYPERLINK “[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/110216.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110216.htm)”110216.htm >. Acesso em: 01 jun. 2018.

BRAVO, M. I. S.; PELAEZ, E. J.; PINHEIRO, W. N. As contrar-reformas na política de saúde do governo Temer. **Argumentum**, Vitória, v. 10, n. 1, p. 9-23, jan./abr. 2018.

CARNEIRO, H. As necessidades humanas e o proibicionismo das drogas no século XX. **Rev. out. IES**, São Paulo, v. 6, p. 115-28, 2002.

CFP. Conselho Federal de Psicologia. **Relatório da Inspeção Nacional em Comunidades Terapêuticas – 2017**. Brasília (DF): 2018. 172 p. Disponível em: <<https://site.cfp.org.br/publicacao/relatorio-da-inspecao-nacional-em-comunidades-terapeuticas/>>. Acesso em. 25 jun. 2018.

FONSECA, E. M.; BASTOS, F. I. Políticas de redução de danos em perspectiva: comparando as experiências americana, britânica e brasileira. In: ACSELRAD, G. (Orgs). **Avessos do prazer: drogas, Aids e direitos humanos**. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2005. p. 289-310.

FOSSI, L. B.; GUARESCHI, N. M. F. O modelo de tratamento das comunidades terapêuticas: práticas profissionais na conformação dos sujeitos. **Estud. pesqui. Psicol**, Rio de Janeiro, v.15, n.1, p. 94-115, 2015.

GARCIA, M. L. T. Proibicionismo: há pedras<sup>4</sup> no caminho. **Argumentum**, Vitória, v. 4, n.2, p. 40-47, jul./dez. 2012.

GARCIA, M. L. T.; CAVALCANTE, R. Debate sobre drogas: um momento ímpar. **Argumentum**, Vitória, v. 7, n.1, p. 4-7, jan./jun. 2015.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Nota técnica PERFIL DAS COMUNIDADES TERAPÊUTICAS BRASILEIRAS**. Nº 21, Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia, março de 2017. Disponível em:<[http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8025/1/NT\\_Perfil\\_2017.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8025/1/NT_Perfil_2017.pdf)>. Acesso em: 12 jul. 2018.

LEAL, F. X.; SANTOS, C. C.; JESUS, R. S. Política Sobre Drogas no Estado do Espírito Santo: consolidando retrocessos. **Textos & Contextos**, Porto Alegre, v. 15, n. 2, p. 423 - 436, ago./dez. 2016.

MACHADO, A. R.; MIRANDA, P. S. C. Fragmentos da história da atenção à saúde para usuários de álcool e outras drogas no Brasil: da Justiça à Saúde Pública. **História, Ciências, Saúde- Mangui-nhos**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 3, p.801-821, jul./set. 2007.

MELO, J. R. F.; MACIEL, S. C. Representação Social do Usuário de Drogas na Perspectiva de Dependentes Químicos. **Psicologia: Ciência e Profissão**, v. 36, n. 1, p.76-87, jan./mar. 2016.

MELO, M. C.; CORRADI-WEBSTER, C. M. Sentidos produzidos sobre a maternagem por mulheres em tratamento por uso de drogas. **Estudos de Psicologia**, Campinas, v. 33, n. 4, p. 699-709, out./dez. 2016.

PITTA, A. M. F. Perigo de retrocesso às etapas primitivas da política social. **Argumentum**, Vitória, v. 4, n.2, p. 34-39, jul./dez. 2012.

ROTELLI, F.; LEONARDIS, O.; MAURI, D. **Desinstitucionalização**. São Paulo: Hucitec, 2001, 112 p.

SCHEFFER, G.; SILVA, L.G. Saúde mental, intersetorialidade e questão social: um estudo na ótica dos sujeitos. **Serv.Soc.Sociedade**, São Paulo, n.118, p.366-393, jun. 2014.

SILVA, A. I. A aceleração das contrarreformas no SUS e a transferência de valor ao setor privado pelo governo Temer. **Argumentum**, Vitória, v.10, n. 1, p. 33-50, jan./abr. 2018.

SILVA, V. A. A. **legitimidade das comunidades terapêuticas católicas para dependência química no espaço público brasileiro: o caso da Fazenda Esperança**. 2016. 144 f. Dissertação (Programa

de pós-graduação em ciências sociais) - Instituto de ciências Humanas, Universidade Federal de Juiz de Fora.

TEIXEIRA, M. J. A urgência do debate: as contrarreformas na política da saúde no governo Temer. **Argumentum**, Vitória, v. 10, n. 1, p. 33-50, jan./abr. 2018.

TRAD, S. Controle do uso de drogas e prevenção no Brasil: revisitando sua trajetória para entender os desafios atuais. In: NERY FILHO, A.; MACRAE, E.; TAVARES, L. A.; REGO, M. (Orgs). **Toxicomanias: incidências clínicas e socioantropológicas**. Salvador: EDUFBA, 2009, p. 97-112.

WANDEKOKEN, K. D.; DALBELLO- ARAUJO, M. Trabalho nos Centros de Atenção Psicossocial Álcool e Drogas e as Políticas Públicas: que caminho seguir? **Trab. educ. Saúde**, Rio de Janeiro, v.13, p.157- 175, 2015.

# AS PARTICULARIDADES DO TRABALHO DOS MOTOBOYS NO CONTEXTO BRASILEIRO

Vivian Lúcia Rodrigues de Oliveira<sup>1</sup>  
Íris Maria de Oliveira<sup>2</sup>

**Resumo:** O presente artigo aborda a precarização do trabalho dos motoboys no Brasil, cujo objetivo é realizar uma discussão acerca dos trabalhos produtivo e improdutivo, estabelecendo mediações para compreender as particularidades desta atividade profissional, necessária à reprodução social. Para tanto, pauta-se na perspectiva do materialismo-histórico dialético. Compreende-se que esta categoria profissional compõe a superpopulação relativa contemporânea e está submetida às novas formas de subsunção real do trabalho ao capital, cuja principal expressão se dá através da “uberização do trabalho”. Portanto, a submissão dos motoboys aos aplicativos de entrega escamoteia uma relação de subordinação, a qual estabeleceria a veracidade de firmar um emprego formal e os direitos a ele pertinentes.

**Palavras-chave:** Precarização do trabalho. Trabalho produtivo e improdutivo. Motoboys.

## THE PARTICULARITIES OF MOTOBOYS WORK IN THE BRAZILIAN CONTEXT

**Abstract:** This article addresses the precarious work of motoboys in Brazil, whose objective is to conduct a discussion about produc-

---

<sup>1</sup> Doutoranda em Serviço Social, na área de ciências sociais aplicadas. Pesquisadora das transformações do mundo do trabalho, com ênfase na precarização. Bolsista CAPES. **E-mail:** vivianoliveirajp@gmail.com **ORCID:** <https://orcid.org/0000-0002-7884-9990>. **LATTES:** <http://lattes.cnpq.br/3125201836735169>.

<sup>2</sup> Docente do Departamento de Serviço Social, na Universidade Federal do Rio Grande do Norte, na área de ciências sociais aplicadas. Estudiosa das políticas sociais, com recorte para a assistência social. Expressões da questão social e mundo do trabalho. **E-mail:** iriisoliv@gmail.com **ORCID:** <https://orcid.org/0000-0001-6659-7565>. **LATTES:** <http://lattes.cnpq.br/8333033656600950>.

tive and unproductive work, establishing mediations to understand the particularities of this professional activity, necessary for social reproduction. For that, it is based on the perspective of dialectical historical-materialism. It is understood that the professional category is part of the contemporary relative overpopulation and is subjected to new forms of real subsumption of labor to capital, whose main expression is through the “work’s uberization”. Therefore, the submission of motoboys to the app’s delivery hides a relationship of subordination, which would establish the veracity of establishing a formal job and the pertinent rights.

**Keywords:** Precarious work. Productive and unproductive work. Motoboys.

## Introdução

O trabalho ora apresentado visa discorrer sobre a precarização do trabalho dos motoboys no Brasil. Tem-se como objetivo realizar uma explanação acerca dos trabalhos produtivo e improdutivo, afim de suscitar elementos de análise para compreender as particularidades desta atividade profissional, tanto necessária à reprodução social quanto subsumida às novas formas subsunção real do trabalho ao capital. Para tanto, pauta-se na perspectiva do materialismo-histórico dialético, realizando revisão de literatura sistematizada.

Tratar do trabalho no modo de produção capitalista é reconhecer que praticamente todas as atividades laborais foram mercantilizadas. Esta discussão tem sua base na precarização do trabalho contemporâneo, cujas expressões ocorrem em nível mundial e mais acirradamente em países de capitalismo tardio e periférico, perpassando a funcionalidade do Estado na afirmação da ordem vigente, a expansão da cidade e apropriação do espaço, as várias formas de



expropriação e negação de direitos das classes trabalhadoras e o aumento da superpopulação relativa.

A respeito da precarização do trabalho, apesar de Marx não descrevê-la, tal fenômeno não foi ignorado em suas análises. Segundo Barros,

Ele o trata, fundamentalmente, no capítulo da Lei geral da acumulação capitalista, inclusive utilizando-se do termo *prekärer* (precária/precário) em três momentos desse capítulo. No final do item 3, nas primeiras páginas do item 4 e no item 5. Nessas partes, o autor discorre sobre como as mudanças na composição do capital promovem para o trabalhador uma condição de vida precária. Depois, detalha os movimentos de inserção nas formas de superpopulação relativa; em seguida, ilustra no item 5 as condições de vida dessa massa de trabalhadores. (2018, p.103).

Desse modo, é a lei da geral da acumulação capitalista que oferece uma chave de resposta para entender a precarização do trabalho contemporânea, pois ela explica a existência e relevância da superpopulação relativa, a qual vivencia de modo mais intensificado a precarização. Na análise de Marx,

Quanto maiores a riqueza social, o capital em funcionamento, o volume e a energia de seu crescimento, portanto, também a grandeza absoluta do proletariado e a força produtiva de seu trabalho, tanto maior o exército industrial de reserva. [...] Mas quanto maior esse exército industrial de reserva em relação ao exército ativo de trabalhadores, tanto mais maciça a superpopulação consolidada, cuja miséria está em razão inversa do suplício de seu trabalho. Quanto maior, finalmente, a camada lazarenta da classe trabalhadora e o exército industrial de reserva, tanto maior o pauperismo oficial. Essa é a lei geral da acumulação capitalista. Como todas as outras leis, é modificada em sua realização

por variadas circunstâncias, cuja análise não cabe aqui. (MARX, 1988, p. 200).

À vista disto, a lei geral da acumulação capitalista coloca em evidência o movimento contraditório de atração e expulsão dos trabalhadores. Desse modo, o aumento da produtividade do trabalho é elemento preponderante para que o processo de acumulação do capital se dê de forma ampliada, o que significa uma maior quantidade de trabalho morto em detrimento de trabalho vivo.

É este aumento da composição orgânica do capital que estabelece o desemprego estrutural da classe trabalhadora e a torna “supérflua” à valorização do valor. Esta população sobrança é funcional à engrenagem do capital e permite que os salários sejam rebaixados, acarretando numa maior acumulação de capital e mais empobrecimento e degradação da classe trabalhadora. Barros afirma que

Ao produzir essa massa “supérflua”, a dinâmica da acumulação promove uma contínua oferta de força de trabalho disponível, que estando num quantitativo superior às suas necessidades de consumo, fornece condições mais vantajosas para a aquisição de trabalho vivo. Existindo as bases impulsionadoras dessa massa de desempregados e subempregados, encontram-se também estabelecidos os alicerces para a precarização do trabalho. (2018, p. 102).

Portanto, estas explicações dão base para discutir sobre a precarização no mundo do trabalho, embora não sejam suficientes. Nesse aspecto, a precarização remete, necessariamente, às transformações ocorridas a nível mundial tanto na produção quanto reprodução sociais, principalmente a partir da década de 1990 no contexto brasileiro. Nessa ambiência, cabe ressaltar que as mudanças ocorridas no padrão de produção e no cenário político-ideológico foram

conduzidas pela reestruturação produtiva e mundialização do capital fincadas no *toyotismo* e neoliberalismo.

## **2 Notas explicativas dos trabalhos produtivo e improdutivo: perpassando a precarização do trabalho**

Tem-se como pressuposto que há uma intrínseca relação entre a superpopulação relativa, desigualdade social e precarização do trabalho. Esta condição de apropriação privada dos meios de produção faz com que os trabalhadores se obriguem e sejam obrigados a vender a sua força de trabalho.

Neste sentido, pode-se inferir que a **superpopulação relativa**, no momento coevo, adquire novas conformações permeadas por processos de uberização, walmartismo e pejotização. Assim, a superpopulação relativa continua sendo composta por trabalhadores precarizados, podendo ser empregados, subempregados ou desempregados. **Esta população necessária tem se conformado tendencialmente nas modalidades de trabalho intermitente, informal, terceirizado, cuja tônica é sempre a flexibilização.**

Concordando com Raposo, a precarização do trabalho é um processo de desvalorização da força de trabalho,

[...] que ocorre mediante os seguintes aspectos: a violação do valor do trabalho socialmente necessário – baixos salários, salário por produção ou salário por peça; métodos de assalariamento disfarçado como bônus salarial – que convertem o trabalhador à condição de mera mercadoria (força de trabalho); a redução da qualidade e do tempo real de vida do trabalhador, pelo desgaste psicofísico do trabalho, através do prolongamento da jornada de trabalho, como os acordos de banco de horas, que, apesar de facilitarem o acesso a bens necessários à sobrevivência do trabalhador, reduzem o tempo de descanso necessário para repor o desgaste

físico e mental de longas e intensas jornadas de trabalho; o sitiamento de qualquer projeto de vida do trabalhador e sua família, que se manifesta atualmente nas formas sutis de controle do tempo de trabalho, da padronização de procedimentos, da ideologia do trabalhador-colaborador que mistifica a ideia do “valor do trabalho” como uma necessidade humana; e, por fim, a fratura da organização e da solidariedade coletivas das classes trabalhadoras, determinada pelo esgarçamento da vivência coletiva do trabalho e pela concorrência entre os trabalhadores, a qual se expressa através das formas de envolvimento e cooptação dos trabalhadores etc. (RAPOSO, 2015, p. 131).

O processo de precarização está relacionado a inúmeras formas de subordinação da força de trabalho ao capital. Contemporaneamente tem-se uma gama de vínculos, os quais por vezes escamoteiam a real relação entre os sujeitos e aqueles que requisitam seu trabalho, a exemplo do trabalho dos motoboys “mediados” pelos aplicativos de entrega de comidas e mercadorias em geral.

A discussão acerca do trabalho produtivo e improdutivo apresenta-se como um desafio para todos aqueles que entendem tanto a importância de diferenciá-los quanto a necessária articulação entre ambos. Trata-se de entender “o lugar” dos trabalhadores no processo de produção e reprodução social, sem com isso destacar erroneamente que o trabalhador produtivo é “mais relevante” do que o improdutivo, pois submetido ao capital aquele é mais expropriado do que este.

No entanto, vale levantar a seguinte questão: sendo improdutivo, o trabalhador não passa por um processo de expropriação também? Seria correto restringir esta análise apenas aos trabalhadores que produzem diretamente a mais-valia na indústria? Não seria truncar o pensamento marxiano ao considerar que os trabalhadores improdutivos, passando por inúmeros processos de expropriação, são apenas mal pagos?

Várias são as indagações e embora não se pretenda esgotar as discussões, faz-se necessário algumas colocações e reflexões. O capital não existe sem a força de trabalho, pois esta constitui uma mercadoria especial justamente por ser a única capaz de criar e não apenas transferir valor, assim como as demais mercadorias a fazem. Porém, apreendido enquanto relação social o capital possui nuances que perante a reestruturação produtiva ficam ainda mais complexas de serem desvendadas, a exemplo da compreensão acerca do que é trabalho produtivo e improdutivo.

Faremos estas reflexões mediando com o trabalho dos motoboys. Se considerarmos que o trabalho dos motoboys é improdutivo, pode-se inferir que estes sujeitos produzem apenas renda para o comerciante ou representam um “falso custo” para o capital, participando do movimento de reprodução social, mas sem incrementar diretamente a mais-valia.

Com isso, compreende-se que existe trabalho assalariado que mesmo sem criar mais-valia é necessário para a reprodução do capital, nesse tipo de trabalho, denominado improdutivo, se encontram duas classes, “[...] os que são trocados por renda e aqueles que, embora trocados por capital, implicam custo para o capital produtivo, na medida em que não criam mais-valia ou não fazem do capital variável “uma magnitude de fato variável”. (COTRIM, 2012, p. 74).

O movimento de valorização do capital está tanto na produção quanto na circulação de mercadorias, por isso, mesmo estando deslocados diretamente da produção, os motoboys participam desse processo justamente por estarem na circulação – mais precisamente no âmbito dos serviços, funcionando como elo entre a circulação e o consumo, cujo produto de seu trabalho é um servi-

ço que fazem ao entregar uma mercadoria para o cliente, ou fazer alguma função a ele designada, como por exemplo, entregar um documento num cartório.

A categoria profissional dos motoboys, “surge” na década de 1980 e se expande na década de 1990, época esta de desmantelamento dos direitos sociais e de consolidação do novo padrão produtivo. A respeito dos sujeitos-motoboys, Oliveira (2003, p. 38) afirma que

A ocupação surgiu no Brasil, no início da década de 80, mais precisamente no ano de 1984. O primeiro empresário de serviços de moto-entrega de que se tem notícia foi Arturo Filosof, um argentino que, em 1984, trouxe a ideia de Buenos Aires para São Paulo, onde fundou a Diskboy. Sua empresa levou alguns meses para receber a primeira encomenda, mas em 1985 já era amplamente conhecida na cidade, sendo noticiada em vários jornais e revistas nacionais.

Marx (1980) explana que o trabalho quando desfrutado como serviço não se torna em um produto separável do sujeito, ainda que este possa ter o seu trabalho mal pago, não se iguala ao trabalho produtivo explorado pelo capitalista, configurando-se, por isso, apenas em trabalho assalariado. Logo, Tavares nos clarifica quando infere que

O trabalho improdutivo enquanto serviço não se distingue do produtivo apenas por ser prestado como atividade e não na forma de uma coisa. O que os distingue é o conteúdo objetivo da circulação, ou seja, **se o comprador do serviço funciona como capitalista ou não.** (TAVARES, 2002, p. 114, grifo nosso).

À vista disso, o motoboy enquanto trabalhador assalariado, tem como função nesse processo corroborar para a redução do tempo de desvalorização da mais-valia por meio do transporte, cujo sujeito inserido na circulação tem o seu trabalho apreendido como serviço,

ao tempo em que o seu produto de trabalho é consumido na medida em que ele produz – em que no caso do motoboy, o seu produto do trabalho é consumido à medida em que ele realiza a entrega.

Por conseguinte, mesmo sem produzir mais-valia, Tavares (2004) contribui para entender a importância do trabalho dos moto-boys que têm como compradores um pequeno comerciante ou consumidor final, ao destacar que o trabalho improdutivo mesmo sem valorizar diretamente o capital, também é necessário nesse movimento. A autora ainda aponta para a inter-relação do trabalho produtivo e improdutivo, pois estão em dois momentos distintos do movimento de rotação do capital e por sua vez, complementares.

De toda sorte, o trabalhador improdutivo no âmbito da circulação é crucial para a realização da mais-valia, também sofrendo expropriação durante a sua atividade laboral, tendo de ser polivalente conforme o novo padrão de acumulação e submetido às novas configurações de vínculos de trabalho. Isto é, mesmo sem estarem diretamente ligados à produção, tais sujeitos sofrem espoliação pelo Capital, através de estratégias como intensificação e extensão do (tempo de) trabalho.

Cotrim continua, argumentando que

O trabalho improdutivo propriamente dito abarca todas as atividades subsumidas ao capital pelo assalariamento, mas que se situam fora do trabalho coletivo da esfera produtiva. São improdutivas para o capital, constituindo custo, porque seu tempo de trabalho não é despendido na transformação das mercadorias, e por essa razão, não é incorporado como valor a nenhum produto. São desta classe de improdutivos os trabalhos necessários a realização das mercadorias, na esfera da circulação, e os que são necessários a circulação de valor em geral; abrangem, portanto, toda força de trabalho utilizada pelo capital mercantil. (2012, p. 80).

A autora ainda assinala que o trabalho improdutivo se comporta como capital constante, pois não contribui para o aumento do capital, apenas corrobora para que ele complete seu ciclo de reprodução. A respeito, há uma distinção entre a compra da força de trabalho consumida pelo processo de criação de valor e a sua compra enquanto serviço, cujo resultado será individualmente consumido. (*IBIDEM*, p.78).

Compro o trabalho do alfaiate em virtude do serviço que presta como trabalho de alfaiate, para satisfazer minha necessidade de vestuário, ou seja, uma das minhas necessidades. O dono da alfaiataria compra-o para fazer 2 taleres com 1. Compro-o por produzir determinado valor-de-uso, por prestar determinado serviço. Ele o compra por fornecer mais valor-de-troca do que custa, como simples meio de permutar menos trabalho por mais trabalho. (MARX, 1980, p. 397-398).

O que Marx (1980) considera é que o trabalho improdutivo se configura enquanto custo para o capital, porque como já foi explicado, ele não produz a mais-valia; aqui, avalia-se então que o salário dos motoboys é um falso custo da produção. Como explica Marx (2006), o capital despendido nesses custos (inclusive o trabalho que ele comanda) faz parte dos custos improdutivos necessários à produção capitalista. Dessa maneira,

A força de trabalho consumida nas funções de circulação produz, pois, o lucro do capital, realizando as tarefas necessárias a apropriação de parcelas da mais-valia social. Seu próprio salário é uma apropriação da mais-valia gerada na esfera produtiva, uma vez que seu trabalho não produz valor algum e com isso não repõe o valor de sua força de trabalho. Este valor é determinado, como já mencionamos, pelo mesmo princípio que rege o valor da força de



trabalho produtiva – soma do valor dos objetos necessários para a manutenção da vida do trabalhador como trabalhador, independente da magnitude do valor que produza ou do produto concreto de seu trabalho. (COTRIM, 2012, p. 89).

Então, fica claro que – a depender da relação – trabalho na circulação embora gere lucro, mediante o capital social, na lógica da acumulação capitalista ele é improdutivo, pois não cria valor. Nessa trilha, Cotrim (2012) afirma que conceber o lucro como a transfiguração da mais-valia, é considerar que sua apropriação se realiza pela mediação do mercado. Nesse movimento,

O acréscimo, ou lucro comercial, consiste na diferença entre o preço de compra e preço de venda da mercadoria, e portanto advém da atividade da troca. O capital nessas formas, embora não seja empregado para a produção de mais-valia, apropria-se da mais-valia social sob a forma de lucro comercial ou juro, e apenas por isso pode funcionar como capital, valor que se expande. (*IBIDEM*, p. 97).

Para compreender o motivo pelo qual o trabalho dos moto-boys é improdutivo, a depender da sua subordinação, deve-se considerar que os trabalhos produtivo e improdutivo são subcategorias do trabalho abstrato, sendo particularidades da sociabilidade guiada pelo capital (LESSA, 2007), em que Marx define trabalho produtivo nos moldes do modo de produção capitalista como trabalho que produz mais-valia.

Como o autor afirma, a (sub)categoria do trabalho produtivo “[...] não compreende apenas uma relação entre atividade e efeito útil, [...] mas também uma relação de produção especificamente social, de origem histórica, que faz do trabalhador o instrumento direto de criar mais-valia.” (MARX, 2006a, p. 578).

Cabe mencionar que “[...] se o conceito de trabalho produtivo/improdutivo é relevante para se entender a economia capitalista em geral, ganha ainda maior importância na atual etapa do capitalismo mundial, caracterizada pelo predomínio do capital especulativo parasitário.” (CARCANHOLO, 2007, p. 1).

Assim, o trabalho dos motoboys também pode ser **trabalho produtivo para o capital, quando subordinado à classe proprietária, aos capitalistas, cuja finalidade é agir na expansão do capital**. O trabalho produtivo resguarda especificidades, pois é produtor de mercadorias, assalariado e criador de produto excedente, cuja finalidade é a acumulação. Logo,

O conceito de trabalho produtivo não compreende apenas uma relação entre atividade e efeito útil, entre trabalhador e produto do trabalho, mas também uma relação de produção especificamente social, de origem histórica, que faz do trabalhador o instrumento direto de criar mais-valia. (MARX, 1988, p. 578).

Isto porque sendo trabalho produtivo, o trabalhador consegue produzir valor para suprir o salário e criar mais-valia, caracterizando-se como um valor que valoriza a si mesmo e contribui na magnitude do capital.

Trabalho produtivo é, portanto, o que, para o trabalhador, apenas reproduz o valor previamente determinado de sua força de trabalho, mas, como atividade geradora de valor, acresce o valor do capital, ou contrapõe ao próprio trabalhador os valores que criou na forma de capital (MARX, 1980, p. 391).

A respeito do trabalho no âmbito dos “serviços” e do transporte, cujo produto é consumido à medida que é produzido e portanto não se aparta do sujeito produtor, Marx faz um esclarecimento importante:

Só é produtivo o trabalhador que produz mais-valia para o capitalista, servindo assim à autoexpansão do capital. Utilizando um exemplo fora da esfera material: um mestre-escola é um trabalhador produtivo quando trabalha não só para desenvolver a mente das crianças, mas também para enriquecer o dono da escola. Que este invista seu capital numa fábrica de ensinar, em vez de numa de fazer salsicha, em nada modifica a situação (*IDEM*, 1988, p. 578).

Toda esta reflexão é necessária para entender porque o trabalho dos motoboys é produtivo, principalmente mediante ao aprimoramento técnico-informacional que vem se deslindando nas últimas décadas. Quando estes sujeitos veem-se submetidos a mecanismos tecnológicos, com a emersão de aplicativos de entrega como iFood, Rappi, Loggi, UberEats, etc., depreende-se que eles trabalham para enriquecer estes aplicativos, os quais pertencem a este movimento de mundialização e financeirização do capital.

Portanto, o produto do trabalho dos motoboys – o serviço – é subsumido ao capital cujo único objetivo de sua requisição é acrescer valor nas mercadorias comercializadas, inclusive na própria mercadoria serviço. A grande chave de análise é compreender que é o transporte que torna a mercadoria propícia ao consumo e por isso agrega valor.

O que a indústria de transportes vende é a própria mudança de lugar. O efeito útil produzido está inseparavelmente ligado ao processo de transporte, isto é, ao processo de produção da indústria de transportes. Homens e mercadorias viajam com o meio de transporte, e seu deslocamento, seu movimento no espaço, é precisamente o processo de produção que ele realiza. O efeito útil só pode ser usufruído durante o processo de produção; não existe como objeto de uso diverso desse processo, objeto que funcionasse, depois de ser produzido, como artigo de comércio, que circulasse como mercadoria (*IDEM*, 2006b, p. 65).

Neste sentido, o trabalho dos motoboys participa do movimento de rotação do capital, tornando as mercadorias aptas a serem consumidas.

O trabalho consumido pela indústria dos transportes é produtivo uma vez que acrescenta valor em função do tempo de trabalho incorporado, e transfere o valor dos meios de produção através de sua atividade específica, concreta – precisamente como qualquer atividade produtiva sob as relações capitalistas de produção. Essa atividade é, portanto, objetiva, sensível, material. Embora a transformação sensível do objeto transportado desapareça, a determinação de seu valor é idêntica à de qualquer outra mercadoria. (COTRIM, 2012, p. 68).

Para vislumbrarmos melhor estas questões, resgata-se alguns elementos imprescindíveis à discussão. Recentemente tem-se levantado um debate acerca da “uberização do trabalho”, “walmartismo” e “pejotização do trabalho” como novas formas de organização e gestão do trabalho que precarizam ainda mais os trabalhadores.

Comumente atrela-se o processo de uberização ao trabalho das pessoas que são motoristas e que se utilizam do aplicativo uber para trabalhar e realizar corridas. Porém, a uberização é um mecanismo de expansão tecnológica e exploração “invisível” dos trabalhadores, cujos algoritmos controlam e gerenciam os sujeitos, sem estabelecer qualquer vínculo formal.

Este processo acabou por se alastrar para outras atividades não restritas ao transporte de passageiros. É o caso dos aplicativos que se utilizam do trabalho dos motoboys, por exemplo. Neste processo, o trabalhador precisa deter o seu próprio instrumento de trabalho, ao tempo em que ocorre expropriação de mais-valia. Aqui, subsumido a um aplicativo, o trabalhador não gera renda, mas lucro para o capital. Portanto, mesmo no movimento de circulação do capital, no âmbito dos serviços, o motoboy produz mais-valia.

Nesta “uberização do trabalho”, os aplicativos e plataformas digitais têm dado o contorno a novas formas de exploração, conectando clientes e “prestadores de serviço”. Ao cliente, prome-

te-se qualidade de atendimento durante a corrida, segurança, rapidez, preço acessível e uma variedade de formas de pagamento. Ao trabalhador que fornece o serviço, reafirma-se a lógica destrutiva do capital: desproteção, insegurança e expropriação. Assim, não se estabelece um vínculo formal, cujo sujeito deve assumir todos os ônus da atividade oferecida, além de ser constantemente controlado pelo aplicativo, desde onde vai entregar, o que vai entregar e a que horas, além das retaliações que sofre quando rejeita entregas, sofrendo o chamado “bloqueio branco”, em que sem serem informados, ficam por muito tempo sem receberem chamadas/entregas pelo aplicativo.

Portanto, o que pode parecer ser apenas um fenômeno urbano, a categoria profissional dos motoboys se apresenta para nós como produto e necessidade das transformações do capital reestruturado.

## **Considerações finais**

Perante as discussões introdutórias aqui empreendidas, percebe-se que a expropriação abarca tanto os trabalhadores produtivos e improdutivos, assim como os trabalhadores formais e informais, isso porque a expropriação através do tempo é crucial para determinar o valor da mercadoria e a valorização do capital. Porquanto, a categoria dos motoboys expressa novos mecanismos de subsunção, assumindo contornos particulares.

Portanto, tem-se como desfecho que se o trabalho dos motoboys é produtivo ou improdutivo, se está situado na rotação do capital ou na reprodução social, são questões que precisam ser analisadas conforme as particularidades do objeto, de acordo com a maneira com a qual o motoboy está subordinado.

O que é indiscutível no trabalho dos motoboys, principalmente no contexto pandêmico que o mundo e, em particular, o Brasil vivenciam é que estes sujeitos encurtam a distância e reduzem o tempo entre as empresas, lojas, entre outros estabelecimentos e clientes, fazendo com que a cidade cresça informacionalmente e economicamente, sem necessariamente expandir-se geograficamente. Configurando-se, não por acaso, em “serviço essencial” e por isso, indispensável no período em que a população deve sair o mínimo possível de casa.

Em suma, enquanto somos resguardados em casa dos males sociais, acidentes, assaltos e da covid-19, os motoboys estão nas ruas, submetidos a todas essas expressões e sem qualquer proteção ou garantia social e trabalhista, arriscando a vida de si mesmos e de suas famílias.

Nesse sentido, mesmo com a “modernização neoliberal”, os motoboys, capturados pela subjetividade por meio da ideologia da “liberdade”, submetem-se ao determinado, seguindo a cartilha capitalista que os estimula a “mudar” suas necessidades – seja escolher entre preservar a vida ou garantir sua reprodução social e continuar trabalhando sob estas condições.

## Referências

BARROS, A. de. **PREKARER**: análise dos fundamentos da precarização do trabalho a partir da crítica da economia política. 2018. (Tese de doutorado). Recife: Universidade Federal de Pernambuco.

CARCANHOLO, R. O trabalho produtivo na teoria marxista. In: **V Colóquio Internacional Marx e Engels**. Campinas: CEMARX,

2007. Disponível em: <[http://www.unicamp.br/cemarx/anais\\_v\\_coloquio\\_arquivos/arquivos/comunicacoes/gt1/sessao7/Reinaldo\\_HYPERLINK “http://www.unicamp.br/cemarx/anais\\_v\\_coloquio\\_arquivos/arquivos/comunicacoes/gt1/sessao7/Reinaldo\\_Carcanholo.pdf”Carcanholo.pdf](http://www.unicamp.br/cemarx/anais_v_coloquio_arquivos/arquivos/comunicacoes/gt1/sessao7/Reinaldo_HYPERLINK%20%22http://www.unicamp.br/cemarx/anais_v_coloquio_arquivos/arquivos/comunicacoes/gt1/sessao7/Reinaldo_Carcanholo.pdf%22Carcanholo.pdf)> Acesso em: 21/06/2020.

COTRIM, V. **Trabalho produtivo em Karl Marx** – velhas e novas questões. São Paulo: Alameda, 2012.

LESSA, S. **Para compreender a ontologia de Lukács**. Ijuí: Unijuí, 2007.

MARX, K. **Teorias da mais-valia** – História crítica do pensamento econômico – Livro I. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1980.

\_\_\_\_\_. **O Capital: crítica da economia política**. L. I. Vol. I. 3º ed. São Paulo: Nova Cultural, 1988.

\_\_\_\_\_. **O Capital** – Crítica da economia política – Livro Primeiro – O processo de produção do capital. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006a.

\_\_\_\_\_. **O Capital** – Crítica da economia política – Livro Segundo – O processo de circulação do capital. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006b.

OLIVEIRA, G. C. **Trabalho, vitimização e criminalização no cotidiano de motoboy de Salvador**. Dissertação (Mestrado em Saúde Pública). UFBA. Salvador, 2003.

RAPOSO, C. T. M. **As particularidades da questão social na realidade brasileira contemporânea: superpopulação, precarização do trabalho e superexploração da força de trabalho**. (Tese: doutorado em Serviço Social). UFPE. Recife, 2015.

TAVARES, M. A. A Centralidade do Trabalho Produtivo no Capitalismo Contemporâneo. In: **Revista Temporalis**, 2002.

\_\_\_\_\_. **Os fios (in)visíveis da produção capitalista**. Informalidade e precarização do trabalho. São Paulo: Cortez, 2004.



# SAÚDE DO TRABALHADOR E EQUILÍBRIO LABOR-AMBIENTAL

## DIREITOS E DEVERES DE PROTEÇÃO

Dulcely Silva Franco<sup>1</sup>

**Resumo:** O artigo trata dos deveres de proteção que recaem sobre o Estado e sobre os empregadores à proteção da saúde dos trabalhadores e ao equilíbrio do meio ambiente do trabalho. O objetivo geral consiste em discutir os fundamentos normativos e teóricos acerca desses deveres, com enfoque na Teoria da Eficácia Direta e Imediata dos Direitos Fundamentais que norteia a questão no Brasil e se adequa à realidade nacional de profunda desigualdade socioeconômica. Os objetivos específicos visam expor as bases jurídicas e doutrinárias dos direitos à saúde e ao equilíbrio labor-ambiental e apresentar a doutrina dos deveres de proteção a esses direitos fundamentais. O método utilizado no artigo é o dedutivo e as técnicas de pesquisa são a bibliográfica e documental. A conclusão é a de que tanto o Estado quanto os empregadores devem defender e proteger a saúde dos trabalhadores e o equilíbrio labor-ambiental.

**Palavras-chave:** saúde do trabalhador, meio ambiente do trabalho, Estado, empregadores, deveres de proteção.

### WORKER HEALTH AND LABOR-ENVIRONMENTAL BALANCE RIGHTS AND DUTIES OF PROTECTION

**Abstract:** The article deals with the protection duties that fall on the State and employers to protect the health of workers and to balance

---

<sup>1</sup> Mestra em Direito Agroambiental pela Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT) e Professora Substituta do Curso de Direito da Universidade do Estado de Mato Grosso (UNEMAT), Campus Barra do Bugres. **E-mail:** dulcely.ufmt@gmail.com **ORCID:** <http://orcid.org/0000-0002-2837-7745>. **LATTES:** <http://lattes.cnpq.br/7190655153891565>.

the work environment. The general objective is to discuss the normative and theoretical foundations about these duties, focusing on the Theory of Direct and Immediate Effectiveness of Fundamental Rights that guides the issue in Brazil and adapts to the national reality of profound socioeconomic inequality. The specific objectives aim to expose the legal and doctrinal bases of the rights to health and the balance between labor and the environment and to present the doctrine of the duties of protection to these fundamental rights. The method used in the article is deductive and the research techniques are bibliographic and documentary. The conclusion is that both the State and employers must defend and protect the health of workers and the balance between labor and the environment

**Keywords:** worker health, work environment, State, employers, protective duties.

## Introdução

Abordar os direitos fundamentais à saúde dos trabalhadores e ao equilíbrio do meio ambiente do trabalho sob a perspectiva dos deveres de proteção do Estado e dos empregadores é de extrema relevância no contexto contemporâneo de precarização das condições de trabalho e de flexibilização das normas trabalhistas, em que se evidencia a diminuição da intervenção estatal nas relações de emprego.

À vista disso, a partir do método dedutivo e das técnicas de pesquisa bibliográfica e documental e tendo como marco teórico os doutrinadores Ney Maranhão, Daniel Sarmiento, Fábio Rodrigues Gomes, Ingo Wolfgang Sarlet, Tiago Fensterseifer, Júlio César de Sá da Rocha, José Antonio Ribeiro de Oliveira e Arion Sayão Romita, busca-se neste artigo discutir os fundamentos jurídicos dos mencionados direitos e deveres.

Para tanto, o artigo expõe a base normativa e doutrinária do direito fundamental à saúde e ao equilíbrio labor-ambiental e apresenta a doutrina dos deveres de proteção desses direitos fundamentais, notadamente a “Teoria da Eficácia Direta e Imediata dos Direitos Fundamentais”.

## **1 A saúde do trabalhador e o equilíbrio labor-ambiental como direito humano e fundamental**

A saúde é compreendida na contemporaneidade a partir da concepção da Organização Mundial da Saúde (OMS) como “um estado de completo bem-estar físico, mental e social, não consistindo apenas na ausência de doença ou de enfermidade” (OMS, 1946). A saúde do trabalhador é espécie da saúde geral, constituindo-se em um direito humano e fundamental que tutela o direito à vida e à incolumidade física, psíquica e social do ser humano que labora (SILVA, 2008, p. 99).

Acerca da preocupação com a saúde do trabalhador, Sebastião Geraldo de Oliveira (2011, p. 52-75) apresenta uma síntese do seu desenvolvimento ao longo da história. O doutrinador pontua que antes da Revolução Industrial - importante marco da busca por melhores condições de trabalho e normatização dos direitos básicos do trabalhador em âmbitos nacional e internacional - a relação entre o trabalho e as doenças foi investigada por romanos, por alemães e pelo médico italiano Bernardino Ramazzini, que lançou por volta do ano 1700, as bases para o “*advento da Medicina do Trabalho*” com o livro *De Morbis Artificum Diatriba*, traduzido em português com o título *As Doenças dos Trabalhadores* e que, no Brasil, está na sua quarta edição.

Essa obra foi de suma importância por estudar o nexo de causalidade entre diversos tipos de doenças e profissões, estabelecendo as formas de prevenção e de tratamento, bem como por ser o único texto básico da Medicina Preventiva até a Revolução Industrial, quando então se deu início à instituição de direitos humanos e fundamentais voltados à proteção e à saúde do trabalhador (OLIVEIRA, 2011, p. 52-56).

Oliveira (2011, p. 59) ensina também que, desde então, a relação saúde-trabalho passou por etapas evolutivas, as quais coexistem e se complementam: a etapa da medicina do trabalho; a etapa da saúde ocupacional; a etapa da saúde do trabalhador; e a etapa da qualidade de vida daquele que exerce a atividade laboral.

As duas últimas etapas merecem destaque, pois somente a partir da fase da saúde do trabalhador, é que se chegou à conclusão de que o melhor caminho seria “agir nas causas das doenças e dos acidentes, modificando o ambiente do trabalho, com a participação de outros profissionais especializados, além do médico” (OLIVEIRA, 2011, p. 62-63). A prioridade passou a ser a melhoria ou adaptação do meio ambiente de trabalho com vistas à prevenção dos danos causados à saúde dos trabalhadores. A etapa da saúde do trabalhador diferencia-se da anterior porque nela o empregado passou a participar, isto é, a manifestar-se quanto ao que deveria ser mudado no meio ambiente do trabalho a fim de torná-lo sadio (OLIVEIRA, 2011, p. 64-69).

Encontra-se em construção a etapa da qualidade de vida do trabalhador, que assegura o meio ambiente ecologicamente equilibrado como essencial à sadia qualidade de vida. Esse estágio leva em conta a valorização do trabalho e a dignidade humana, que contem-

pla o homem em primeiro lugar, adaptando o ambiente à saúde e ao bem-estar (OLIVEIRA, 2011, p. 70-75).

Sabe-se que, como propõe Ney Maranhão (2016, p. 112), o meio ambiente laboral é “a interação sistêmica de fatores naturais, técnicos e psicológicos ligados às condições de trabalho, à organização do trabalho e às relações interpessoais que condiciona a segurança e a saúde física e mental do ser humano exposto a qualquer contexto jurídico-laborativo”. Assim, a saúde do trabalhador é dependente do equilíbrio dos mencionados fatores e elementos do meio ambiente laboral.

A Constituição Federal de 1988 (CF/88) além de assegurar o equilíbrio labor-ambiental, nos termos do art. 225, resguarda o direito humano e fundamental à saúde que é direito social de qualquer cidadão – e também metaindividual – e, por isso, também dos trabalhadores, como preveem os arts. 6º e 196 da CF/88:

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

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

Dada a relevância da proteção ao meio ambiente do trabalho equilibrado e à sadia qualidade de vida dos trabalhadores, urbanos ou rurais, a CF/88 assegura no artigo 7º, inciso XXII, a redução dos riscos inerentes ao trabalho por meio de normas de saúde, higiene e segurança. A Carta Magna reconhece no inciso XXIII desse artigo os riscos existentes no trabalho realizado em ambientes insalubres, perigosos e penosos, ainda que numa abordagem monetizante da saúde, fixando-lhes uma “indenização” por meio do pagamento de um adicional de remuneração.

De modo inconteste, a saúde e a qualidade de vida do trabalhador, no decorrer da história, foram elevadas a direito humano e fundamental, ao lado do meio ambiente do trabalho equilibrado, inspirando a formulação de normas protetivas para a efetivação do trabalho digno.

A jusfundamentalidade formal e material (art. 5º, §2º da CF/88) do direito ao equilíbrio do meio ambiente laboral e do direito à saúde garante a sua aplicação imediata (art. 5º, §1º da CF/88) e a sua inclusão no rol das cláusulas pétreas (art. 60, §4º, IV da CF/88), possibilitando a eficácia jurídica e social e a durabilidade de tais direitos ao longo do tempo de modo a impedir eventuais retrocessos que comprometam o seu usufruto pelo cidadão trabalhador (SARLET; FENSTERSEIFER, 2014, p. 75-76).

Por fim, importa destacar que aos direitos fundamentais ao meio ambiente equilibrado e à saúde, correspondem deveres de defesa e de promoção. Arion Sayão Romita alerta para o fato de que “ao exercício de um direito subjetivo corresponde o cumprimento de um dever jurídico” (ROMITA, 2014, p. 56-57). Assim, esses direitos possuem dupla face: a subjetiva e a objetiva (SARMENTO, 2004, p. 133-138).

A partir da dimensão subjetiva, vislumbram-se os interesses quanto à tutela dos direitos fundamentais (SARLET, 2009, p. 155), no caso, o direito dos trabalhadores ao meio ambiente do trabalho equilibrado e à saúde. Nessa perspectiva asseguram-se a cada indivíduo e à coletividade os direitos de proteção e de promoção do equilíbrio labor-ambiental e da saúde, sendo possível a esses titulares a submissão, ao Poder Judiciário, de ações judiciais nos casos de lesão ou ameaça de lesão aos mencionados direitos em desfavor daqueles que o causaram, sejam eles particulares (pessoas físicas ou jurídicas) ou os próprios entes estatais (SARLET, 2009, p. 141-154).

Na dimensão objetiva, estão consagrados valores comunitários e solidários que impõem um comportamento de cooperação que atribui ao Estado e também aos particulares (pessoa física e jurídica) – no caso, os empregadores – o dever de defesa e promoção dos direitos fundamentais, como o ambiente laboral equilibrado e a saúde (SARLET; FENSTERSEIFER, 2014, p. 229-240). A prioridade desses atores sociais deve ser a eliminação dos riscos à saúde do trabalhador no meio ambiente do trabalho e, caso isso não seja possível, a redução dos referidos riscos como prevê o art. 7º, II da CF/88.

Assim, tanto o Estado quanto os empregadores – e, resguardadas as proporções, os empregados – devem salvaguardar o equilíbrio do meio ambiente laboral e a saúde daqueles que ali se encontram.

## **2 Deveres de proteção ao equilíbrio labor-ambiental e à saúde do trabalhador**

A concepção inicial dos direitos fundamentais durante o Estado Liberal consistia apenas em limites impostos ao poder do Es-

tado, o qual era considerado até então inimigo do cidadão. Daniel Sarmiento (2004, p. 133) ensina que tais direitos assumiam apenas uma função negativa, em que o Estado cumpriria somente o dever jurídico de se abster de violar direitos civis e políticos da população. A perspectiva até então existente era a subjetiva, em que se identificavam unicamente “quais pretensões o indivíduo poderia exigir do Estado em razão de um direito positivado na sua ordem jurídica” (SARMENTO, 2004, p. 133).

A partir do advento do Estado Social, a doutrina passou a agregar novos efeitos aos direitos fundamentais, trazendo à tona a sua dimensão objetiva. Um desses efeitos é o caráter positivo ou prestacional, que tem como base valores comunitários e que abriga a ideia de que tais direitos impõem não apenas deveres de abstenção, mas também de prestação (SARMENTO, 2004, p. 133-134).

Assim, mesmo os direitos positivados durante o Estado Liberal deixaram de ser “apenas limites para o Estado, convertendo-se em norte da sua atuação” (SARMENTO, 2004, p. 134-135). O Estado passou a assegurar aos cidadãos, em uma vinculação vertical, as condições materiais mínimas para o exercício dos direitos fundamentais, ampliando seu campo de atuação: além de se abster de violar direitos fundamentais, deveria passar também a promovê-los.

Com o passar do tempo, constatou-se que não apenas o Estado, mas também e principalmente os atores privados integrantes de “esferas como a sociedade civil, a família e a empresa” podem ser fontes de violação dos direitos fundamentais, notadamente em contextos sociais marcados por “grave desigualdade social e assimetria de poder” como é o caso das relações de emprego (SARMENTO;



GOMES, 2011, p. 61 e 88-96). Sobre esse ponto, Ingo Wolfgang Sarlet (2009, p. 378) argumenta que:

[...] no Estado Social de Direito não apenas o Estado ampliou suas atividades e funções, mas também a sociedade cada vez mais participa ativamente do exercício do poder, de tal sorte que a liberdade individual não apenas carece de proteção contra os Poderes públicos, mas também contra os mais fortes no âmbito da sociedade, isto é, os detentores de poder social e econômico, já que é nesta esfera que as liberdades se encontram particularmente ameaçadas, como dão conta, entre tantos outros, os exemplos dos deveres de proteção na esfera das relações de trabalho [...]

Arion Sayão Romita (2014, p. 230), a respeito desse fato, comenta que “o poder exercido por particulares sobre outros constitui uma ameaça para o desfrute dos direitos fundamentais equivalente à ameaça partida do poder público”.

Dessa forma, desenvolveu-se a tese de que os direitos fundamentais também vinculam os particulares em suas relações privadas ou horizontais, atribuindo-lhes deveres e fazendo com que sua autonomia seja limitada pelos direitos fundamentais, já que tais “devem ser exercidos no âmbito da vida societária”, mediante liberdade que, embora individual, deve levar em conta os valores comunitários (SARMENTO, 2004, p. 137).

Ainda nessa perspectiva, Daniel Sarmiento e Fábio Rodrigues Gomes (2011, p. 87) afirmam que essa ampliação teórica reforça a proteção dos direitos fundamentais, visto que, como já mencionado, os atores privados “quando investidos em maior poder social, representam um perigo tão grande como o próprio Estado para o gozo dos direitos fundamentais pelos mais fracos”.

Nesse ponto, importa destacar que é pacífico o entendimento de que o Estado tem o dever de defender e promover os direitos fun-

damentais. Todavia, não há consenso quanto à vinculação dos particulares a tais direitos. Também não é pacífico o entendimento sobre a forma como essas vinculações ocorrem – se diretamente a partir das normas constitucionais (eficácia imediata) ou se indiretamente por meio de normas infraconstitucionais (eficácia mediata).

Essas questões constituem-se em objeto de algumas teorias, como a doutrina do *State Action*, a Teoria da Eficácia Indireta e Mediata dos Direitos Fundamentais, a Teoria dos Deveres de Proteção e a Teoria da Eficácia Direta e Imediata dos Direitos fundamentais. Apresenta-se a síntese dos principais pontos dessas teorias, à luz dos ensinamentos de Ingo Wolfgang Sarlet, Arion Sayão Romita e Daniel Sarmiento, direcionando maior atenção àquela que encontra maior aceitação pela doutrina e pelo Poder Judiciário pátrios, qual seja, a da Eficácia Direta e Imediata dos Direitos Fundamentais.

A tese do *State Action*, adotada pela Suprema Corte dos Estados Unidos, rejeita qualquer possibilidade de vinculação dos particulares aos direitos fundamentais previstos em sede constitucional, sendo vedada inclusive a proteção desses direitos pelo legislador ordinário na esfera privada. Essa doutrina nega a eficácia dos direitos fundamentais nas relações particulares, tendo como principal argumento a proteção da autonomia privada (SARMENTO, 2004, p. 226-238).

A Teoria da Eficácia Indireta e Mediata dos Direitos Fundamentais nas relações privadas, desenvolvida pelo alemão Günter Dürig e adotada pela Corte Alemã, preconiza que “o objetivo dos direitos fundamentais não é solucionar diretamente os conflitos de interesses privados”, visto que tais conflitos devem ser tratados pelas normas de direito privado existentes no ordenamento jurídico

(SARLET, 2009, p. 379). Os direitos fundamentais irradiariam seus efeitos às relações jurídico-privadas somente naquilo que não colidisse com o direito privado, isto é, fazendo-se necessária uma “recepção dos direitos fundamentais pelo direito privado” (ROMITA, 2014, p. 231).

Assim, essa teoria admite, de certo modo, a eficácia dos direitos fundamentais nas relações privadas, porém esses direitos não poderiam ser invocados diretamente a partir da Constituição, mas somente de forma indireta e mediata, por meio da legislação ordinária, a qual deveria estar necessariamente impregnada por valores constitucionais. Para essa corrente doutrinária, a aplicação dos direitos fundamentais a partir da Constituição implicaria no extermínio da autonomia da vontade, na desfiguração do direito privado e no aumento do ativismo ou discricionariedade judicial (SARMENTO, 2004, p. 238-244).

A Teoria dos Deveres de Proteção, que tem como maior representante Claus-Whilhelm Canaris, propõe que a submissão dos particulares aos direitos fundamentais deve ocorrer somente se o legislador ordinário disciplinar os comportamentos que visem à proteção daqueles direitos, a fim de evitar o ativismo judicial (SARMENTO, 2004, p. 238-244).

No Brasil, prevalece a Teoria da Eficácia Direta e Imediata dos Direitos Fundamentais na esfera privada, criada pelo alemão Hans Carl Nipperdey e desenvolvida por Walter Leisner. Essa tese defende que os particulares (pessoas físicas e jurídicas) também estão vinculados aos direitos fundamentais e que esses direitos podem ser invocados nas relações privadas diretamente da Constituição, sem mediação legislativa (SARMENTO, 2004, p. 238-244).

A questão da eficácia imediata dos direitos fundamentais encontra guarida no art. 5º, §1º da CF/88, o qual dispõe que “as normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata”. Ingo Wolfgang Sarlet (2009, p. 270-271) entende que a melhor interpretação dessa norma é a que a compreende como um princípio ou “uma espécie de mandado de otimização (ou maximização)”, que obriga o reconhecimento da maior eficácia possível às normas de direitos fundamentais, já que algumas delas não estão aptas para gerar a plenitude de seus efeitos.

Entende-se então, como pontua Sarmiento (2004, p. 134-136), que “mesmo aquelas normas consagradoras de direitos fundamentais que pela sua natureza carecem de integração legislativa para criação de direitos subjetivos fruíveis pelos seus titulares” produzem efeitos jurídicos concretos, ainda que hermenêuticos. Assim, a eficácia direta e imediata dos direitos fundamentais não fica adstrita ou refém da “vontade incerta” do legislador ordinário (SARMENTO, 2004, p. 201).

Importante esclarecer que não se advoga, nessa teoria, em favor da não regulamentação dos direitos fundamentais pela legislação infraconstitucional, mas no sentido de que a atividade legislativa, e também a jurisdicional, oriente-se pela proteção dos direitos fundamentais e de que, caso o legislador ordinário venha a se omitir nessa tarefa, esses direitos sejam invocados diretamente da Constituição nas relações jurídicas entre particulares.

Para essa teoria, a autonomia privada de um particular pode ser restringida quando esta ameaçar ou lesar direitos fundamentais de outra pessoa em uma dada relação jurídica, notadamente quando nela se observar desigualdade entre as partes, de modo a privile-

giar os direitos da mais fraca. É importante que, ao lidar com essas questões, haja ponderação em situações de colisão entre direitos fundamentais dos particulares nos casos concretos, a partir de alguns parâmetros<sup>2</sup> (SARMENTO, 2004, p. 301-312).

Nota-se, portanto, que a vinculação tanto do Estado quanto dos particulares - no caso, os empregadores - aos deveres de proteção decorrentes dos direitos fundamentais é crucial porque, como afirmam Sarmento e Gomes (2011, p. 101), a partir do momento em que os direitos fundamentais incidem nas relações de trabalho, estas se tornam mais humanizadas e justas.

No que diz respeito ao dever de proteção ambiental, Ingo Wolfgang Sarlet e Tiago Fensterseifer (2014, p. 235) enfatizam que deve ser dado especial enfoque à ampliação da responsabilidade do indivíduo, isolada ou coletivamente, no âmbito das relações privadas, quanto ao referido dever, seja pela adoção de medidas negativas ou de cunho prestacional. Aduzem os juristas que:

a tutela constitucional do ambiente passou a vincular juridicamente (para além de uma obrigação moral!) também os particulares – e não somente os entes públicos -, atribuindo aos mesmos não apenas um direito fundamental ao ambiente (pelo menos no sentido de um direito de exigir que o Estado e terceiros se abstenham de atentar contra o ambiente e atuem no sentido de protegê-lo), mas também deveres fundamentais de proteção do ambiente, o que conduz ao reconhecimento do direito ao ambiente como autêntico direito-dever.

Ao Estado, por sua vez, cabe, no âmbito dos deveres de proteção a ele atribuídos, adotar medidas legislativas e administrativas capazes de assegurar que o trabalho se desenvolva em um ambiente

---

<sup>2</sup> Para estudo desses parâmetros, ver SARMENTO, 2004, p. 301-312.

hígido e seguro, garantindo vida digna e saudável aos trabalhadores. Com efeito, incumbe a esse ator social a tarefa de retirar quaisquer obstáculos que possam impedir a concretização do direito fundamental ao meio ambiente laboral adequado, sejam eles relativos a condutas ou omissões de particulares ou do próprio poder público (SARLET; FENSTERSEIFER, 2014, p. 235). Caso isso não ocorra, “o Estado-juiz poderá ser acionado para coibir ou corrigir eventuais violações” aos direitos de proteção e promoção da qualidade ambiental (SARLET; FENSTERSEIFER, 2014, p. 230-266).

Essas ações estatais são igualmente relevantes no que tange ao direito fundamental à saúde do trabalhador. José Antonio Ribeiro de Oliveira Silva (2008, p. 136) enfatiza que:

Se para a garantia do direito à saúde o Estado tem de cumprir algumas obrigações básicas, [...] destacando-se as de garantir o acesso facilitado aos estabelecimentos, bens e serviços de saúde, assegurar o acesso a uma alimentação essencial mínima, garantir o acesso a uma moradia com boas condições de higiene e facilitar o acesso aos medicamentos essenciais -, também no campo da saúde do trabalhador ele tem de cumprir essas mesmas obrigações, porquanto se trata de espécie da saúde geral. Por isso como já se viu, o SUS tem diversas atribuições relacionadas à saúde laboral de acordo com o art. 6º, §3º, da Lei n. 8.080/90.

Impõe-se ao Estado, portanto, a edição de normas ou o aperfeiçoamento das já existentes, que estejam em perfeita consonância com os direitos fundamentais ao ambiente laboral adequado e à saúde física, mental e social dos trabalhadores (SARLET, 2009, p. 367-368).

No Brasil, a tutela jurídica da saúde e do meio ambiente do trabalho tem previsão constitucional, como já exposto, e também se fundamenta em tratados e convenções internacionais e em normas

infraconstitucionais como o Decreto-Lei n.º 5.452/1943 (Consolidação das Leis do Trabalho), a Lei 5.889/1973 (Lei do Trabalho Rural), a Lei 8.080/1990 (Lei do SUS) e as Normas Regulamentadoras (NRs) editadas pelo extinto Ministério do Trabalho e Emprego.

A CF/88 prevê diversos deveres de proteção aos direitos fundamentais atribuídos tanto aos empregadores quanto ao Estado. A tutela do meio ambiente do trabalho equilibrado e da saúde do trabalhador já delineada é fortalecida pelos deveres inseridos no art. 7º da Carta Magna, mormente por aqueles insertos nos incisos que tratam da redução dos riscos inerentes ao trabalho por meio de normas de saúde, higiene e segurança (XXII), da limitação da jornada (XIII) e das atividades penosas, insalubres e perigosas (XXIII), bem como pelo dever disposto no art. 21, XXIV relativamente à competência da União para organizar, manter e executar a inspeção do trabalho (art. 21, XXIV).

Acerca da atual ordem constitucional de tutela do meio ambiente do trabalho, Júlio Cesar de Sá da Rocha (2013, p. 121) considera ser ela promotora de uma gradativa ruptura (ainda em curso) com o paradigma tradicional de higiene e segurança no trabalho – marcado precipuamente pela neutralização do risco, medidas individuais de prevenção e compensação financeira pelo trabalho insalubre, periculoso e penoso – e do surgimento do modelo preventivo emergente – que privilegia a produção de normas visando à eliminação do risco e a medidas de proteção coletiva baseadas na prevenção (ROCHA, 2013, p. 121).

A despeito do conteúdo protetivo das normas mencionadas e desse entendimento doutrinário, a realidade vivenciada pela maioria dos trabalhadores é caracterizada por uma crescente precarização

das condições de trabalho e de flexibilização das normas trabalhistas. Esses fatores violam o direito à saúde e ao equilíbrio labor-ambiental do obreiro na medida em que representam a redução ou eliminação de direitos trabalhistas, a diminuição salarial, o aumento da jornada, a redução dos períodos de descanso, a intensificação do trabalho e a degradação das condições de trabalho (ANTUNES, 2007, p. 14-16).

No mundo, são crescentes as práticas da informalidade, da pejetização<sup>3</sup> e da uberização do trabalho<sup>4</sup>, que acabam por disfarçar as relações de emprego garantidoras de direitos e segurança associados ao trabalho (ANTUNES, 2020, p. 25). No Brasil, esse contexto foi recentemente evidenciado pela Reforma Trabalhista (Lei n.º 13.467/2017), que acrescentou na Consolidação das Leis do Trabalho regras que autorizam, dentre outros: a pejetização (art. 442-B, da CLT); o pagamento de salário abaixo do mínimo constitucional no caso do trabalho intermitente (Art. 443, da CLT), e; a prevalência das normas contidas em convenções e acordos coletivos sobre as previstas na lei, em questões ligadas à duração do trabalho e intervalos (Art. 611-B, parágrafo único) - determinantes para a saúde do trabalhador.

Por outro lado, no que se refere às políticas públicas de proteção ao trabalhador, observou-se nos últimos anos mudanças na estrutura administrativa estatal que prejudicaram a tutela da saúde

---

<sup>3</sup> “Trata-se de referência à pessoa jurídica (PJ), que é falsamente apresentada como “trabalho autônomo” visando mascarar relações de assalariamento efetivamente existentes e, desse modo, burlar direitos trabalhistas.” (ANTUNES, 2020, p.25)

<sup>4</sup> A definição de uberização do trabalho se refere a uma nova forma de gestão, organização e controle de trabalho” por empresas, resultante de “processos globais em curso há décadas”. “O trabalhador uberizado encontra-se desprovido de garantias, direitos ou segurança associados ao trabalho; arca com riscos e custos de sua atividade; está disponível ao trabalho e é recrutado e remunerado sob novas lógicas”. (ABÍLIO, 2019)



e do meio ambiente do trabalho equilibrado, como a extinção do Ministério do Trabalho – órgão que sistematizava a política pública de emprego no país. As atribuições desse órgão foram distribuídas entre os Ministérios da Economia, Justiça e Cidadania (BRASIL, 2019).

Nota-se, portanto, que Estado e empregadores possuem papel central na proteção da saúde e do equilíbrio labor-ambiental e que dessa tarefa não podem se eximir.

Os deveres de proteção aos direitos fundamentais exigem de seus destinatários (Estado e empregadores) comportamentos negativos (de defesa) — a exemplo do dever de não submeter trabalhadores a jornadas extenuantes e de não degradar o ambiente laboral — e comportamentos positivos (prestacionais), que devem dar primazia à prevenção e à precaução, como a obrigação de eliminar e, em último caso, reduzir os riscos inerentes ao trabalho e tantas outras prestações fixadas nas normas nacionais e internacionais (SARLET; FENSTERSEIFER, 2014, p. 251-253).

Os órgãos da administração estatal também estão vinculados aos direitos fundamentais “em todas as suas formas de manifestação e atividades, visto que atuam como gestores da coletividade” em prol do interesse público. Por isso, devem executar as leis que estejam em conformidade com os direitos fundamentais, sob pena de revisão dos atos administrativos pelo Poder Judiciário. Os juízes e os tribunais estão igualmente vinculados aos direitos fundamentais, devendo interpretar e aplicar as leis em conformidade com tais direitos e preencher eventuais lacunas quando da análise dos casos concretos à luz das normas de direitos fundamentais, devendo abster-se de aplicar normas que violem tais direitos (SARLET; FENSTERSEIFER, 2014, p. 369-374).

Desta maneira, além de adotar legislações preventivistas e precaucionais, o Estado deve priorizar a sua execução, que deve ser “adequada e suficiente”, objetivando sempre a prevenção dos riscos e danos ao meio ambiente do trabalho e à saúde dos trabalhadores. O Estado não pode se omitir em proteger esses direitos, mas é obrigatória sua atuação. Essa atuação, por sua vez, deve ser suficiente à proteção desses direitos, sob pena de violação constitucional (SARLET; FENSTERSEIFER, 2014, p. 285-293).

O Estado e os empregadores estão, portanto, constitucionalmente vinculados aos direitos fundamentais à saúde e ao meio ambiente do trabalho equilibrado, seja mediante a abstenção de práticas que causem danos aos trabalhadores, seja por meio da adoção de medidas prestacionais adequadas e suficientes à sua salvaguarda.

Aos empregados, ainda que em menor proporção, também incidem algumas responsabilidades com vistas à melhoria do ambiente laboral, como colaborar com o empregador para a garantia de um ambiente hígido, mediante o cumprimento das normas de higiene e segurança e participar ativamente das instâncias representativas de sua categoria.

O Estado, por sua vez, tem o dever de garantir as condições mínimas para que seus órgãos, no âmbito dos três poderes e do Ministério Público, atuem prioritariamente na prevenção dos riscos e agravos no meio ambiente do trabalho, por meio da edição de normas específicas, da fiscalização e de decisões judiciais que visem à transformação do cenário posto.

## Conclusão

Os direitos fundamentais à saúde do trabalhador e ao equilíbrio do meio ambiente do trabalho encontram guarida na CF/88 e em normas infraconstitucionais. Esses direitos devem ser defendidos e promovidos pelo Estado e pelos empregadores que, por vezes, possuem poderes iguais ou até mesmo maiores do que aquele.

O Estado deve atuar nas esferas legislativa, administrativa e jurisdicional e no âmbito do Ministério Público, com o intuito de assegurar a saúde do trabalhador e o equilíbrio do meio ambiente laboral, seja por meio da edição de leis, seja mediante fiscalização do cumprimento das normas existentes e investimentos para que isso se efetive, seja por meio de decisões judiciais que assegurem o equilíbrio labor-ambiental e a saúde física, psíquica e social dos trabalhadores.

Aos empregadores também recai o dever de defender e promover esses direitos, os quais podem ser invocados pelos trabalhadores diretamente da Constituição, sem mediação legislativa, com fundamento na Teoria da Eficácia Direta e Imediata dos Direitos Fundamentais.

## Referências

ABILIO, Ludmila Costhek. Uberização: do empreendedorismo para o autogerenciamento subordinado. **Revista Psicoperspectivas: indivíduo e sociedade**, São Paulo, v. 8, n. 3, 15 nov. 2019.

ANTUNES, Ricardo. Dimensões da precarização estrutural do trabalho. p. 13-22. In: DRUCK, Graça; FRANCO, Tânia et al. (Orgs.).

**A perda da razão social do trabalho: terceirização e precarização.** São Paulo: Boitempo, 2007.

ANTUNES, Ricardo. **O privilégio da servidão: o novo proletariado de serviços na era digital.** 2. ed. São Paulo: Boitempo, 2020.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 13 mar. 2020.

BRASIL. Casa Civil. Decreto-lei n.º 5.452, de 1º de maio de 1943. Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del5452compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del5452compilado.htm). Acesso em 01 jul. 2020.

BRASIL. Casa Civil. Lei n.º 13.467, de 13 de julho de 2017. Altera a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/l13467.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13467.htm). Acesso em 01 jul. 2020.

BRASIL. Casa Civil. Lei n.º 13.844, de 18 de junho de 2019. Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/lei/L13844.htm#:~:text=1o%20Esta%20Lei%20estabelece,nos%20decretos%20de%20estrutura%20regimental](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13844.htm#:~:text=1o%20Esta%20Lei%20estabelece,nos%20decretos%20de%20estrutura%20regimental).

MARANHÃO, Ney. Meio ambiente do trabalho: descrição jurídico-conceitual. **Revista Direitos, Trabalho e Política Social**, Cuiabá, v. 2, n. 3, p. 81-117, dez. 2016. Disponível em: <http://revista91.hospedagemdesites.ws/index.php/rdtps/article/view/40/37>. Acesso em: 20 mar. 2020.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE. **Constituição da Organização Mundial da Saúde (OMS/WHO), de 22 de julho de 1946.** Disponível em: <http://www.direitoshumanos.usp>.

[br/index.php/OMS-Organiza%C3%A7%C3%A3o-Mundial-da-Sa%C3%BAde/constituicao-da-organizacao-mundial-da-saude-omswwho.html](http://br/index.php/OMS-Organiza%C3%A7%C3%A3o-Mundial-da-Sa%C3%BAde/constituicao-da-organizacao-mundial-da-saude-omswwho.html) Acesso em: 10 abr. 2020.

ROCHA, Julio Cesar de Sá da. **Direito ambiental do trabalho: mudanças de paradigma na tutela jurídica à saúde do trabalhador.** São Paulo: Atlas, 2013.

ROMITA, Arion Sayão. **Direitos fundamentais nas relações de trabalho.** 5. ed. São Paulo: LTr, 2014.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional.** 10. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Direito constitucional ambiental: Constituição, direitos fundamentais e proteção ao meio ambiente.** 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

SARMENTO, Daniel. **Direitos fundamentais e relações privadas.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.

SARMENTO, Daniel; GOMES, Fábio Rodrigues. A eficácia dos direitos fundamentais nas relações entre particulares: o caso das relações de trabalho. **Revista do Tribunal Superior do Trabalho**, Brasília, v. 77, n. 4, p. 60-101. Dez. 2011. Disponível em: <https://juslabo-ris.tst.jus.br/handle/20.500.12178/28342>. Acesso em: 13 abr. 2020.

OLIVEIRA, Sebastião Geraldo de. **Proteção Jurídica à Saúde do Trabalhador.** São Paulo: LTr, 2011.

RAMAZZINI, Bernardino. **As doenças dos trabalhadores.** Tradução de Raimundo Estrêla. 4. ed. São Paulo: Fundacentro, 2016.

SILVA, José Antonio Ribeiro de Oliveira. **A saúde do trabalhador como um direito humano.** São Paulo: LTr, 2008.

# LA RENUNCIA FISCAL EN EL GOBIERNO DE BLAIRO MAGGI Y EL IMPACTO EN EL FINANCIAMIENTO DE LOS SUS

Lucineia Soares da Silva<sup>1</sup>  
Rebecca Kerina Soares de Jesus<sup>2</sup>

**Resumen:** Este artículo hace parte de la tesis “Mato Grosso: ‘granero del mundo’. Un estudio sobre las relaciones de poder y las implicaciones en las políticas públicas”, del programa de postgrado en Sociología de la Universidad Federal de San Carlos, conjuntamente con la UNEMAT. Este artículo presenta las consecuencias a partir de las relaciones de poder constituidas y que tuvieron como resultado la ley 7958 del 2003, la cual instituyó el Plan de Desarrollo de Mato Grosso (Exención Fiscal) en el financiamiento de los SUS. El objetivo fue identificar las pérdidas de ingreso de los SUS, a partir

---

<sup>1</sup> Posee pregrado en Ciencias económicas por la Universidad Federal de Mato Grosso (1999), maestría en Política Social por la Universidad Federal de Mato Grosso (2013) y doctorado en Sociología por la Universidad Federal de San Carlos – UFSCar y la Universidad Estadual de Mato Grosso (2020). Actualmente es miembro del grupo de investigación TRAMA por la UFSCar, economista – Secretaria de Salud del estado de Mato Grosso. Tiene experiencia en el área de Salud y asistencia social con énfasis en salud pública. Actuando principalmente en los siguientes campos; presupuesto público, planeación, fondo público, sistema único de salud y derecho social. Militante del movimiento popular, de la población negra y en defensa de los derechos de las mujeres. **E-mail:** lucineiasilva@ses.mt.gov.br **ORCID:** <https://orcid.org/0000-0001-5880-777X> **LATTES:** <http://lattes.cnpq.br/4457339675710283>

<sup>2</sup> Graduada en Derecho por la Universidad Estadual del Norte del Paraná (2018). Cuenta con Posgrado en Psicología Jurídica y Evaluación Psicológica por el instituto de Ciencia, Educación y Tecnología de Votuporanga, São Paulo (2020). Posee experiencia en el área de Derecho, con énfasis en Derechos Humanos. Como investigadora ha analizado los temas pertenecientes a los estudios sobre Igualdad de Género y a la lucha contra la Discriminación Racial. **E-mail:** rebeccakerina-soares@gmail.com **ORCID:** <https://orcid.org/0000-0003-1188-705X>. **LATTES:** <http://lattes.cnpq.br/7883781754943952>.

de la política de exención fiscal del gobierno de Blairo Maggi. La metodología utilizada fue cuantitativa y cualitativa. En el análisis cuantitativo, se usó la investigación documental (documentos públicos y reportajes), entrevistas semi-estructuradas, fotografías y geoprocesamientos. En el enfoque cualitativo se analizaron los valores eximidos. El ingreso no recaudado en virtud de la ley impacta directamente en el financiamiento de la salud por poseer vinculación de ingreso, garantizado por la Constitución Federal. El financiamiento de los SUS se perjudica doblemente cuando una política de exención tributaria es instituida por el Estado al considerar que poseen, a través de un impuesto indirecto y regresivo, su mayor fuente de ingreso, el ICMS.

**Palabras clave:** Renuncia fiscal. SUS. Fondo público

## A RENÚNCIA FISCAL NO GOVERNO BLAIRO MAGGI E O IMPACTO NO FINANCIAMENTO DO SUS

**Resumo:** Este artigo faz parte da Tese “Mato Grosso: “celeiro do mundo”. Um estudo sobre as relações de poder e as implicações nas políticas públicas”, do Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Federal de São Carlos, em parceria com a UNEMAT. Este artigo apresenta as consequências a partir das relações de poder constituídas e que tiveram como resultado a Lei 7958 de 2003, que institui o Plano de Desenvolvimento de Mato Grosso (Renúncia Fiscal) no financiamento do SUS. O objetivo foi identificar as perdas de receita do SUS a partir da política de renúncia fiscal do governo Blairo Maggi. A metodologia utilizada foi quantitativa e qualitativa. Na análise qualitativa, usou-se a pesquisa documental (documentos públicos e reportagens), entrevistas de roteiro semiestruturado, foto documentação e geoprocessamento. Na abordagem quantitativa, analisaram-se valores renunciados. A receita renunciada em virtude da lei impacta diretamente no financiamento da saúde por possuir vinculação de receita garantida pela Constituição Federal. O financiamento do SUS é duplamente prejudicado quando uma política

de renúncia tributária é instituída pelo Estado ao considerarmos que possuem, em um imposto indireto e regressivo, sua maior fonte de receita, o ICMS.

**Palavras-chave:** Renúncia Fiscal. SUS. Fundo Público.

## Introducción

(...) originalmente las fortunas se fundaban en el acceso al dinero público, tierras, prerrogativas del cargo, sinecuras, porcentajes en las transacciones públicas. (THOMPSON, 1987, p. 331)

La investigación sobre la política estadual de renuncia fiscal elaborada en el gobierno de Blairo Maggi es una profundización de la investigación desarrollada en la Maestría. El financiamiento estadual para la estrategia de salud de la familia en el estado de Mato Grosso, 2003 a 2011<sup>3</sup>, tenía como objetivo general analizar el financiamiento estadual para la Estrategia de Salud de la Familia – ESF en el estado de Mato Grosso, en el período de 2003 a 2011; como objetivos específicos, estaban: a) analizar la contrarreforma en el SUS en Mato Grosso; b) analizar la implementación de la Estrategia de Salud de la Familia, a partir de su marco regulatorio; c) analizar el financiamiento de la Secretaría de Salud de Mato Grosso; d) analizar el presupuesto del estado de Mato Grosso destinado al área de la salud, en especial, la atención primaria y para la Estrategia de Salud de la Familia en los instrumentos de planeación: Plan Plurianual, Ley de Directrices Presupuestales y Ley Presupuestaria Anual y Planes Estaduales de Salud.

---

<sup>3</sup> Disertación al Programa de Post-Graduación en Política Social de la Universidad Federal de Mato Grosso, en 2011.



Esas inquietudes me alertaron sobre la necesidad de continuar la investigación. La entrada en el campo de la sociología permitió una reflexión sobre los hallazgos de la tesis, a partir de la introducción de las categorías sociológicas de relación de poder e ideología.

A partir de lo anterior, esta tesis tiene el objetivo de comprender cómo las relaciones de poder se materializan en las políticas públicas, colocando especial atención en el Plan de Desarrollo de Mato Grosso que fue instituido por la Ley n° 7.958 de 2003. Para lograr dicho objetivo, hubo la necesidad de comprender el proceso de formación de la ideología que denomina al estado de Mato Grosso como “granero del mundo” y de la imagen que se tiene del agricultor-empresario.

El estado de Mato Grosso fue gobernado, en el período de 2003 a 2010, por uno de los mayores representantes de la agroindustria de la soya en el Brasil, Blairo Maggi. Para delinear la construcción de esa ideología, proponemos como objetivos específicos: a) identificar la posible cohesión del grupo dominante de la élite agraria en la elección de uno de sus representantes para gobernador de estado; b) analizar la elaboración de la Ley 7.958 del 2003 (Renuncia Fiscal) y la política de gastos tributarios (los beneficiados por la política y las pérdidas de ingreso de las políticas que componen la seguridad social – salud, previsión y asistencia – y educación) y, por fin, c) analizar el desarrollo social en los municipios con mayor número de beneficiados por los programas de desarrollo estadual y demás municipios.

Este artículo traerá a colación las consecuencias de la ley fiscal en el financiamiento del SUS, uno de los capítulos de la tesis.

El financiamiento del SUS, como ya se dijo, pasó por diversos momentos y muchos ataques. En el 2000, la Enmienda Constitucional n° 29 estableció que la Unión debería invertir el valor determinado en el ejercicio anterior, incrementado por la corrección nominal del PIB, a los estados y el Distrito Federal, del 12 % de determinados impuestos, y los municipios, del 15 % de determinados impuestos. Habría la necesidad de una ley que reglamentase tales medidas, lo que apenas sucedió en el 2012. Ese lapso de tiempo entre la enmienda y la ley que la reglamentó, permitió diversas interpretaciones sobre lo que debería ser considerado como acciones y servicios de salud, si los intereses y multas de los impuestos entrarían en la composición de los ingresos, si el impuesto de renta de los servidores sería solamente una escritura contable y no ingreso (existió un acuerdo del gobierno estadual con el Tribunal de Cuantías del Estado), entre otros. Esas dudas fueron utilizadas principalmente, para reducir los recursos del Sistema Único de Salud (SILVA, 2015).

En esta sección, el objetivo es identificar el impacto del valor eximido por la perspectiva del financiamiento de salud. Luego, pretendemos analizar los municipios circunvecinos con mayor número de empresas acreditadas por el PRODEIC y el impacto en la reducción del financiamiento para educación y salud, así como el perfil tanto de los municipios más ricos como de los restantes.

## **El impacto de la renuncia para el financiamiento del SUS**

El financiamiento de una política pública es garantía de que se podrá tanto concretar como hacer posible su acceso a la población. Para el SUS, la vinculación de los ingresos permitió una autonomía,

aunque relativa, frente a los diversos gobiernos, como también una relativa independencia para atender las demandas de la población, con la finalidad de promocionar la ciudadanía.

E: El SUS, a su modo de ver, hace parte de una política estructurante para promover la ciudadanía?

M: Exactamente, el SUS posibilita la ciudadanía principalmente por las Conferencias, espacio donde la población es escuchada por medio de los consejos de salud. Eso es muy importante para el ejercicio de la ciudadanía. (M. gestor municipal de salud, Cuiabá, 19/12/2019).

De acuerdo con la legislación vigente, una proyección de lo que será eximido del ingreso debe constar en la ley de Directrices presupuestales- LDO<sup>4</sup>. Esos valores pueden ser mayores, conforme a lo ya visto en la discusión en el CPI sobre la renuncia fiscal y la evasión. No obstante, vamos a trabajar con los datos oficiales. Esto será así, pues de acuerdo con los documentos analizados, el gobierno no tiene conocimiento sobre lo que de hecho es exento, una vez que los valores son declarados por las empresas. Si consideramos el valor proyectado, sin correcciones, se percibe cuanto la exención creció en el estado de Mato Grosso en el período de 2003 a 2018; en

---

<sup>4</sup> La LDO tiene la finalidad principal de orientar la elaboración de los presupuestos fiscales, de la seguridad social y de la inversión de las empresas estatales. Busca sintonizar la Ley Presupuestal Anual -LOA con las directrices, objetivos y metas de la administración pública, establecidas en el PPA. De acuerdo con el parágrafo 2° del art. 165 de la CF, la LDO: - comprenderá las metas y prioridades de la administración pública, incluyendo los gastos de capital para el ejercicio financiero subsecuente; - orientará la elaboración de la LOA; - dispondrá en relación a las alteraciones en la legislación tributaria; y- establecerá la política de inversión de las agencias financieras oficiales de fomento. (BRASIL, <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/web/stn/execucao-orcamentaria>). Acceso: 26 dic. 2019.

algunos años, el valor eximido se volvió mayor de lo que se ejecutó en educación, y en la mayoría de los años, es mayor de lo que fue ejecutado en salud, conforme al grafico 01:

**Gráfico 01** - Gastos en salud calculados para fines de cumplimiento del mínimo y renuncia fiscal (todos los programas) prevista LDO



**Fuente:** elaborado por la autora, a partir de los datos constantes en la LDO y el informe resumido de la ejecución presupuestal – RREO.

Como los recursos que el gobierno estadual debe invertir en salud son definidos por porcentajes, 12% sobre el ingreso corriente líquido del impuesto para la salud, siempre que haya previsión de aumento en el ingreso del Estado, hay aumento en los valores invertidos en la política.

Entretanto, por el Gráfico 01, podemos visualizar el aumento exponencial previsto para la política de renuncia fiscal, comparada con lo que fue invertido en la política de salud, a pesar de haber sido su presupuesto aumentado anualmente.

En el período de 2003 a 2018, en la mayoría de los años, el valor de las renunciaciones anuales fue mayor que los valores invertidos en salud. La Contraloría General del Estado de Mato Grosso, en su informe sobre el PRODEIC, lo define así:

Se sabe que los ingresos públicos son limitados frente a la demanda de los gastos, lo que requiere, por parte del gobierno, la definición de prioridades. En otras palabras, renunciar a parte del ICMS significa dejar de invertir en importantes segmentos de la prestación de servicios públicos (MATO GROSSO, 2018, p. 11)

Todavía conforme al Gráfico 01, se puede observar el impacto de la renuncia fiscal para el financiamiento de la salud. Sin embargo, el impacto de la renuncia para las políticas es aún mayor de lo que se pensaba. Una de las conclusiones que se extrae de la lectura del Informe de la CPI es que, al eximir del impuesto sobre circulación de mercancías y prestación de servicios de transporte inter-estadual e inter-municipal y comunicación – ICMS, el Estado lesiona doblemente sus arcas, pues:

E: En los resultados de la CPI sobre la Renuncia Fiscal, porque uno de mis insumos es el informe final de la CPI de 2016 que fue presidido por Zé Carlos do Pátio. Ellos trabajaron con el impacto de la exención en la transferencia de parte del ICMS a los municipios, por ejemplo, la previsión en la LDO (Ley de Directriz presupuestal) de 2010 a 2014, en la LDO, la previsión era de una exención de mil setecientos millones de reales. En la LDO era una proyección, en los hechos fue de seis mil cincuenta y siete millones, es decir, un aumento del 428% entre lo que fue proyectado y lo que fue debidamente eximido. Uno de los resultados de la CPI, además de los prejuicios a las secretarías estatales de educación y de salud, porque dejan de recibir los 25% y 12%, se tiene un segundo impacto, porque también reduce el presupuesto que va para el municipio, ahí también se invierte menos en salud y educación, porque ese dinero también dejó de entrar en las arcas públicas. Cómo el sindicato ve esa cuestión de la renuncia fiscal en el estado de Mato Grosso, todo lo que se vivió de 2003 hasta culminar el 2016, las prisiones, las delaciones premiadas?

V. P.: En relación a la renuncia fiscal, la gente tiene dos posiciones. La primera es que la renuncia fiscal y la exención vienen de una organización del territorio nacional en la cual los entes de la federación crearan ese mecanismo de guerra uno con otro para ver quien atraía más industria, más inversión para el Estado. Entonces, esa política hasta hoy no fue resuelta, no hay un interés ni de la Cámara ni del Senado por resolver ese problema, entonces, la guerra fiscal permite que los municipios y los estados generen esa confusión general en relación a la concesión tanto de la renuncia como de la evasión fiscal. Aquí en Mato Grosso la gente tiene otro elemento que es evidente: la Ley Kandir, entonces, la Ley Kandir fue creada pensando en una perspectiva de que las exportaciones, los Estados productores en sí fuesen beneficiados con la exportación, no obstante, a lo largo de los años, Mato Grosso pasó a desarrollar su territorio con la producción agrícola principalmente, siendo beneficiado con la Ley Kandir. Entonces, la renuncia fiscal, y si usted agrega a eso la Ley Kandir. Pasa de seis billones, ella va a llegar a un valor muy superior a eso. Entonces, a lo largo de diez años, tal vez un presupuesto de dos, tres años, un presupuesto de un tercio del estado agregado dentro de esta política. El estado de Mato Grosso, tratándose específicamente de la política educacional, la Constitución establece que en el caso de renuncia y amnistía fiscal los recursos de la educación deben ser preservados. Ningún gobierno ha hecho ni esa observación ni esa aplicación. Lo que eso implica de manera general en el caso aquí que la renuncia llega a seis millones, aquellas que son provenientes de impuestos, vamos a pensar que sea algo alrededor del cuatro o cinco, el 25% de ese valor debería tener una compensación y preservar ese recurso de la educación, aquí en el estado eso no ocurre. En la última proyección que hicimos, inclusive, para responder al Ministerio Público aquí en el estado de Mato Grosso en una acción en la que se aplicó el porcentaje mínimo, cuando se computa ese valor, el estado de Mato Grosso no aplica ni el 20%, entonces, se mantiene muy por debajo de lo que debería. Ahora, la renuncia y la evasión fiscal necesitan tener una política de Estado que dé cuenta de ello. No obstante, el Estado no tiene interés en hacer esa discusión porque son ellos mismos los beneficiados. Luego, el diputado, la propia empresa del gobierno, el sector de la agro-industria en los gobiernos anteriores, ellos se benefician. Y entonces crean ese mecanismo. La gente sólo trabaja dentro del sindicato, la renuncia y la evasión fiscal sólo será resuelta por medio de una legislación nacional, porque aquí en el estado de Mato Grosso no tenemos esperanza que eso sea resuelto a mediano o largo plazo, en la medida en que dependa del perfil tanto del gobierno de estado como de la composición de la Asamblea Legislativa que están relacionados a estos sectores que son beneficiados. (Entrevista concedida por V. P., líder sindical, en 18/12/2019).

M: Hoy, los municipios son los más penalizados porque invierten más del 15% en salud, hay municipios invirtiendo el 36% en salud más el 25% de la educación, no sobra nada para las otras políticas. Y eso va a empeorar por causa del Techo de Gastos, la Unión no actualiza la tabla SUS y se hace más difícil para los municipios darle atención a la población. Entonces, los municipios no reciben los recursos debidos y quedan con la mayor parte de las acciones, porque las personas viven en el municipio, toca en la puerta del alcalde, del secretario de salud, entonces, no tienen como no gastar más en salud por causa de la no debida participación del Ministerio de Salud y del estado. (Entrevista concedida por M, gestor municipal de salud, en 19/12/219).

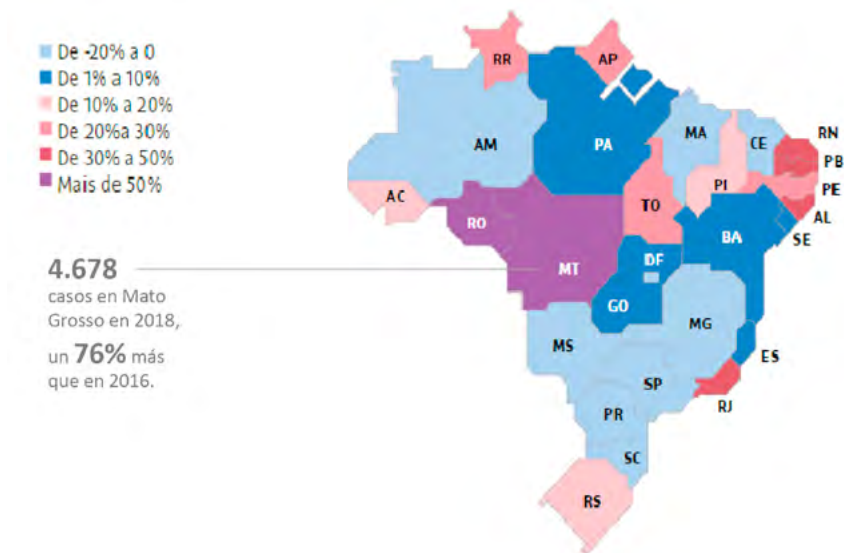
La guerra fiscal establecida entre los estados para, teóricamente, atraer más industrias y promover el crecimiento económico resulta, principalmente, de una ausencia de la Unión, al no tener una legislación que impida la reproducción de las desigualdades y promueva el desarrollo de las regiones de acuerdo con el perfil del territorio. Así, la política de renuncia fiscal que cada estado crea no sigue un proyecto nacional. Literalmente es “cada uno por sí mismo”, fue esto lo que ocurrió en Mato Grosso y en otros estados (como es el caso de Rio de Janeiro en el gobierno de Sergio Cabral<sup>5</sup>): una ley amplia, frágil desde el punto de vista del control estatal y que fue utilizada de diversas formas para promover la riqueza ilícita de muchas personas dentro del estado y fuera de él. Para Foucault (1999, p. 306), el racismo de Estado no ocurre solamente por la autorización legitimada de poder matar directamente, sino que ocurre también de otras formas, “puede ser asesinato indirecto: el hecho de exponer a la muerte, de multiplicar para algunos el riesgo de muerte o, pura y simplemente, la muerte política, la expulsión, el rechazo, etc.”

---

<sup>5</sup> Las renuncias fiscales de Cabral van desde establecimientos nocturnos hasta peluquerías. Los beneficios le quitaron 50 billones de reales al Estado de Rio en los últimos cuatro años. El valor, utilizado para incentivar la actividad de empresas, equivale a la mitad de la recaudación tributaria en el período. Disponible en: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/poder/po2706201102.htm>. Acceso: 27 dic. 2019.

Reducir el financiamiento de la política de salud puede ser entendido como una forma de asesinato indirecto. El perfil epidemiológico del estado es un ejemplo de ello, ya que la alta tasa de incidencia (nuevos casos) de enfermedades como la lepra hace de Mato Grosso un estado hiperendémico para la enfermedad, según el Plan Estadual de Enfrentamiento de la Lepra lanzado en el 2018. Las secuelas de la enfermedad que afectan la capacidad de las personas enfermas puede ser una forma de asesinato indirecto para un conjunto de la población que, al contrario de morir de forma inmediata, va perdiendo la vida día tras día. Esa realidad endémica puede ser observada en el Mapa 01.

**Mapa 01** - Crecimiento de la lepra en los estados brasileiros



**Fuente:** <https://www1.folha.uol.com.br/equilibrioesaude/2019/07/apos-13-anos-em-queda-hanseníase-volta-a-crescer-no-brasil.shtml>. Acceso: 30 diciembre. 2019.



La enfermedad no es letal, pero se vive sin calidad y sin salud, haciéndose dependiente del Estado y de sus instituciones que no logran erradicarla, pues son aproximadamente 75% de los casos de lepra que son curados en Mato Grosso. La preocupación mayor, según el Plan, es el diagnóstico tardío de la enfermedad y la no realización del examen neurológico del paciente, en el momento oportuno, que debería ser de diagnóstico, lo que imposibilita:

(...) la prevención de otros daños, como el desarrollo de úlceras en regiones hipo y/o anestésicas consecuencia de agresiones físicas que pasan desapercibidas por el paciente y las limitaciones funcionales que podrían ser evitadas con el adecuado acompañamiento fisioterápico del portador de lepra. (MATO GROSSO, 2018)

Los gobiernos no privilegiaron solamente una fracción de la sociedad por medio de una ley de renuncia fiscal, ellos también fueron negligentes, proporcionando, además de la renuncia fiscal, condiciones para la evasión.

E: Cómo ve usted el impacto que tiene en los municipios el dejar de recibir el 25% del ICMS? Cómo ve el impacto de la renuncia fiscal para el financiamiento de los municipios? Que era algo que hasta entonces yo no había pensado, yo sólo había pensado en el impacto en la salud y la educación, por eso cuando vi eso en el informe de la CPI, pensé que el impacto es mucho mayor.

M. R. F.: Cuando el objetivo es cumplido, cuando la renuncia fiscal, que dejó de recibir determinado valor, para generar empleo, para agregar valor y se aumenta la renta de la localidad, se genera ingreso por otro camino, pero como vimos en el ítem anterior, quedó eso concentrado en Cuiabá, Várzea Grande, Rondonópolis, en esas regiones más populosas y que tienen más estructura para atender la industria. Los otros municipios, si no tienen una ganancia de ingreso de ICMS, lo dejan de lado, aquel ejemplo que di del algodón, aquello es una ganancia para todos, se recogía el 17 % de nada, luego se concedió el incentivo, se pasó a recoger

el 3% de una producción de millones de toneladas de algodón. Ahí sí se tiene el ICMS que se distribuyó para estos municipios. Sin embargo, en la mayor parte de los incentivos concedidos, no se agregó valor, entonces, se deja de lado el ingreso que debería ser ingreso para los municipios y que no se recaudó. Por ende, esos municipios se perjudicaron, podemos decirlo así, aunque puede ser también una expectativa de entrada. Puede no realizarse, apenas quedarse como una expectativa de entrada, como no se realizó quedó el perjuicio. Tanto en la parte de la renuncia como en la parte de la ganancia del ingreso que no ocurrió. Hay dos sesgos, se dejó de recibir poco para ganar mucho, eso beneficiaría a todos, incluso con el ICMS, en el caso del algodón, es un ejemplo clásico en el que todos ganaron. Sin embargo, cuando hubieron las distorsiones, ahí se estaba dejando sólo de lado el ICMS, sin una ganancia en el ingreso, ahí todos perdieron, no sólo los municipios pequeños, todos acabaron perdiendo por no recibir esa transferencia que fue desviada, ahí ya la cuestión es de desvío.

E: De la evasión?

M. R. F.: De la evasión, pero no sólo de la evasión, también del funcionario público que se corrompió, que concedió lo que no debía, las dos partes tienen culpa, tanto la parte empresarial como el funcionario público que hizo una concesión de forma irregular. (Entrevista concedida por M. R. F., fiscal tributario jubilado y consultor del área tributaria, el día 09 de diciembre de 2019)

Además de contar con la evasión de recursos, el Estado continúa sin una debida recaudación. Un ejemplo de ello, son las órdenes concedidas por el Poder Judicial para que empresas continúen usufructuando de la renuncia fiscal, incluso cuando la CPI ha demostrado que la política sufre actos de corrupción y evasión fiscal:

E: Hubo tres sub-informes, el de las cooperativas, exención, los regímenes especiales, que son básicamente los mandatos judiciales, las transportadoras particularmente. Para el informe final de la CPI, quienes más evadieron fueron los regímenes especiales?

M. F. R.: Ciertamente, allí existen muchas distorsiones. En todos ellos, el valor de la evasión es bastante significativo. Y lo que sorprendió es que incluso

con carga tributaria reducida, las personas evadieron valores enormes, también lo hizo el propio sector público, los funcionarios públicos tuvieron prácticas inadecuadas en relación a aquel período determinado. Entonces, teniendo una carga tributaria reducida, siendo un beneficio fiscal, en este caso las renunciaciones, incluso así, algunas empresas se aprovecharon de eso para hacer algunas distorsiones. En el caso de los regímenes especiales, algunos requerimientos judiciales trajeron grandes prejuicios para el ingreso público hasta porque empresas, como fue identificado, empresas con testaferreros, empresas con personas hasta encarceladas, lograron medidas judiciales para poder salir con mercancías y después estas personas desaparecieron y no tenían cómo hacer la recuperación de eso. Empresas testaferreras y una persona de esas logra una orden judicial y eso ocurre bastante con los cereales. Esos cereales son centenas de camiones en un día, lo que no se vuelve a recuperar nunca más.

E: Es un dinero ya perdido?

M. F. R.: Sí, y no tiene como recuperarse nunca más. Es un hecho, supimos que la CPI identificó que el aparato fiscal no tiene cómo recuperar situaciones de esta naturaleza, entonces el informe recalcó eso también para que haya un cuidado también por parte del poder Judicial en el sentido de hacer un análisis más cuidadoso en relación a las órdenes judiciales. Porque el poder Judicial es para eso, para que no haya perjuicio para las partes, cuando es concedido para alguien en perjuicio del sector público y también es un perjuicio para toda la sociedad. (Entrevista concedida por M. F. R., fiscal tributario jubilado y consultor del área tributaria, el día 09 de diciembre de 2019)

El Sistema Único de Salud tiene lo que fue denominado de ingresos vinculados, es decir, el total del recaudo de algunos tributos por el Estado, menos lo que debe ser transferido a los municipios, un determinado porcentaje debe ser entregado por las entidades federadas al SUS y a la Educación.

Por tanto, al obviarse la entrada en el fondo público de un determinado ingreso, tendremos una reducción en los valores transferidos para las políticas. La Tabla 01 muestra los valores estimados que no fueron transferidos por el gobierno estadual al presupuesto de la Secretaría Estadual de Salud, ejecutora de las políticas del SUS.

Luego, si estimamos las pérdidas del SUS, los valores son significativos, el SUS tuvo una pérdida de aproximadamente un mil setecientos millones de reales, conforme a la Tabla 01. Ese valor tiende a ser mayor, pues como fue identificado por la CPI, al tomar la decisión de no recaudar el ICMS, un impuesto que incide sobre el consumo, los municipios dejaron de recibir la cuota asignada.

Esto porque, del valor recaudado del ICMS por el gobierno estadual, el 25% debe ser transferido a los municipios. Cuando el gobierno instituye una ley que renuncia a la recaudación de este impuesto, consecuentemente, reduce el valor a ser transferido para los municipios.

Así, el gobierno estadual dejó de transferir a los municipios cuatro mil setecientos millones de reales, recordando que estos valores no están corregidos, es decir, no serán invertidos en salud en los municipios de Mato Grosso.

**Tabla 01** - Valores estimados de las pérdidas de ingresos para el SUS estadual y para educación estadual, valores no corregidos

continúa

AÑO	PROYECCIÓN DE LA EXENCIÓN EN LA LDO (todos Los programas)	VALOR ESTIMADO DE LO INVERTIDO EN EL SUS
2003	41.372,40	3.723,52
2004	35.660,00	3.209,40
2005	1.157.455.000,00	104.170.950,00
2006	1.323.958.347,00	119.156.251,23
2007	1.143.051.577,63	102.874.641,99
2008*	1.239.149.229,34	111.523.430,64
2009	1.517.607.655,98	136.584.689,04
2010	1.537.804.309,49	138.402.387,85
2011	832.268.412,80	74.904.157,15
2012	1.034.982.133,03	93.148.391,97

**Tabla 01** - Valores estimados de las pérdidas de ingresos para el SUS estadual y para educación estadual, valores no corregidos

conclusión

AÑO	PROYECCIÓN DE LA EXENCIÓN EN LA LDO (todos Los programas)	VALOR ESTIMADO DE LO INVERTIDO EN EL SUS
2013	624.342.470,61	56.190.822,35
2014	542.819.699,31	48.853.772,94
2015	932.135.817,58	83.892.223,58
2016	1.060.663.897,84	95.459.750,81
2017	2.449.125.258,56	220.421.273,27
2018	3.565.724.702,14	320.915.223,19
<b>TOTAL</b>	<b>18.961.165.543,71</b>	<b>1.706.504.898,93</b>

**Fuente:** elaborado por la autora, a partir de los datos disponibles sobre la renuncia en la LDO, lo estimado en cuanto a la pérdida del ingreso fue hecho deduciendo el 25% que debe ser transferido a los municipios y después calculados los porcentajes mínimos a ser invertidos en el SUS 12% y educación 25%. \*A partir de 2008, se redujo un 2% más para destinarlo al Fondo de Erradicación de la pobreza instituido por ley estadual.

Los ataques al financiamiento del SUS impactan principalmente a los municipios, que poseen la mayoría de las responsabilidades de gestión sobre las políticas que benefician a los ciudadanos y ciudadanas. De esta forma, el SUS, de manera tripartita, Unión, estados y municipios, no lograron cambiar el modelo de atención hospitalo-céntrico para el de la promoción y prevención a la salud. (SILVA, 2015).

Como se puede observar, al decidir priorizar la renuncia fiscal como objetivo de una política que traería el desarrollo para Mato Grosso, el estado deja de recaudar dieciocho mil novecientos millones de reales, de 2003 a 2018, valor que puede ser mayor del estimado. Esa cuantía podría haber sido invertida en políticas públi-

cas, sin embargo, de acuerdo con las conclusiones de los aparatos de fiscalización y control del Estado (CGE, TCE y CPI), fue utilizada como instrumento de corrupción y evasión fiscal<sup>6</sup>.

E: Tengo el informe de la CPI, el informe de los frigoríficos, estoy con la delación de Silval Barbosa y la de Maluf y en todas el PRODEIC aparece.

M. F. R.: Increíble, da para ver todo lo distorsionado que estaba. Como la CPI fue precursora de todo eso, mostró, comenzó a revelar los hechos, de ahí las denuncias comenzaron a aparecer, hubieron los encarcelamientos, el propio Ministerio Público hizo las denuncias, las propias delaciones comenzaron a demostrar cuanto estaba distorsionado el programa. Aquello realmente pasó de ser un programa de generación de riqueza y empleo para el estado a drenar el ingreso público por medio de un desvío que no era coherente. Y no fue poco. Todo está en lo que usted habló, en el informe de la CPI, en las delaciones, está todo ahí. (Entrevista concedida por M. R. F, fiscal tributario jubilado y consultor del área tributaria, el día 09 de diciembre de 2019)

De esta manera, la cuenta nunca se cierra, porque la distancia entre los ingresos y los gastos realmente grava a quienes viven a expensas del Estado, que no son ni los trabajadores ni los más pobres, al menos no deberían ser los más afectados. Pero lo son.

---

<sup>6</sup> No podemos olvidarnos que la Ley 7.958/2003 no es la primera política que beneficia al capital por medio de incentivos fiscales, la SUDAM ya había implantado una política de incentivo fiscal para los estados de la Amazonía en 1966 (Ley n° 5.174 de 27 de octubre de 1966 ordenaba sobre la concesión de incentivos fiscales a favor de la Región Amazónica), Mato Grosso ya tenía varias leyes que trataban de los incentivos fiscales, la Ley Kandir, desde 1996, carga a los estados productores primarios al exonerar a los productos agrícolas y semielaborados de pagar el ICMS. Sin embargo, no existía precedente de la manera como la Ley 7.958 de 2003 fue instituida, considerando la estructura de la ley y la fragilidad institucional para su monitoreamiento y fiscalización.

## Consideraciones finales

El crecimiento de la renuncia fiscal detectado a partir de la tesis de Maestría gana un nivel más de comprensión, desde el momento en que buscamos entender cómo la expropiación del fondo público por el capital está vinculado al movimiento mundial de la modernización conservadora, que fue la base del proceso de industrialización del Brasil. No hubo revolución, hubo continuidad, con algunas diferencias, como el financiamiento del capital y la formación de los grandes monopolios.

Lo que tuvimos después de la elección de un gran empresario de la agro-industria se asemeja con la conclusión de Thompson sobre la Ley Negra: la flexibilización de la ley. Esto ocurre al utilizarla para diversos fines, principalmente como moneda de cambio para favores políticos, corrupción y evasión de impuestos.

Después de electo, en su primer mandato, Blairo Maggi envía para la Asamblea Legislativa un proyecto de ley para promover el desarrollo de Mato Grosso, básicamente renunciando a los ingresos. Hay un empeño del gobierno para su rápida aprobación por la Casa de Leyes, lo que efectivamente ocurre. A partir de entonces, el Estado renuncia a un significativo volumen de ingresos y, consecuentemente, de recursos para financiar políticas públicas.

La investigación de campo mostró la fragilidad de la ley y de los mecanismos de control. La ley no trajo criterios concisos, robustos y las secretarías, que deberían monitorearlos y avalarlos, son débiles institucionalmente. No hay tecnología para controlar las renunciaciones, son los empresarios quienes auto-declaran los valores eximidos.

Hablar sobre renuncia fiscal en Mato Grosso, después de todos los escándalos, prisiones y delaciones, llega a ser frustrante. Por qué continuar hablando de algo que ya había sido destrabado civil y criminalmente e incluso, ya revisado por el propio gobierno estadual? Sin embargo, durante la investigación, acompañada por esa inquietud, también tuve la percepción de que la sociedad mato-grossense necesitaba saber que la riqueza tan extendida de algunos municipios no es fruto solamente del “trabajo”, como escuchamos muchas veces en algunas entrevistas y lecturas. Esa riqueza es resultado de una acción específica del Estado, de políticas públicas y relaciones de poder que se materializan en la institucionalización de las normas, de las leyes, que les garantiza a los capitalistas el acceso al crédito, a la renuncia fiscal y a intereses más bajos.

Otro impacto de esa ley es que afecta a los municipios que son doblemente perjudicados, pues para que sean de hecho soberanos y autónomos, es preciso que se discuta la política tributaria y fiscal del Estado brasileiro. Tanto el gobierno federal como el estadual, al instituir una política de renuncia fiscal, toca directamente el ingreso de los municipios, haciendo que esa situación de dependencia se agrave y, termine, principalmente, por crear dificultades en el acceso de la población a las políticas públicas. Decimos principalmente pues, como identificamos en la investigación, las leyes actuales están reproduciendo la riqueza en los territorios que están siendo atendidos por las políticas públicas, sea por medio de inversiones directas: construcción de carreteras, medios de comunicación, escuelas, hospitales, o por medio del acceso al crédito, condonación de deudas, renunciaciones fiscales etc.



Así, otras políticas públicas dejan de ser financiadas y la población queda a merced de un Estado mínimo para atender sus necesidades humanas básicas y máximo para atender las necesidades del gran capital, en el caso de Mato Grosso el de la agro-industria.

## Referencias

FOUCAULT, Michel. **Em defesa da sociedade:** curso no Collège de France (1975-1976). 2. ed. São Paulo: WMF Martins Fontes, 1999.

THOMPSON, Edward Palmer. **Senhores e Caçadores:** a origem da Lei Negra. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1987.

MATO GROSSO. **Relatório da Ação Governamental - RAG 2018. RELATÓRIO Sintético da Avaliação dos Programas.** Coordenação Geral: Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão – SEPLAG, Cuiabá, 2018.

SILVA, Lucineia Soares da. **Fundo público e política de saúde:** uma análise sobre o financiamento e gastos no Estado de Mato Grosso. Cuiabá: EdUFMT, 2015.

# FROM COLONIAL SLAVERY TO THE “ANALOGUE TO SLAVE CONDITION”

## AN ANALYSIS OF HISTORICAL MATURITY

Déborah Barbosa Camacho<sup>1</sup>

Waleska Malvina Piovan Martinazzo<sup>2</sup>

**Abstract:** This article deals with slave labor in Brazil and involves a critical analysis of the origins of the influential figures of slave labor in our country. In this sense, the present highlighted the main characteristics of Brazilian colonial slavery, going through Partnership, Settlement, Aviation, Peonage contracts, analyzing such institutes and demonstrating how slave labor established its own nuances in the regionalized context of the Brazilian economy, society and politics delineating the crime of reduction to the condition analogous to slavery. This article is result of a research whom was adopted the deductive method and the techniques of bibliographic, documenta-

---

<sup>1</sup> Professora do Curso de Direito na Universidade do Estado de Mato Grosso, Coordenadora do Projeto de Pesquisa em Cadeias Produtivas na UNEMAT, Advogada no Escritório Teixeira Camacho e Brasil Advogados, Mestranda em Direito na Universidade Federal de Mato Grosso e Presidente da Comissão de Direito Empresarial da OAB - Subseção de Tangará da Serra - MT. **E-mail:** deborah.camacho@unemat.br **ORCID:** <https://orcid.org/0000-0002-6819-6391>, **LATTES:** <http://lattes.cnpq.br/1267858361014842>,

<sup>2</sup> Possui graduação em Direito pela Universidade Estadual de Maringá (2002) e mestrado em Direito Agroambiental pela Universidade Federal de Mato Grosso (2013). É professora da graduação em Direito na UNEMAT - Universidade Estadual de Mato Grosso, admitida através de concurso público (2014). Professora em pós-graduações lato sensu em Direito. É advogada, inscrita na Ordem dos Advogados do Brasil subseções do Paraná desde 2003 e, após, Mato Grosso, atuando especialmente no direito público. Parecerista da Revista da Faculdade de Direito e Relações Internacionais da UFGD e da UFERSA. É coordenadora do PROMECON - Projeto de Extensão de Mediação e Conciliação de Conflitos Jurídicos da UNEMAT. Membro do Grupo de Pesquisa “Direito, Estado e Sociedade”, da UNEMAT. **E-mail:** waleska.martinazzo@unemat.br **ORCID:** <https://orcid.org/0000-0002-3066-2270>. **LATTES:** <http://lattes.cnpq.br/8017035363522995>

ry, descriptive and historical research. The present text projects a critique of ineffective public policies to eradicate slave labor in the country, finally envisioning that such scope will only be reached by chance private sector is genuinely involved in this process.

**Keys Words:** Slavery; Partnership; Colonate; Aviation; Peonage.

## DA ESCRAVIDÃO COLONIAL À “CONDIÇÃO ANÁLOGA A DE ESCRAVO” UMA ANÁLISE DO AMADURECIMENTO HISTÓRICO

**Resumo:** Este artigo trata do tema do trabalho escravo no Brasil e envolve análise crítica das origens das figuras influenciadoras do trabalho escravo em nosso país. Neste sentido, o presente destaca as principais características da escravidão colonial brasileira, passando pelos contratos de Parceria, Colonato, Aviamento, Peonagem, analisando tais institutos e demonstrando como o trabalho escravo estabeleceu as suas nuances próprias no contexto regionalizado da economia, sociedade e política brasileira delineando o crime de redução à condição análoga a de escravo. O artigo em questão é fruto de pesquisa em que se adotou o método dedutivo e das técnicas da pesquisa bibliográfica, documental, descritiva e histórica. O presente texto projeta uma crítica às políticas públicas inefetivas para erradicar o trabalho escravo no país, vislumbrando, por fim, que tal escopo apenas será alcançado acaso a iniciativa privada se envolva genuinamente neste processo.

**Palavras-chave:** Trabalho escravo; Parceria; Colonato; Aviamento; Peonagem.

### Introduction

Brazil is a country marked by slavery, using it for centuries. Although the most striking phase of Brazilian slave labor was colonial slavery, it can be said that it remains a major and latent problem in the country. The increasing number of cases of submission of workers to the worst forms of labor, in expressive and increasing

numbers, is undeniable. Neo-slavery is a reality with serious legal consequences. For this reason, it is imperative to understand more effectively the phenomenon in the country, to seek other alternatives for the eradication of contemporary slave labor in Brazil, especially because public policies to confront the socio-environmental issue involving slave labor are not being effective.

The recurring problem of situations of over-exploitation of workers, especially rural workers, enslaved in different ways, demonstrates the survival of slavery in the economic, social and cultural processes of our nation in a cycle that seems endless.

In international headquarters, the International Labor Organization - ILO alludes to the terminology "forced labor", while in the Brazilian legal system criminal law presented what is considered slave labor by prescribing that illegal conduct related to the worst forms of labor typify the crime of "reduction to the condition analogous to that of slave".

After the reservations, in order to obtain the effect of drawing attention to this problem so present, was chose the word "slave labor", since this is an expression of strong connotation and that refers to the effective sense of practice so abominable that it remains in a constant in Brazil and in the world.

With the perspective of demonstrating the similarities or intersections between other figures portrayed throughout the evolutionary process of labor relations in Brazil, this article has the problem of analyzing how the slavery relations existing throughout Brazilian history influenced the law, so that it matures in the description of the criminal type currently understood as "reduction to the analogous condition of the slave", which today comprises contem-

porary enslavement in Brazil. Thus, this text is the result of research on the theme, in which a qualitative focus was used, predominantly inductive, also using the historical method, aiming to contextualize the phenomenon of “slave labor” with its current interpretation, using historical, legal texts and legislation on the subject.

Currently there are millions of slave workers in the world, most of them enslaved as a result of debts. It should be remembered that Brazil was the largest slave territory in the West for centuries and our country was the scene of a humanitarian tragedy of proportions embodied in colonial slavery financed by slave trade. Unfortunately, this picture still persists, as workers are exploited and placed in a degrading situation today, despite the existing legal framework. Public policies are far below expectations and initiatives in the private sector to eliminate the practice of this vile exploitation are sly.

Thus, in the first part of this article, the main characteristics of colonial slavery are traced, with the predominance of African objectification and its use as a mere object. This phase of the work emphasizes that many of the prejudices and social problems that we currently have stem from how the situation of Africans was handled during the procedures of gradual release of these, and that in addition to not having effective public policies, they did not even receive help from those who kept them captive. In the same way, we analyze the second great form of exploitation of the work carried out in Brazil, that is, the great incentive for European immigrants to come to the country.

In the second part of the work, the forms of work that were adopted in the Brazilian rural environment in the 20th and 21st centuries are presented, starting with the aviation, passing through

the peonage and the way the worker in the interior of the country was enticed and maintained in the operating economy that was being designed.

Finally, in the third part of the work, these characteristics were presented in the two previous topics with the current panorama that is drawn in relation to contemporary slave labor, focusing mainly on the developments that the conducts of previous centuries caused in the current working relationship in which most Brazilians live, especially those in rural areas or that make up large productive chains.

With these premises aims to understand the insistent cases of rescues and analyze perspectives under the focus of the elements proper to the development of the country and others that can act in the fight against the harm caused by slave labor and that Brazil is not, besides being recognized as the last country to abolish slavery, also to eradicate slave labor.

## **1 From object to subject of Rights: the worker and his precarious condition in Colonial Brazil**

The slavery that plagued Brazil in the exploitation by the Portuguese was not an unknown phenomenon in the world, because slavery in a way accompanied the entire development of civilization. Slavery, in fact it is phenomenon is as old as the history of mankind itself. According to Gomes, "(...) from the most remote antiquity, from Babylon to the Roman Empire, from Imperial China to the Egypt of the Pharaohs, from the conquests of Islam in the Middle Ages to the pre-Columbian peoples of America, millions of human beings were bought and sold into slavery" (2019, p. 25).

The slavery of the African people marked the colonization of the Americas and lasted for almost three and a half centuries, and 40% (forty percent) of the total twelve and a half million slaves were shipped to America, for this reason there are numerous influences resulting from this great humanitarian tragedy, so much so that the characteristics of the population, culture, economy, among others result from the miscegenation of the black or African population as Gomes reports (2019).

In Brazil-colony, in this case, slavery influenced the formation of society with expressive numbers, including, it was the greatest time lapse of trafficking and slavery in these molds in the world, besides initiating another stigma, which unfortunately is very present in daily life and again echoed in the world, given the connection of slavery to skin color, which had never been related before. With this, new paths and contours, not only of the slavery until the racial segregation of blacks has its milestone during this period (GOMES, 2019).

Thus, it is perceived that the main distinctive point of colonial slavery in the face of the other figures arising in Brazil is that the slave was defined as a thing, that is, as property, and from the beginning, legislative protection was destined to the slave owner, that is, the slave owner had the right title and thus could buy, sell, lease, punish, restrict freedom in all forms among others (GOMES, 2019).

Considering this panorama, colonial slavery lacks analyses to cope with persistent figures in work relations, conditions, environment and moment conducive to the continuity of the worker's exploratory maze. This situation is aggravated especially in the face of the policy of deregulation and flexibilization of labor rights that has been implemented in Brazil, especially after 2017.

When the face of colonial slavery is analyzed, the main feature that emerges is, in addition to the treatment of the worker as an object, the restriction to freedom of movement, captivity, degrading conditions, and the main one the legal sphere violated is, without a doubt, the freedom to come and go of the captive.

Despite, the legislative scenario of gradual "liberation" of the enslaved African peoples in Brazil, namely the Law of the Free Womb, law of the Sexagenarians, and finally, the Golden Law, the fact is that there was no preparation neither of society nor of the workers for this new condition. The Golden Law dates from 1888, but other modalities of substitutes for African slaves were immediately elected in Brazil, taking advantage of this situation to establish a "policy of whitening the Brazilian population" with the encouragement of Italian, German and other European immigrants coming to Brazil (SCHWARZ, 2008).

The abolition implemented in Brazil, therefore, was nothing more than a weak piece of paper, since, without public policies and private policies for the absorption of human beings despised as things on the streets, abolition has opened the doors to countless social problems that persist to the present day, among them: crime, racism, hunger, mortality, misery and slavery itself today (GOMES, 2019).

In the late 1860s international and domestic pressures began to grow for the abolition of African slavery, and with these forces, the abolitionist movement grew with strong support from intellectuals, including writers, journalists, politicians, doctors and others, except for elites who feared losing customers and providing products as well as some workers fearful of losing their jobs to slaves freed under Peniani (2010).



The newly freed slaves could not get a job, did not have a study, did not obtain effective government aid and were not welcomed by the rest of the Brazilian population. This sad reality persists and has repercussions on relations and the scenario hardly changes in the present day in the country and in the world, especially when a detailed analysis of the daily events involving the Afro descendant population is made.

As said, even before the abolition of slavery, the transition to free labor had already begun in Brazil, the figures of the Partnership, Colonato, and, later, when the mill masters already held the solution to the question of labor, came the ultimate form of abolition, at which time also emerge the Peonage and Aviation, all with remnants of the slave order, but with a totally different tonic, in the in which, workers are faced with the consolidation of relationship between subjects of free rights, whose manifestation of will occurs under the aegis of an employment contract, and no longer, with the African slave of the seventeenth century, which was someone else's thing.

Thus, in the 1870s Europe received the propaganda of existing jobs in Brazil, since England banned the slave trade and maintained an intense surveillance in the seas. Under these conditions, the captive workforce was drastically reduced. On the other hand, monocultures in Brazil expanded greatly, especially the cultivation of sugarcane, which corresponded to the need for intense but new hands for the work of slaves who were now freed (SCHWARZ, 2008).

The State, at this historical moment, tried to maintain the pace of economic development and, for this, was based on encouraging the exploitation of monoculture in an extensive way. To maintain

this scale of growth, the State thus carried out some state subsidies that were the impetus for countless immigrants to come to Brazil with the purpose of working in the rural sector, mainly in the activities of sugarcane and coffee, in the transition period between slavery and free labor, starting with the figure of the Partnership and after the Colonato. In both relationships, one of the parties persisted, that is, the landowner did not change and continued to carry out practices similar to those employed at the advent of African slaves. You enslaved and often acted in new relationships under the same slave influx, although, in theory, the relationship is between free people.

The legal institutes of The Partnership and the Colonato emerged in Brazil, therefore, with the arrival of immigrants, mainly Italians, but also came Portuguese, Belgian, German and Swiss who landed in Brazil for the first contracting format (SCHWARZ, 2008). In partnership system, the landowner was the one who paid all the expenses of the immigrant with the trip and accommodation, that is, the newly arrived worker entered the country with debt and the reimbursement to the farmer was tied to the value of the income of the families recruited, who upon arriving here, would work until they paid off their debts, with little chance of success. In theory, the immigrant would participate in the profits obtained in the plantation, but these were usually insufficient to settle their debts.

In this contract signed by two subjects, initially free, it was given the possibility of enjoying the land by the partner in the short time left over and a small share in the profits of the coffee, that is, in this contractual modality the partner already immigrated indebted by the travel, food and accommodation costs in the form of an advance, the that caused perplexity in these workers and several were

the reasons for the revolt among the immigrants who already felt the burden of debt bondage. What is certain is that all expenses were accounted for by the farmers with the start of work in Brazil, as an advance, including the indispensable survival of the partner and his family, the risks of the harvest and the costs of it, that is, everything that was risk and debt was shared by the partners, which undermined any chance of debt independence. (LIMA, 1998).

In this contractual model, each partner family received a portion of coffee land within the possible parameters for cultivation, harvesting and processing, with all family partners jointly and severally liable for the work and debts incurred which all freed not only the hired employee, but from every family nucleus.

In spite of the apparent relationship of freedom attributed to the immigrant in this relationship of Partnership, when they arrived in Brazil, they encountered owners who imposed themselves on a logic influenced by the slave trade, prevailing over their partners, subjecting them to a very demanding discipline of an abusive day, heavy work to fulfill the amount of coffee delivered, restriction of locomotion to the family group, because the partners did not even have the right to leave the farm without having previously communicated in writing to the owner and through the effective balance of all debts contracted, not to mention that they lived in poor working conditions, housing and food.

Thus, as the gains were tiny, the amounts owed were always high, including, abusive interest was imposed on the partners, precisely as a trigger for the tie of the partner and his family to the farmer, a figure that resembles contemporary slavery when linked to the current notion of work in a condition analogous to slavery,

specifically, when delimits the restriction of locomotion due to debt contracted or bondage by debts worker in the words of Figueira (2011, p. 246).

In this context, there was even a disincentive on the part of workers from old world countries to emigrate to Brazil in the form of Partnership, then a negative repercussion at an international level began, which motivated the government to draw a new plan to encourage immigrants to come.

Then, the *Colonnate* appears and the massive propaganda in Europe continues, ensuring the cost of travel, food, accommodation and travel without any discount or requirement to pay the advance, that is, the immigrant worker did not arrive in debt.

In this contract the settlers also received part of the coffee crop as consideration for work, together with the remuneration that was composed of two modalities, namely, a consistent annual in fixed amount and the second consideration was resulting from the result of the harvest of coffee (LIMA, 1998).

In this way, distinctions can be drawn between the Partnership and the Settlement Contract, in the first, there was work with a division of profits and losses, while in the second, the landowner paid for the coffee harvested through a previous arrangement. In the *Colonnate*, and more, the colonist received for his use and as another source of survival a small area of land where he was allowed to grow food that helped in his subsistence economy. In this place, they could also raise animals to increase the family's livelihood and the colonist also had the right to sell his surpluses (LIMA, 1998).

The same author (1998) observes, however, that the *Colonnate* was an important point, since the partner, having partial

control of the production process, entailed a consideration in the mold of a disguised wage earner. It also notes, the risks of the volume of production, losses inherent to the cycle of agricultural production and the costs of reproduction of the workforce that were transferred to the partner, on condition of true socialization of the losses, but not of profits.

On the other hand, in the *Colonato* the agricultural work system presented a fixed remuneration for the payment of the activities that the colonist performed in the field and another part variable remuneration to reward him for the harvest, also having the differential of providing the cultivation permission and breeding animals to the colonist.

But the new advantages did not have the ability to remove deformations caused by slavery in the Brazilian rural environment, as they were the same contracting figures, who nourished a semi-slavery view, so to speak, in relation to European immigrants, restricting freedom, compromising consent, imposing ill-treatment and conditions bad work (SCHWARZ, 2008).

## **2 The expansion to the North and the continuation of the vilification of the rights of the rural worker: Aviation, Peonage, Peasantry**

In more recent times, that is, in the twentieth century, immigrants gradually no longer made up the rural environment of Brazil, just as they did during the 19th century, but the expansion of agriculture was taking place in full swing on Brazilian soils. With the culture of “saddler worldwide” impregnated in the way we produce and foodstuffs being the biggest source of export, the country expanded

towards the North and Center-West, in order to encourage urban development and the rural.

And, similarly as it did to the European immigrant, the State guided its public policies to encourage the occupation of land in several States of the Federation, this time offering financial incentives to those who settled there.

The Amazon appears to the world and national economy in the years between 80 1880 and 1910, given the production of natural rubber that derived from the raw material extracted from the *Hevea brasiliensis* tree, there was a peak of 40% (forty percent) of revenues of export from Brazil expanding foreign investment and wide occupation of the Amazon region that was uninhabited. (IPEF, 2020).

The peak of rubber appears shortly after the end of slavery, which heated up the economy of the North of the country.

Although it has brought economic success to the region, there are serious negative points brought about by the exploitation of rubber in that context. There was a proliferation of diseases and life difficulties in this biome, the imposition of highly difficult and expensive transportation, hostile diseases in workers, lack of any type of infrastructure, shed system, coercion at work, a totally dispersed work environment and without any resources and groceries so that employees could buy, even the most essential ones, they needed to withdraw from nature or buy from bosses (CHEROBIM, 1983).

Contracts with rubber workers were generally fixed by production for weekly delivery to the shed managed by the landowner, and the contractual modality adopted was that of a land lease, that is, the land was assigned percent through a percentage of the rubber local extractivism, thus, the owner delivered the rubber to the

aviator or trader who reverted food, work utensils and other goods (KLEIN, 2014).

Thus, it is clear that the worker in this context continued to exchange his work force for objects, food and other goods necessary for labor and his livelihood, perpetuating a system that is very similar to the slavery concept and the Settlement in this sense.

It is said that the rubber tapper initially participated in a free work relationship. But, it seems, in practice it was easy to manipulate and exploit these works, mostly immigrants.

There was a continuity of a coercive model, mainly due to the servitude for debts derived from overpriced foods, however, it could not resist, because, on the one hand ser the rubber tappers were dispersed through the forest and unable to organize collectively, on the other, they could escape coercion by delivering the rubber to another aviator, in another area due to their mobility (CHEROBIM, 1983).

Such mobility made it difficult to characterize debt bondage, as the rubber tapper modified his work locus, changing the region of the Amazon rainforest to be explored, which does not mean that his condition before the aviator was better than that of a settler, for example.

It should also be noted that there was no use of currency, so the trade in essential items was bartered: one provided food and tools, while the other provided rubber and the lack of money for circulation implied purchase of items of first necessity with the aviator for notation of passbooks and vouchers, without the possibility of choice by another competitor, since the rubber was delivered in a single place, establishing itself in a relationship of exclusivity and overpricing on the worker (CHEROBIM, 1983).

The work called "Peonage" was also highlighted around the 1970s, with a focus on the development of the northern region, remembering that Brazil presented an economic policy focused on agricultural projects under the aegis of the military government in the country (CASALDÁLIGA, 1971).

Peonage inaugurates the contractual wording distinct from the typical and direct wages, therefore, the "cats" or intermediaries for the hiring of workers appear, the definition of remuneration for production begins as more elementary features of the relationship, but there was the contracting in the type of contract, that is, different for each of the activities such as tree felling, demarcation trails, opening of roads, among others. Again, it is noticed that the relationship between pawn and boss permeates debt bondage.

The labor activity exercised in the planting of rubber trees in the rubber cycle in the North region brought serious difficulties to pedestrians in their occupation of the legal Amazon. With the water tied around the waist, the cruel indebtedness that involved everything from travel expenses, to the payment of work tools, food, medicine, restriction of freedom, degrading housing conditions, food and work in a real attack on the dignity of those pedestrians. It should be noted that pedestrians got into the woods, slept in hammocks, were subject to all the risks of attacks by wild or venomous animals, and among the difficult tasks included moving the utensils, even if the kitchen was precarious, tools, groceries, clothes and other things over great distances that required, in addition to strength, training in rough terrain, as highlighted by Casaldáliga (1971).



In fact, what is noticeable is that the debt bondage of pedestrians was the major control mechanism for these workers who participated in the clearing of extensive areas for grazing.

The numerous workers were enticed by cats who brokered labor, under numerous false promises of good pay and good working conditions. Again, the landowner or owner dominates workers with threats, clear suppression of citizenship and social rights in general, with physical and psychological assaults and, equally, with the exploitation of the poverty and vulnerability of these workers who left their home in search of livelihood in other regions of the country (ESTERCI, 2008).

In this type of work, there is the so-called “valley”, that is, the salary advances among pedestrians, pension owners, contractors and farmers, since all the figures were indispensable in the chain of exploitation of the work force in the terms reported in the research by Esterci (2008).

### **3 The 21st century and neo-slavery**

It can be seen that the colonial slavery that ended in Brazil in 1888 was definitely not the only model of exploitation of the existing worker in the country. Thus, the practice of exploitation and exposure of workers to procedures similar to those that characterize slave labor is remodeling and adapting to new requirements, with no signs that will be banned from the country.

Law no. 10.808 / 2003 is that it included article 149 of the Penal Code, dealing with the hypotheses of slave labor and this article showed the wording attentive to the peculiarities of the economy,

social and labor relations in Brazil, evolving notably from the concept that it was formulated at the ILO on the theme of forced labor, but it is worth noting the distinctive features of the Brazilian type that encompassed a bundle of other convergent illicit with the figures discussed throughout this article.

It is crucial to admit that labor law is being abruptly transformed in Brazil, but, unfortunately, to further depreciate worker rights and weaken it, this is because, the advent of reforming labor laws, namely: Law no. 13,467 / 2017 and Law no. 13,429 / 2017 brought about a hollowing out of the celestite protection, facilitating the clear exploitation of workers in numerous points, which is reflected in the rural area of the country.

In the national Judiciary, the situation is equivalent, since the repression of the conduct of employers who expose their employees to slave labor in legal proceedings, whether they are labor or criminal, is ineffective. Thus, slave labor persists, from the explicit to the most veiled form, emerging in different areas, reinvigorating to the extent that new resources appear and adapting according to the progress and changes of the system capitalist and technological.

Therefore, the crime of reducing to a condition similar to that of a slave that aims to protect freedom in the face of forced labor, the dignity of the human person that encompasses health, physical and psychological integrity, the right to leisure, social bonds, the environment ecologically balanced demonstrates such complexity and, therefore, the protagonist of all involved, thus, it is that it deserves the business haven to be fought.

The capitalist economic regime takes advantage of social ills and makes use of the precariousness of labor for its growth, consti-

tuting slave labor as an element of social domination integrated in the world market, as it is intertwined in the way of organizing the work, as well as integrating the productive organization.

In this path, there is no way to avoid the clear exploitations that occur in the production chains, which redesigned the universe of workers from the same supply line to different locations, different continents and making it difficult to connect the exploitation of the workforce. slave from the corners of Brazil to the final products consumed on the planet. (SEVERO, 2018, p. 113).

What can be noticed is a reorganization of the world economy in the same sense, because capitalist expansion submits workers to new forms of precariousness in a new experiment that is called “Third Slavery” as adopted by Tomich (2011) when treating of slavery after the industrial revolution, and which also dictates that sequentially fourth slavery will ensue, since the eradication of slave labor has never been achieved, and illicit ones tend to reprogram themselves, just as they did in the reinvention of the contracts described in this research and that currently occurs with technology and globalization.

The challenges are installed and new are the paths in search of identifying the violations and the new devices to make the enslaved and the evildoers invisible, reaching from the first productive link, and therefore, knowing the evolution of each of the practices enables the creation of legal, business, educational and technological mechanisms that can contribute to the effective fight against slave labor that is distributed in the production chains (SEVERO, 2018, p. 113).

In this new dynamic of production and relations established in the globalized economy, which develops in global production

chains, practices of reinvention in the exploitation of workers are often found in a bundle of contracts diverse, so much so that the ILO itself when disciplining this terminology refers to the modality of subcontracting people for the production and supply of goods and services in a dynamic of fragmentation of organizational structures (ILO, 2016a, p. 1).

In view of this brief historical panorama, it is noted that not only state policies, but mainly employers from all sectors, whether urban or rural, must permeate their business, hiring and activities for a new dynamic and responsible role in the constant search to eradicate slave labor in all its nuances and throughout the extension of its chain of relationships, with a proactive stance to combat slave labor.

Given the peculiarities of Brazil's eminently agricultural economy, the social, political and economic context that will be decisive in combating slave labor, it is certain that the involvement of the private sector, especially so that planning includes social actions aimed at combating exclusion, the miserability and vulnerability of people, above all, the subjection of slave labor are fundamental for the promotion of the eradication of slave labor and social well-being, with the emergence, in this sense, of governance to develop balanced economic and social performance. (ILO, 2016a, p. 37).

## **Conclusion**

Throughout the article, it was demonstrated that the country experienced a sequence of economic production modes that were mainly based on agriculture, extensive crops, usually monocultures, which required, in the first centuries, a lot of labor and Slavery of the

African people was a practice that tried to supply the problems of the lords of planters, but, ended up unveiling stigmas that were never removed from Brazilian thought. The reification of the African slave was imposed with harsh penalties and with irreparable consequences for history. These consequences have shaped, among other things, the way in which Brazilian workers are seen and treated today.

Thus, in the first part of the article, the main characteristics and the problems brought about by African slavery were highlighted, which was marked by mistreatment, humiliation and the lack of rights to workers who were released without a plan for insertion in the economy installed in the country. Brazil. Afterwards, the intention was to cross the abolition of colonial slavery as a “new economic era” in the Brazilian rural environment, which, in truth, did not happen successfully, but sim many external interventions, with the contact with inflation , with economic crises, including, and to the same extent, the replacement of slave labor by that of European immigrants, subsidized by the State. This provided, in addition to innumerable social contradictions, the reinforcement of the servile model of a false partnership offered to immigrants that was very similar to slavery, which was not resolved with the Colonate.

In a second part of the article, forms of labor relationship that inherited the rancidity of colonial slavery in many of its features were examined: Peonage and Aviate. The background is the same: the maintenance of a strong, economy, of exports, which, consequently, would generate wealth for all. But, in fact, what is observed under the aspect of the worker is that he is attracted again by the State’s incentive propaganda, just like the European immigrant, and finds himself, again, subjugated and abandoned to his own fate. These models of

instruments used to regulate joined labor relations reproduced patterns imposed in the 18th century, in an exploitation economy.

In the third topic of the present, it is analyzed that the current panorama of rural work is still bleak, especially with the enactment of laws such as Law no. 13,467 / 2017 and Law no. 13,429 / 2017 that greatly weaken the employment relationship, bringing problems similar to those that occurred in the exploitation of African slaves, with the deprivation of workers of their most basic rights, under the false auspices of flexibility to make the relationship more equal. On the contrary, what is seen is the depreciation of labor rights, weakening the worker, who submits himself, to obtain food and shelter, thus constituting neo-slavery. It was reinforced, in this topic, that for the maintenance of the economy of exploitation as it was conceived in the 17th century and consolidated over the years to come in the country, the worker must remain in this configuration, working in degrading conditions in many of his work environments, in which the protection and enforcement arm of the state law does not have the strength to reach them.

Finally, we note the necessary accountability and involvement of business actors to hope for a more effective fight against slave labor, both for the active prominence throughout history to cause this evil, and to modify this scenario and gradually raise the reputation by conceiving the worthy values truly expected in all relationships.

## References

BRAZIL. **Penal Code**. Available in: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del2848compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm) > . Accessed on: 06 jan. 2020.

**BRAZIL. Constitution of the Federative Republic of Brazil.** Promulgates the Constitution of the Federative Republic of Brazil. Available in: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)> Accessed in: 06 Feb. 2020.

**BRAZIL. Decree Law 5452, of May 1, 1943.** Approves the Consolidation of Labor Laws. Available in: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del5452.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del5452.htm) Accessed on: 24 de Feb. 2020.

**CASALDALIGA, Pedro. An Amazonian Church in conflict with the latifundium and social marginalization. First Pastoral Letter in the Church of São Félix do Araguaia, MT, Brazil, 1971.** Available in: <[https://www.academia.edu/41597629/CASALD%3%81LIGA\\_Uma\\_Igreja\\_da\\_Amaza%C3%B4nia\\_em\\_conflito\\_com\\_o\\_latif%C3%BAndio\\_e\\_a\\_marginaliza%C3%A7%C3%A3o\\_social.\\_Primeira\\_Carta\\_Pastoral\\_na\\_Igreja\\_de\\_S%C3%A3o\\_F%C3%A9lix\\_do\\_Araguaia\\_MT\\_Brasil\\_1971](https://www.academia.edu/41597629/CASALD%3%81LIGA_Uma_Igreja_da_Amaza%C3%B4nia_em_conflito_com_o_latif%C3%BAndio_e_a_marginaliza%C3%A7%C3%A3o_social._Primeira_Carta_Pastoral_na_Igreja_de_S%C3%A3o_F%C3%A9lix_do_Araguaia_MT_Brasil_1971)> Accessed on: 27 Jan. 2020. P. 26-28.

**CHADE, Jamil. The profit from slavery: Switzerland discusses repairing money that the country earned from the slave trade in America.** Available in: <<https://noticias.uol.com.br/reportagens-especiais/sem-mar-ou-colonias-suicos-abrem-debate-sobre-reparacao-pela-escravidao-/#tematico-3>>. Accessed on: 19 Feb. 2020

**CHEROBIM, Mauro. Labor and trade in the Amazon rubber plantations.** Perspectives, São Paulo, 6:102-107, 1983

**ESTERCI, Neide. Conflict in Araguaia: pawns and squatters against the big company.** Rio de Janeiro: Edelstein Center for Social Research, 2008. III – Peasants and Peonies , p. 94-127. Available in: <<http://books.scielo.org/id/9jg68/pdf/esterci-9788599662519-04.pdf>> Accessed on: 26 Jan. 2020.

FIGUEIRA, Ricardo Rezende; Antunes Prado, Horácio Antunes de Sant' Ana Júnior. **Contemporary slave labor: a transdisciplinary debate**. Rio de Janeiro: Mauad X, 2011. P. 246.

GARCIA, Gustavo Filipe Barbosa. **Consolidation of labor laws 70 years later: labor reform, deregulation and flexibility**. Electronic magazine of the 9th Region Regional Labor Court, Curitiba, PR, v. 2, n. 24, p. 39-44, Oct. 2013.

GOMES, Laurentino. **Slavery: from the first captive auction in Portugal to the death of Zumbi dos Palmares**, volume I. Rio de Janeiro: Globo books, 2019. p. 25.

IPEF. INSTITUTE FOR RESEARCH AND FOREST STUDIES. MARTO, Giovana Beatriz Theodoro. **Hevea brasiliensis (Seringueira)**. Available in: <<https://www.ipef.br/identificacao/hevea-brasiliensis.asp>>. Accessed on: 1 Feb. 2020.

KLEIN, Daniel. **The rubber crisis: the supply chain in question between Pará and Acre at the beginning of the 20th century**. History magazine, stories. Brasília, vol. 2, n. 4, 2014. ISSN 2318-1729. P. 187-199. Available in: <<https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:RF-WTU4CBXIJ:https://periodicos.unb.br/index.php/hh/article/download/10818/9501/+&c-d=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br>> Accessed on: 20 Feb. 2020.

LIMA, Rodne de Oliveira. **Partnership and Settlement: relations of production and ways of recruiting the workforce in Brazilian capitalist agriculture**. Mediations Magazine, Londrina, v.3. n. 2. P. 7-14, jul/Dec. 1998.

MAIA, Kenia Soares e ZAMORA, Maria Helena Navas. **Brazil and racial logic: from whitening to the production of subjectivity of racism**. *Psicol. clin.* [online]. 2018, vol.30, n.2, pp. 265-286. ISSN 0103-5665. <http://dx.doi.org/10.33208/PC1980-5438v0030n02A04>.



MARTINS, José de Souza. **CONTRACONDUCT SEMINAR: Contemporary Slavery or Third Slavery.** Lecture given in 1 de Jun. 2016. Available in: <http://www.ct-escoladacidade.org/contracodutas/seminarios/seminario-primeiro-ciclo/jose-de-souza-martins-a-terceira-escravidao/> Accessed on: 24 feb. 2020.

UNITED NATIONS ORGANIZATION. **UNO: International Day calls attention to contemporary forms of slavery.** Available in: <https://nacoesunidas.org/onu-dia-internacional-chama-atencao-para-formas-contemporaneas-de-escravidao/>. Accessed on: 20 jan. 2020.

UNITED NATIONS ORGANIZATION. **Debt bondage is still a common form of modern slavery, warns the UN expert.** Available in: <https://nacoesunidas.org/servidao-por-divida-ainda-e-forma-comum-de-escravidao-moderna-alerta-especialista-da-onu/>. 21/09/2016 . Accessed on: 26 jan. 2020.

INTERNATIONAL LABOR ORGANIZATION. **Convention n. 29.** Available in: [https://www.ilo.org/brasil/convencoes/WCMS\\_235021/lang--pt/index.htm](https://www.ilo.org/brasil/convencoes/WCMS_235021/lang--pt/index.htm) Accessed on: 24 feb. 2020.

INTERNATIONAL LABOR ORGANIZATION. **Convention n. 105.** Available in: [https://www.ilo.org/brasil/convencoes/WCMS\\_235195/lang--pt/index.htm](https://www.ilo.org/brasil/convencoes/WCMS_235195/lang--pt/index.htm) Accessed on: 24 feb. 2020.

INTERNATIONAL LABOR ORGANIZATION. **Convention no. 95.** Available in: [https://www.ilo.org/brasil/convencoes/WCMS\\_235184/lang--pt/index.htm](https://www.ilo.org/brasil/convencoes/WCMS_235184/lang--pt/index.htm) Accessed on: 24 feb. 2020.

PENIANI, Ilza Maria Tiburcio. **The concrete reality of slaves in the context of struggles for emancipation in the 19th century.** Available in: [http://www.diaadiaeducacao.pr.gov.br/portals/cadernospde/pdebusca/producoes\\_pde/2010/2010\\_fafipa\\_hist\\_artigo\\_ilza\\_maria\\_tiburcio.pdf](http://www.diaadiaeducacao.pr.gov.br/portals/cadernospde/pdebusca/producoes_pde/2010/2010_fafipa_hist_artigo_ilza_maria_tiburcio.pdf). Accessed on: 27 jan. 2020.

REZENDE, Ricardo. **Stepping out of the shadow itself: debt slavery in contemporary Brazil**. Rio de Janeiro: Brazilian Civilization, 2004. p. 41 – 42. Available in: <[https://books.google.com.br/books?id=aayKoSLCA-8C&printsec=frontcover&hl=pt-BR&source=gbs\\_ge\\_summary\\_r&cad=0#v=onepage&q&f=false](https://books.google.com.br/books?id=aayKoSLCA-8C&printsec=frontcover&hl=pt-BR&source=gbs_ge_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=false)>. Accessed on: 01 feb. 2020.

SAKAMOTO, Leonardo. **Slave Labor: The main battle is just beginning**. In: FIGUEIRA, Ricardo Rezende; PRADO, Adonia Antunes; GALVÃO, Edna Maria. **Contemporary Discussions on Slave Labor: Theory and Research**. Rio de Janeiro: Mauad X, 2016. P. 21-22.

SCHWARZ, Rodrigo Garcia. **Slave labor: the necessary abolition: an analysis of the effectiveness and efficiency of policies to combat contemporary slavery in Brazil**. São Paulo: LTr, 2008.

SEVERO, Fabiana Galera. **Contemporary Urban Slave Labor in Brazil: analysis of extrajudicial mechanisms of repression and prevention**. In: FIGUEIRA, Ricardo Rezende (Org); PRADO, Adonia Antunes; GALVÃO, Edna Maria; JACOB, Valena ET AL. **Studies on Contemporary Forms of Slave Labor**. Rio de Janeiro: Mauad X, 2018.

**SMARTLAB: Observatory for the Eradication of Labor and Human Trafficking.**

<<http://https://smartlabbr.org/trabalhoescravo>> Accessed on: 06 de dec. 2019.

TOMICCH, Dale. **Through the prism of slavery**. Work, capital and world economy. São Paulo: Edusp, 2011. p. 32-34.

# COMENTÁRIOS SOBRE A MODALIDADE DE CONTRATO DE TRABALHO INTERMITENTE NO BRASIL

Amanda Bezerra Carvalho<sup>1</sup>

**Resumo:** O trabalho tem por escopo retratar a modalidade de contrato de trabalho intermitente no Brasil, instituída a partir da Lei nº 13.467/2017, comumente conhecida como Reforma Trabalhista, que envolve alterações na forma de contratação, habitualidade, jornada de trabalho, salário, verbas trabalhistas e previdência social. O desenvolvimento da pesquisa aborda o direito comparado, retratando as experiências estrangeiras enquanto recorte para a construção desta modalidade de contrato e no que consistem as especificidades do trabalho intermitente no Brasil, traçando dados secundários do período de novembro de 2017 a julho de 2019. O resultado da pesquisa afirma que a Lei nº 13.467/2017 viola princípios constitucionais e de Direitos Humanos, enfraquecendo os direitos trabalhistas dessa categoria profissional. A pesquisa utilizou o método quali-quantitativo, mediante pesquisas bibliográficas e dados secundários extraídos de fontes confiáveis como Caged e IBGE.

**Palavras-chave:** Trabalho Intermitente. Reforma Trabalhista. Precarização.

## COMMENTS ON INTERMITTENT WORK CONTRACT MODALITY IN BRAZIL

**Abstract:** The purpose of the work is to portray the modality of intermittent employment contract in Brazil, instituted from Law No.

---

<sup>1</sup> Mestranda em Desenvolvimento Regional Sustentável pela Universidade Federal do Cariri - UFCA. Especialista em Direito do Trabalho e Previdenciário pela Universidade Regional do Cariri - URCA. Advogada. **E-mail:** bezerraamanda@rocketmail.com **ORCID:** <https://orcid.org/0000-0003-0701-8863>. **LATTES:** <http://lattes.cnpq.br/0372822714903699>

13,467 / 2017, commonly known as Labor Reform, which involves changes in the form of hiring, habituality, working hours, salary, labor costs and social security. The development of the research addresses the comparative law, portraying the foreign experiences as a cut for the construction of this type of contract and what the specifics of intermittent work in Brazil consist of, tracing secondary data from the period from November 2017 to July 2019. The result The survey states that Law No. 13,467 / 2017 violates constitutional and human rights principles, weakening the labor rights of this professional category. The research used the quali-quantitative method, through bibliographic searches and secondary data extracted from reliable sources such as Caged and IBGE.

**Key-words:** Intermittent Work. Labor Reform. Precarious Work.

## Introdução

A Reforma Trabalhista trouxe expressiva mudança na Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), com alterações, exclusões e inovações de diversos dispositivos, como exemplo a regulamentação do contrato de trabalho intermitente, o qual consiste em uma nova modalidade de contrato de trabalho, instituída através da Lei nº 13.467 de 13 de julho de 2017, cuja vigência iniciou em 11 de novembro de 2017.

Nos campos jurídico e social suscitaram diversos debates sobre os prováveis indícios de precarização nas relações trabalhistas, ao passo que houve perdas significativas aos direitos dos trabalhadores, como a sobreposição do contrato individual de trabalho à norma coletiva, comumente conhecida como a prevalência do negociado sobre o legislado (Art. 611-A, CLT).

Nesse contexto, a nova legislação trouxe inúmeros questio-

namentos nos últimos anos – período pós reforma trabalhista, acerca da fragilização nas relações de trabalho *versus* a benesse condizente à legalização dessas relações trabalhistas, que anteriormente ocorria de maneira informal.

Essa modalidade de trabalho propicia ao trabalhador a coexistência de diversos contratos com diferentes empregadores, entretanto, o obreiro não possui a garantia de salário fixo ao final do mês, pois somente percebe remuneração pelos dias efetivamente laborados e, ainda, mantém-se submetido a uma jornada imprevisível, pois não há segurança sobre a quantidade mínima de dias que trabalhará para o(s) seu(s) empregador(es), ficando totalmente à disposição da vontade e/ou necessidade do empregador, sem receber por esse período de espera.

O Projeto de Lei da Reforma Trabalhista fundamentava a sua necessidade sob dois aspectos principais. A primeira perspectiva arguia que, a partir da vigência da Lei nº 13.467 de 2017, haveria uma redução da situação de desemprego no país. E o segundo enfoque enaltecia a oportunidade de formalização do contrato de trabalho intermitente, o qual, já vinha ocorrendo de forma ilícita. O plano de fundo dessas expectativas vislumbrava meros interesses políticos, pois nitidamente tais modificações beneficiariam a classe patronal brasileira, que poderia desfrutar de numerosos empregados ao seu dispor, sem, contudo, pagar por sua disponibilidade, podendo quedar longos períodos sem solicitar serviços, já que os trabalhadores intermitentes apenas recebem remuneração e verbas trabalhistas proporcionais aos dias efetivamente laborados.

Objeto de diversos questionamentos, como exemplos a garantia do salário mínimo constitucional, o gozo integral de férias,

a percepção de seguro desemprego, e inúmeros reflexos nos direitos trabalhistas, essa modalidade de trabalho resulta em situações de instabilidade e vulnerabilidade, caminhando no sentido contrário ao que preceitua o Princípio da Vedação ao Retrocesso. Destarte, questiona-se: essa modalidade de contrato de trabalho configura-se constitucional?

A presente pesquisa aborda o direito comparado, ou seja, as experiências estrangeiras enquanto recorte para a construção dessa modalidade no Brasil e o que efetivamente a legislação nacional considera como contrato de trabalho intermitente, apresentando dados secundários sobre a quantidade de contratos firmados nos períodos de novembro de 2017 a julho de 2019, sem pretensão de esgotar o tema.

Na metodologia utilizou-se as pesquisas bibliográfica e documental, do tipo descritiva, alinhando com os dados oficiais coletados nos sítios do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED).

## **Metodologia**

O percurso metodológico consiste em um processo de construção do conhecimento. Segundo Minayo (2009) a pesquisa pode ser entendida como um elemento essencial para ciência no tocante aos seus questionamentos e a construção da realidade, por meio, do qual, estimula a atividade de ensino e a atualiza frente a realidade de mundo, a partir da vinculação do pensamento e da ação.

O percurso metodológico que orienta esse estudo consite no emprego da pesquisa descritiva consubstanciada com a abordagem

quali-quantitativa. A orientação pelo método qualitativo ocorre uma vez que segundo a concepção teórica de Flick (2009, p. 20) “A pesquisa qualitativa é de particular relevância ao estudo das relações sociais devido à pluralização das esferas da vida”. Segundo o autor a pluralização consiste na crescente individualização dos padrões da vida e na dissolução das antigas desigualdades sociais, presente nos novos contextos, resultando na necessidade de uma nova sensibilização para o estudo de questões afetas as sociedades atuais. Nesse contexto, o estudo é norteado pela seguinte indagação: a modalidade de contrato de trabalho intermitente é constitucional?

No tocante aos objetivos da pesquisa, o estudo é de natureza descritiva, pois tem como finalidade descrever um fenômeno jurídico-social, que atinge uma camada da população trabalhadora brasileira. De acordo com Cervo, Bervian e Da Silva (2007, p. 61), a pesquisa descritiva “observa, registra, analisa e correlaciona fatos e fenômenos variáveis sem manipulá-los. Procura descobrir, com maior precisão possível, a frequência com que o fenômeno ocorre, sua relação e correlação com outros, sua natureza e suas características”. Nesse sentido, o estudo descreve a modalidade de trabalho intermitente, diante das novas configurações econômicas e políticas no contexto brasileiro, que, por sua vez, resulta no fomento de novas tensões jurídicas e sociais.

A obtenção dos dados ocorreu a partir da pesquisa bibliográfica e documental, com a finalidade de apresentar o percurso dos contratos intermitentes no ambiente laboral brasileiro. Para tanto, compreende-se que a pesquisa bibliográfica “procura explicar um problema a partir de referências teóricas publicadas em artigos, livros, dissertações e teses. Pode ser realizada independentemente ou

como parte da pesquisa descritiva ou experimental” (CERVO; BERVIAN E DA SILVA, 2007, p. 61). Já a pesquisa documental, por sua vez, possibilita a utilização e a análise de documentos como estratégias complementares a outros métodos, como forma de contextualizar informações (FLICK: 2009).

Destaca-se documentos como: a Constituição Federal de 1988, os dados coletados no sítio do IBGE (2019) e do CAGED (2019). A análise de tais documentos possibilitou fundamentar e reforçar a abordagem teórica aqui apresentada sobre o trabalho intermitente baseado em documentos oficiais.

### **Precursos no direito estrangeiro do contrato de trabalho intermitente**

O ordenamento jurídico brasileiro não foi o primeiro a estabelecer no âmbito laboral a possibilidade de contratação mediante o contrato intermitente, com base no direito comparado o Brasil utilizou experiências de outros países como Espanha, Reino Unido, Itália e Portugal para construir e implementar essa modalidade de contrato de trabalho, embora os contextos econômicos, políticos e sociais sejam completamente diferentes.

Na Espanha tem-se o chamado contrato de trabalho descontínuo, que consiste basicamente em um trabalho por prazo indeterminado, com algumas características específicas: prazo indeterminado, repetição em determinados períodos ou datas (natureza cíclica), como por exemplo, em alta estação, dependendo da região, onde o setor de turismo predomina, ou seja, são contratos existentes em determinados períodos específicos em que existe um alto índice de



necessidade temporária de serviços. Para os trabalhadores espanhóis regidos por um contrato descontínuo existe uma periodicidade nas contratações, as convocações ocorrem pelo critério de antiguidade, e ainda possuem os mesmos direitos que os trabalhadores permanentes da empresa. O contrato fixo descontínuo encontra-se regido pelo Estatuto dos Trabalhadores, especificamente no seu art. 16 (CONALGO, 2017, p.28).

Nesse contexto as entidades sindicais podem pressionar por negociação coletiva entre empresa e trabalhador, dependendo do setor econômico de representação das entidades sindicais, poderá existir previsão em norma coletiva para conversão do contrato temporário para o fixo descontínuo. Conforme aduz Colnago (2017, p.29):“(...) As entidades sindicais podem criar normas coletivas prevendo contrato fixo descontínuo a prazo temporário, porém, com requisitos objetivos e possibilidade de conversão de contrato temporário para fixos descontínuos”.

Em uma análise atenta observa-se que o “*fijo-discontinuos*” (fixos – descontínuos) garante a possibilidade de um contrato fixo por tempo indeterminado e que se repitam em determinadas datas, o que distancia o trabalho intermitente brasileiro do *fijo-discontinuos* espanhol. Ademais, caso o contrato se repita em datas certas a regulamentação ocorrerá conforme a do contrato a tempo parcial com duração por prazo indeterminado. Ainda se distancia devido à necessidade de intervenções dos sindicatos por meio de Convenções Coletivas de Trabalho quanto a convocações. Situações não previstas na legislação trabalhista brasileira.

No Reino Unido, os trabalhadores podem ser admitidos mediante o “contrato zero hora” ou “*zero-hour contract*”, o regime de dedicação consiste em vinte e quatro horas por dia de disponibilidade

ao empregador, podendo este solicitar os seus serviços ou não, gerando situações de desproteção e insegurança, pois semelhante ao regime trabalhista brasileiro inexistente garantia de remuneração mínima e convocação para prestação de serviços (HIGA, 2017). Considera-se o regime mais aproximado do trabalho intermitente brasileiro.

A Itália também possui um regime de trabalho com algumas particularidades do contrato intermitente, conhecido por contrato *di lavoro* intermitente ou contrato *di lavoro chiamata*, consiste em um contrato onde o empregador convoca o empregado, se houver necessidade dos serviços, e não existe frequência predeterminada (PACHECO, 2017). A contratação de trabalhadores sob essa modalidade ocorre principalmente em determinadas épocas do ano com elevada demanda, como os serviços relacionados ao turismo.

Entre os requisitos formais tem-se o contrato escrito com horário específico; o prazo pode ser determinado ou indeterminado; a comunicação pelo empregador é feita de duas formas: a pré-assuntiva e a comunicação obrigatória; as contratações coletivas devem ser justificadas e deverão vigorar em período predeterminado. As previsões legais para a celebração do contrato *di lavoro* são satisfatoriamente estabelecidas e delimitadas nos instrumentos jurídicos.

Em 2012 houve uma mudança no contrato *di lavoro* intermitente, onde apenas os trabalhadores com mais de cinquenta e cinco anos e menos de vinte e quatro anos de idade podem ser contratos sob este regime, para aqueles que completam vinte e cinco anos o serviço deve ser concluído e o contrato intermitente encerrado.

A prestação do trabalho também ocorre de forma descontínua, incluindo a duração por períodos fixos, com algumas peculiaridades, por exemplo, o trabalho intermitente na Itália não deve

ultrapassar um período de 400 dias a cada três anos para o mesmo empregador, com exceção de setores do turismo, atividades com o público e espetáculos (PACHECO, 2017).

Há a exigência do pagamento de um “subsídio de disponibilidade”, fixado por convenção coletiva. Excetuando-se o empregador de pagar o subsídio caso o trabalhador esteja indisponível temporariamente, em casos de doença. Notadamente o contrato intermitente na Itália é realizado de forma coletiva, configurando exceção a regra a contratação individual. Com vedações específicas como a impossibilidade de substituição de trabalhadores em greve.

Em Portugal, o trabalho intermitente foi devidamente regulamentado no ano de 2009, através do Código do Trabalho, disciplinando o regime nos artigos 157 a 160 do mencionado diploma. São requisitos: a forma escrita, identificando as partes, assinaturas e domicílios, configurando nulidade a sua não observância; apenas as empresas que exerçam atividades descontínuas poderão realizar contratos de trabalho intermitentes; o contrato deve obrigatoriamente estipular o mínimo anual de horas ou dias em que o trabalhador será convocado pela empresa; as partes estabelecerão o início e fim de cada período de trabalho, sendo a prestação do serviço não inferior a seis meses em tempo integral por ano, dos quais quatro meses devem ser consecutivos, e ainda prevê o pagamento do percentual mínimo de 20% quando o trabalhador estiver disponível, ou seja, aguardando o chamado da empresa, na ausência de negociação coletiva.

É evidente que o modelo de trabalho intermitente adotado pelo Brasil se assemelha ao contrato de trabalho intermitente em vigor no Reino Unido, e se distancia em demasia dos demais regimes explanados nesse trabalho.

## Breves considerações sobre o trabalho intermitente no Brasil

O contrato de trabalho intermitente foi introduzido no Brasil através da Lei nº 13.467 de 13 de julho de 2017, comumente conhecida como Reforma Trabalhista, diante da argumentação e contexto de flexibilização e modernização da legislação trabalhista. Após o início de sua vigência foi promulgada a Medida Provisória 808/2017 para preencher as lacunas existentes na Reforma Trabalhista, produzindo efeitos jurídicos no período de 14 de novembro de 2017 até 22 de abril de 2018.

O conceito de trabalho intermitente encontra-se previsto no art. 443, §3º da CLT que prevê essa modalidade com as seguintes características: existência de subordinação, porém não contínua; ocorre por tempo indeterminado; não há exigência de jornada definida; independe do tipo de atividade do empregado e empregador, com uma única exceção para os aeronautas. Assim, existe vínculo empregatício, porém, somente existe remuneração pelas horas efetivamente laboradas. Nesse caso o empregado fica a disposição do(s) empregador(es), sem garantia de recebimento de uma remuneração mínima, pois a classe patronal detém o poder de solicitar o serviço ou não.

A convocação para o trabalho intermitente deve ocorrer até três dias antes do início da jornada, por qualquer meio de comunicação eficaz. Recebido a convocação o empregado tem até um dia útil para confirmar a sua disponibilidade, em caso de inércia presume-se a recusa, não configurando insubordinação conforme prevê o art. 452-A, § 3º da CLT.

A modalidade se configura ainda mais danosa quando ocorre a previsão do art. 452-A, §4º da CLT, o qual estabelece multa de cinquenta por cento sobre o valor da remuneração devida no dia de

trabalho, caso o empregado não comparece ao serviço, sem justo motivo, ou seja, o obreiro pode iniciar seu período laboral já com dívidas ao seu empregador.

Acrescenta-se que, no momento do pagamento devem ser quitadas as parcelas referentes à remuneração pelos serviços pactuados entre empregado e empregador, férias proporcionais acrescidas de um terço, décimo terceiro salário proporcional, repouso semanal remunerado e demais adicionais legais. Bem como deve o empregador comprovar o recolhimento das contribuições previdenciárias e o depósito do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), fornecendo comprovante do cumprimento de tais obrigações.

No que tange ao direito de férias o art. 452-A, §9º da CLT disciplina que a cada doze meses (período aquisitivo), o empregado conquista o direito de usufruir nos doze meses seguintes a um mês de férias, não podendo prestar serviços para o mesmo empregador durante esse mês. Ocorre que, quando o trabalhador possuir mais de um contrato intermitente, haverá prejuízo ao gozo férias em sua integralidade, em virtude de continuar à disposição dos demais empregadores, uma contradição aos princípios protetivos e basilares do Direito do Trabalho.

A modalidade de contrato intermitente configura-se inviável jurídica, ética e moralmente, em que pese o trabalhador pode sujeitar-se a jornadas extensas, em virtude de possuir diversos contratos de trabalho intermitente, e ser convocado para todos no mesmo período, ou mesmo, haver convergência de horários entre os vínculos intermitentes e o empregado porventura sofrer a multa de cinquenta por cento prevista no parágrafo 4º do já mencionado art. 452-A da Consolidação Trabalhista.

Corroborando com Delgado (2019, p.673) o contrato intermitente “coloca o trabalhador em situação de profunda insegurança quer quanto à efetiva duração do trabalho, quer quanto à sua efetiva remuneração”, consiste em uma das maiores disruptivas inovações, que viola o Direito Trabalhista brasileiro, desconstituindo proteções, vantagens e garantias advindas de uma luta social longínqua.

Segundo Barba Filho (2018) o registro na carteira de trabalho, sem contudo haver a expressiva convocação para o serviço, prejudica na contagem de tempo de serviço, já que a obrigação do recolhimento previdenciário somente existe nos períodos em que o empregador efetivamente presta os seus serviços.

Aludindo Alves (2004) o Direito do Trabalho tem por escopo valorizar o trabalho humano e não apenas a relação empregatícia, como forma de amenizar as desigualdades existentes entre empregados e empregadores. Consequentemente, detém uma finalidade completamente diversa do que preceitua as inovações advindas com a Lei nº 13.467/2017.

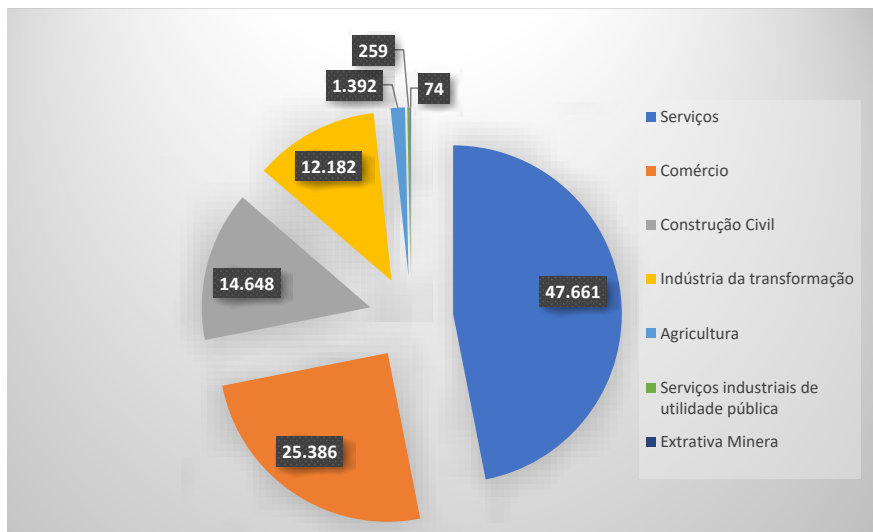
Diferentemente de outros países, no Brasil o contrato intermitente pode ser adotado em qualquer atividade, bem como afasta qualquer intervenção sindical, tornando vulnerável a classe trabalhadora do país, depreciando o valor social do trabalho, contrariando diversos princípios, em especial o princípio protetivo.

## **Resultados e discussão**

Segundo os dados do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged) do Ministério da Economia, a partir da vigência da Reforma Trabalhista, novembro de 2017 até julho de 2019

cerca de 101,6 mil vagas de trabalho na modalidade de contrato de trabalho intermitente foram criadas no Brasil, correspondendo a um total de 660.390 mil vagas, o que equivale a aproximadamente 15,4% do total de todas as contratações, estando concentrados em sua maioria nos setores de comércio e serviços o que corresponde a 72% dessas contratações, dos quais o setor de serviços corresponde a 47.661 contratações e o setor de comércio a 25.386 efetivações. Conforme os gráficos abaixo:

**Gráfico 1** - Criação do número de vagas de trabalho intermitente por setores da economia no Brasil (novembro de 2017 a julho de 2019)



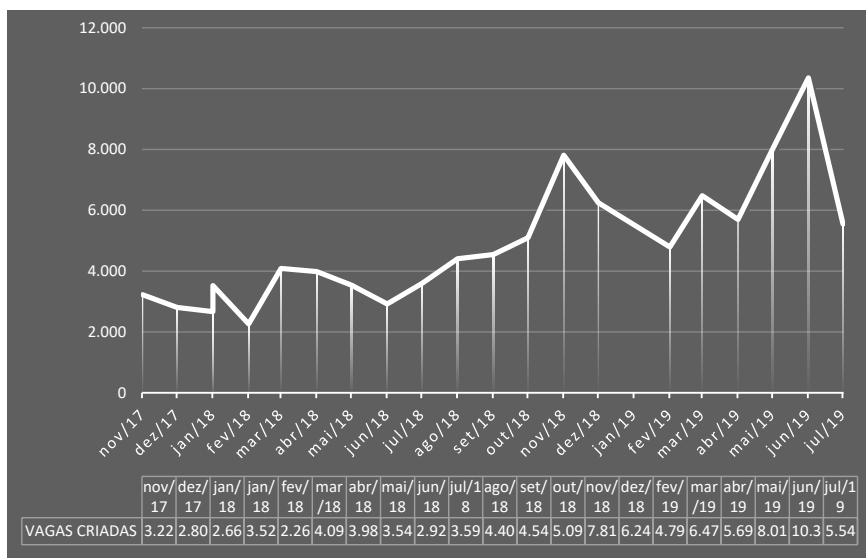
**Fonte:** Caged (2019). Elaborado pela autora.

O gráfico de número 1 traduz o resultado dos setores que mais contrataram empregados na modalidade intermitente, confirmando que os setores de serviços e do comércio compreendem a quase totalidade. Ao passo que, os setores da extrativa mineral (74 contratações),

serviços industriais de utilidade pública (259) e a agricultura (1.392) reuniram um crescimento tímido nas contratações intermitentes, o que compromete de imediato a garantia do piso salarial dos trabalhadores rurais, contratados sob essa modalidade, quando em comparação com os demais agricultores que percebem o piso da categoria, além de todos os demais malefícios ora retratados na presente pesquisa.

A garantia de direitos trabalhistas promove o desenvolvimento econômico e social, bem como assegura o princípio da dignidade da pessoa humana, fomenta um círculo positivo de melhorias como renda, inclusão socioeconômica, saúde, moradia, lazer etc. O gráfico que se segue aborda a distribuição de contratações na modalidade intermitente mês a mês a partir da vigência da Reforma Trabalhista, vejamos:

**Gráfico 2** - Criação de vagas mensais de trabalho intermitente no Brasil (novembro de 2017 a julho de 2019)



**Fonte:** Caged (2019). Elaborado pela autora.



Em mais de dois anos de Reforma Trabalhista o que se compreende dos dados é um saldo positivo nas contratações de trabalhadores intermitentes, com o maior registro de contratações no mês de junho de 2019 e o menor registro em fevereiro de 2018. Em linhas gerais, observa-se uma intensa aceitação do contrato intermitente pela classe patronal e uma significativa contratação de empregados sob essa categoria, o que correspondente a 15,4 % do total de vagas criadas no país, ou seja, a cada seis vagas uma se refere a contratação na modalidade intermitente, com todas as peculiaridades anteriormente mencionadas.

Ora, é possível concluir que a doutrina brasileira, majoritariamente, critica a modalidade de contrato intermitente, alegando sua contradição aos princípios constitucionais, embora os dados constantes dos gráficos ilustrem a enorme aceitação pelos setores empresariais do país, em especial o de serviços e o do comércio.

Por esse ângulo, não há como negar a divergência entre os interesses da classe patronal do país em contraponto as garantias previstas na Carta Maior. Existem contrastes em diversos pontos: viola o art. 8º afastando a intervenção sindical no momento da contratação; descaracteriza as garantias constitucionais de salário mínimo (art. 7º, IV e V, CF/88); gozo de férias para o descanso (art. 7º, XVII, CF/88); o valor social do trabalho enquanto raiz do princípio da proteção social; inexistência de jornada laboral (art. 7º, XIII, CF/88); pelos aspectos previdenciários; hipóteses que somadas configuram um retrocesso social, o que é vedado pelo ordenamento jurídico.

Isso posto, o contrato intermitente possibilita remuneração abaixo do mínimo constitucional, já que o empregador possui a discricionariedade de convocar ou não para o desempenho dos ser-

viços, estando o obreiro sujeito a ficar dias ou meses sem uma única convocação e conseqüentemente, sem salário. Abrange a adesão mitigada ao Regime Geral de Previdência Social, podendo resultar no malefício de eventualmente o trabalhador ter que arcar com a diferença de recolhimento entre a remuneração percebida e o valor do salário mínimo mensal, para assim garantir a aquisição e manutenção da qualidade de segurado, cumprimento de carências e concessão de benefícios previdenciários. Fere, ainda, os direitos ao aviso prévio e multa de 40% sobre o saldo do FGTS, limitando-os ao recebimento de apenas metade das respectivas indenizações e a incidência de multa de 50% sobre o valor do dia de trabalho em caso de ausências injustificadas.

Ainda, nesse contexto, o Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos – DIEESE (2017, p.1) afirma que as novas formas de contratação “estimulam as demissões e substituições dos trabalhadores padrão clássico por outros contratos em condições inferiores de trabalho”, isto significa que, a consequência da Reforma consiste em um menor custo para os empregadores, que detém uma “variedade de formas de contratação”, são eles o trabalho intermitente, terceirização, trabalho temporário, jornada parcial e trabalho autônomo. Complementa, por fim, que para a classe trabalhadora “significa a inserção no mercado de trabalho com menor ou nenhuma proteção, em um completo retrocesso de direitos”.

O trabalho intermitente “viola toda a teia protetiva do ordenamento pátrio”, consiste em uma forma de subemprego, expande as desigualdades e potencializa a precarização do emprego (SOUTO MAIOR, 2017, p.213). Acrescenta, ainda, que:

A Constituição Federal não permite, em nenhum de seus artigos, que o Executivo se valha de medida provisória para regular relações de trabalho. Além disso, a Constituição garantiu aos trabalhadores, como preceito fundamental, ou seja, que não pode ser obstado nem mesmo por emenda constitucional, o princípio da melhoria da condição social, concretizado pela eficácia das normas trabalhistas, entre as quais se notabilizam a relação de emprego protegida contra a dispensa arbitrária e a limitação da jornada de trabalho em 8 horas diárias e 44 horas semanais (SOUTO MAIOR, 2017. p. 212)

A Constituição Federal de 1988 é permeada por princípios e regras que regulamentam o ordenamento, assim as normas infra-constitucionais devem obediência aos preceitos da Carta Magna. Um dos desafios da sociedade consiste em rejeitar normas que conflitem com a Lei Maior, no entanto preservando os direitos mais favoráveis a proteção do trabalhador.

Ressalta-se, ainda, que a CLT de 1943 foi elaborada por uma comissão de estudiosos e especialistas em relações trabalhistas e direitos sociais, contemplando o mencionado instrumento de caráter garantidor de direitos essenciais a população trabalhadora desde país. Já a Reforma Trabalhista foi elaborada às pressas, desprovida de um estudo preciso por profissionais especializados, sob o argumento da necessidade de ampliação do número de vagas de trabalho, e que o projeto promoveria desenvolvimento econômico para o país. O Parlamento dotado de grandes empresários aprovou o projeto sob um rito de exclusão da sociedade.

Constata-se que, o contrato de trabalho intermitente brasileiro figura inconstitucional por violar princípios basilares do Direito do Trabalho, o princípio da valorização do trabalho humano e o princípio constitucional da vedação ao retrocesso. Corroborando com Canotilho (2002) o direito deve avançar na proteção dos indivíduos e não retroceder. Violam, ainda, princípios constitucionais de

prevalência dos Direitos Humanos, no que consiste na melhoria da condição social dos trabalhadores (Souto Maior, 2017).

## **Considerações finais**

Embora a modalidade de trabalho intermitente tenha sido criada com a finalidade de solucionar os problemas da informalidade e promover um maior crescimento da taxa de emprego do país, verifica-se que o real favorecimento pertine a classe patronal em detrimento dos trabalhadores brasileiros, um imenso retrocesso, em especial a Carta Constitucional de 1988.

A nível mundial são poucos os países que se dedicam a instituir essa modalidade de emprego, cada qual com suas nuances e peculiaridades em virtude da cultura e do cenário econômico. A precarização das relações de trabalho fragiliza o trabalhador, resultando o contrato intermitente em uma das contratações mais maléficas ao obreiro. Além da fragmentação de direitos, o próprio trabalho nos moldes constitucionais culmina para a desvalorização.

A Reforma Trabalhista, no geral, trouxe algumas inovações repletas de lacunas, como a instituição do trabalho intermitente. Violando dispositivos constitucionais e princípios que regem o ordenamento jurídico brasileiro. Conforme notoriamente aduz Kaled (2019, p.53) a respeito da modalidade de trabalho intermitente: “(...) o trabalhador é totalmente descartável e acionado como uma máquina, somente quando necessário”. Conforme os dados apresentados, a contratação de obreiros sob essa categoria encontra-se crescente, por ser mais benéfica a classe empregadora do Brasil.

Por fim, conclui-se que os argumentos de superação da informalidade e flexibilização das normas trabalhistas, por si só, não são suficientes para instituir uma modalidade empregatícia de subemprego, tão maléfica a classe trabalhadora brasileira. Cumpre salientar o quão importante se configura novas pesquisas, no sentido de verificar como o Judiciário Trabalhista tem decidido os pleitos de trabalhadores contratados sob tal modalidade, e como os operadores do direito tem atuado e tomado decisões nesses casos.

## **Agradecimentos**

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES.

## **Referências**

BARBA FILHO, Roberto Dala. **Reforma Trabalhista & Direito Material do Trabalho**: atualizada de acordo com a MP 808 de 14.11.2017. Curitiba: Juruá Editora, 2018.

BRASIL. **Consolidação das Leis Trabalhistas**. Disponível em :<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2017/Lei/L13467.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13467.htm)>. Acesso em: out, 2019.

\_\_\_\_\_. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

CAGED. Cadastro Geral de Empregados e Desempregados do Ministério do Trabalho e Emprego. Base de dados on line. 2019.

CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 5. ed. Coimbra: Almedina, 2002.

CERVO, Amado Luiz; BERVIAN, Pedro Alcino; DA SILVA, Roberto. **Metodologia Científica**. 6. ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2007.

COLNAGO, Lorena de Mello Rezende. Trabalho intermitente - trabalho “zero hora” - trabalho fixo descontínuo. **Revista eletrônica [do] Tribunal Regional do Trabalho da 9ª Região**, Curitiba, PR, v. 8, n. 74, p. 27-35, dez. 2018/jan. 2019.

DELGADO, Maurício Godinho. **A reforma trabalhista no Brasil: com os comentários à Lei n. 13.467/2017**. Mauricio Godinho Delgado, Gabriela Neves Delgado. São Paulo: LTr, 2017.

DIEESE. **A Reforma Trabalhista e os impactos para as relações de trabalho no Brasil**. São Paulo. Número 178. Maio/2017.

\_\_\_\_\_. **Curso de Direito do Trabalho**: obra revista e atualizada conforme a lei da reforma trabalhista e inovações normativas e jurisprudenciais posteriores. 18.ed. São Paulo: LTr, 2019.

FLICK, Uwe. **Introdução a pesquisa qualitativa**. Tradução Joice Elias Costa. 3 ed. Porto Alegre: Artmed, 2009.

HIGA, Flávio da Costa. **Reforma trabalhista e contrato de trabalho intermitente**. Disponível em: <[http://www.conjur.com.br/2017-jun-08/flavio-higa-reformatrabalhistacontrato-trabalho-intermitente#\\_ftn16](http://www.conjur.com.br/2017-jun-08/flavio-higa-reformatrabalhistacontrato-trabalho-intermitente#_ftn16)>. Acesso em jun.2019.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Relatório econômico**. Brasília: Ipea; IBGE, 2019.

KALED, Gabriela Schellenberg Pedro Bom. Contrato de Trabalho Intermitente. **Congresso Brasileiro de Direito Empresarial e Cidadania**. Curitiba, PR, v. 01, n. 28, pp. 39-55, 2019.

LIMA, Francisco Meton Marques de; LIMA, Francisco Péricles Rodrigues Marques de. **Reforma Trabalhista: entenda ponto por ponto**. – São Paulo: LTr, 2017.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. DESLANDES, Suely Ferreira. GOMES, Romeu. **Pesquisa Social: teoria, método e criatividade**. Petropolis: Vozes, 2009.

PACHECO, F; MARTINS, G. L; JORGE, G.G.B; BENEDITO, L.H; APARECIDO, J.K; ALONSO, E; CARDOSO, I.A. Análise comparativa normativa: trabalho intermitente no Brasil e em diplomas estrangeiros. **Revista Científica Faculdades do Saber**, Mogi Guaçu, v.2, pp. 204-220, 2017.

SOUTO MAIOR, Jorge Luiz. **Trabalhador intermitente, desempregado permanente**. Disponível em: <<https://www.jorgesouto-maior.com/blog/trabalhador-intermitente-desempregado-permanente>>. Acesso em 04 out. 2019.

\_\_\_\_\_. **Trabalho intermitente e golpismo constante**. In: Revista Síntese : trabalhista e previdenciária, v. 28, n. 334, p. 211- 215, abr. 2017.

# OS LIMITES AO PODER DIRETIVO PATRONAL NO SISTEMA CAPITALISTA PAUTADOS NA DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA E NO VALOR SOCIAL DO TRABALHO

Gabriel Anizio Caldas<sup>1</sup>

Giordanna Laura da Silva Santos<sup>2</sup>

Adeblônio Oliveira Dias<sup>3</sup>

**Resumo:** No Brasil, a legislação laboral define os requisitos essenciais para a configuração do vínculo empregatício, dentre os quais a subordinação, que alicerça o poder diretivo do empregador, cujo qual se manifesta através do poder de organização, controlador e disciplinar. Todavia, referido poder não é absoluto, possuindo como limites os direitos fundamentais as cláusulas contratuais, normas coletivas e princípios, como a dignidade da pessoa humana e o valor social do trabalho, com objetivo de garantir harmonia e direitos fundamentais. Dessa forma, o presente trabalho irá analisar, a partir de pesquisa bibliográfica, como esses limites repercutem na esfera trabalhista para garantir melhores condições de trabalho e sociais aos empregados.

---

<sup>1</sup> Doutorando em Cultura Cntemporânea pela UFMT, Mestre em Direito pelo Centro Universitário Eurípides de Marília/SP - UNIVEM (2011). Pós-Graduação em Direito Civil e Processo Civil pela Universidade Estadual de Londrina (2010). Doutorando em Cultura Contemporânea pela UFMT. **E-mail:** gabriel\_anizio\_caldas@hotmail.com **ORCID:** <https://orcid.org/0000-0001-6050-9261>. **LATTES:** <http://lattes.cnpq.br/5573870438124939>

<sup>2</sup> Pesquisadora Associada na Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT), Pós-doutoranda. Doutora em Cultura e Sociedade, pela Universidade Federal da Bahia (UFBA), Mestra em Estudos de Cultura Contemporânea (ECCO). **E-mail:** giosants@gmail.com **ORCID:** <https://orcid.org/0000-0002-3401-5126>. **LATTES:** <http://lattes.cnpq.br/6969828032349548>

<sup>3</sup> Graduado em Direito pela Faculdade de Sinop- Fasip (2018). **E-mail:** adeblonio@gmail.com **ORCID:** <https://orcid.org/0000-0002-6118-9711>. **LATTES:** <http://lattes.cnpq.br/2342562740314801>.



**Palavras-Chave:** Poder de Direção. Limites jurídicos. Dignidade de Pessoa Humana. Valor Social do Trabalho.

## THE LIMITS OF DIRECTIVE EMPLOYMENT POWER IN THE CAPITALIST SYSTEM BASED ON THE DIGNITY OF THE HUMAN PERSON AND THE SOCIAL VALUE OF WORK

**Abstract:** The labor legislation in Brazil defines the essential requirements for the configuration of the employment relationship, among them the subordination, which supports the employer's managing power manifested by the organization, controller and disciplinary power. But the employer's managing power is not absolute, its limits are the fundamental rights, contractual clauses, collective standards and principles such as the dignity of the human person and the social value of work, in order to ensure harmony and fundamental rights. In this way, the present work will analyze, from bibliographical research, how these limits affect the labor sphere in order to guarantee better working and social conditions for employees.

**Keywords:** Managing Power. Legal Limits. Dignity of Human Person. Social Value of Labor.

### Introdução

Este trabalho abordará os limites impostos ao poder diretivo patronal, os quais se manifestam por meio do poder de organização (atribuição para organizar toda a atividade econômica, bem como o serviço que deverá ser executado pelo empregado), de controle/fiscalizatório (destinado ao controle da execução para verificar se está seguindo conforme o pactuado) e poder disciplinar (direito de impor penalidades ao empregado que não cumpre o que lhe fora determinado para a execução das atividades laborais, incorrendo em faltas).

O tema merece a respectiva abordagem para a melhor compreensão, pois, embora o poder diretivo patronal seja um direito privativo que lhe é atribuído, o mesmo possui limites que não devem ser ultrapassados para que não ocorra o exercício em excesso e prejudique o trabalhador.

Para tanto, o desenvolvimento do tema ocorrerá a partir de pesquisas bibliográficas, buscando explanar no seu primeiro momento a relação de trabalho e relação de emprego, com as suas devidas especificidades.

Outrossim, para uma melhor compreensão dos limites impostos ao poder diretivo patronal, necessário se faz que seja discorrido sobre o poder empregatício e suas respectivas manifestações.

Por fim, este trabalho traz no seu teor os limites do poder diretivo patronal, e indica a necessidade da utilização da ponderação como forma de garantir a dignidade de pessoa humana, visto que os direitos não são absolutos.

Oportuno salientar que a observância aos limites no exercício do poder diretivo patronal dispõe uma significativa importância ao Direito do Trabalho, orientando os empregadores para que não haja o seu excesso e ao julgador sobre o dever de ponderar o fato, quando na ocorrência, por intermédio da razoabilidade e proporcionalidade, bem como a real necessidade das partes de ter assegurado a não violabilidade dos seus direitos e garantir que haja harmônica relação no ambiente de trabalho.

O poder diretivo patronal é um direito que surge da subordinação do empregado, um dos requisitos da relação de emprego e lado oposto da atuação patronal, sendo que este último assume todos os riscos da atividade econômica e possui o dever de dirigir

o seu empreendimento satisfatoriamente para obter lucros e remunerar o empregado.

Todavia, para que não ocorra excessos e, conseqüentemente, prejuízos ao obreiro na relação empregatícia, geralmente parte hipossuficiente técnico, jurídico e econômico, é necessário que haja a imposição de limites. Por derradeiro, conforme será analisado neste trabalho, a aplicação de limites é consequência de colisões entre os direitos das partes.

Isto posto, o presente trabalho tem como objetivo destacar os limites do poder diretivo e, na hipótese de excesso por parte do empregador, parte legítima para o seu exercício, como deve ser solucionar o conflito entre direitos.

## **1 Relação de Emprego**

A relação de emprego é uma espécie da relação de trabalho, modalidade específica dentre as outras existentes, que traz como peculiaridade alguns requisitos essenciais para a sua caracterização, quais sejam: pessoalidade; pessoa física; habitualidade; onerosidade; subordinação; e alteridade.

Conforme acentua Delgado (2014), a relação de emprego surge em razão do contrato de trabalho celebrado, seja ele expresso ou verbal, no qual se vislumbra duas partes: o indivíduo que dispense a sua energia física de forma sucessiva para prestar determinado serviço, habitualmente, seja por tempo determinado ou indeterminado; e o empregador, seja ele pessoa física ou jurídica, que assume os riscos da atividade, impõe o seu poder de direção e, derradeiramente, remunera o obreiro.

De acordo com o exposto, dispõe o art. 442 da CLT que o “contrato individual de trabalho é o acordo tácito ou expresso, correspondente à relação de emprego”, sendo, portanto, conforme se pode observar, um contrato bilateral (necessidade do sujeito ativo e passivo), consensual (necessária a manifestação de vontade de ambas as partes), e oneroso (existência de remuneração), dentre outras características.

Leite (2017, p. 160) comenta que a relação de emprego,

[...] ocupa-se de um tipo específico da atividade humana: o trabalho subordinado, prestado por um tipo especial de trabalhador, que é o empregado. Aqui, o que importa é a relação jurídica existente entre o empregado e empregador (mesmo quando este seja a pessoa de direito público interno ou externo), para efeito de aplicação do direito do trabalho.

Desta forma, sendo modalidade específica da relação de trabalho, necessário se faz que preencha determinados requisitos para que caracterize a relação de emprego, os quais estão dispostos no arts. 2º e 3º, ambos da CLT, respectivamente. Logo, costuma-se dizer que a pessoa física é empregada quando, em regime de subordinação, exerce atividade laborativa com habitualidade, mediante remuneração, o que será devidamente discutido a seguir, para melhor compreensão.

## **2 Do Empregador**

Entende-se por empregador aquele que dirige a atividade econômica, organizando, fiscalizando e disciplinando, assumindo todo e qualquer risco que eventualmente ocorrer na execução; responsável pelos serviços exercidos pelo empregado sob o seu comando e obrigação de onerar com a contraprestação (salário) ao mesmo, bem como as obrigações acessórias dispostas no contrato de trabalho.

Neste sentido, roga o art. 2º da CLT: “considera-se empregador a empresa, individual ou coletiva, que, assumindo os riscos da atividade econômica, admite, assalaria e dirige a prestação pessoal de serviço”. Ademais, acrescenta o § 1º do referido dispositivo:

Equiparam-se ao empregador, para os efeitos exclusivos da relação de emprego, os profissionais liberais, as instituições de beneficência, as associações recreativas ou outras instituições sem fins lucrativos, que admitirem trabalhadores como empregados.

Congruente ao exposto, Resende (2013, p.159) esclarece que

[...] o conceito de empregador decorre do conceito de empregado, isto é, sempre que um trabalhador ofereça sua energia de trabalho, nos limites da relação de emprego (com pessoalidade, não eventualidade, onerosidade, subordinação e alteridade), o tomador de seus serviços será empregador, independentemente de sua natureza jurídica (pessoa física, pessoa jurídica ou mesmo ente despersonalizado).

Assim, entende-se por empregador aquele (pessoa física ou jurídica, bem como entes despersonalizados) que contrata pessoa física para exercer atividades laborais sob o seu comando, com habitualidade, mediante remuneração, contraindo obrigações e assumindo todos os riscos da atividade exercida. Dentre os seus direitos e deveres, destaca-se o poder de direção, que se manifesta através do poder de organização, poder de controle e poder de disciplina.

## 2.1 Do Poder Diretivo Patronal

É cediço que desde os tempos mais remotos há em destaque a figura do poder sobre o homem, seja organizando-o, fiscalizando-o ou até mesmo disciplinando-o.

Destarte, a palavra poder imprime a ideia de capacidade de dirigir. Na relação de emprego, portanto, é a capacidade de dirigir o espaço, a estrutura, bem como o exercício de labor pelo empregado, que, por sua vez, é subordinado. Neste sentido, Delgado (2014, p.686) discorre:

Poder diretivo (ou pode organizativo ou, ainda, poder de comando) seria o conjunto de prerrogativas tendencialmente concentradas no empregador dirigidas à organização da estrutura e espaço empresariais internos, inclusive o processo de trabalho adotado no estabelecimento e na empresa, com a especificação e orientação cotidianas no que tange à prestação de serviços.

O poder de direção, também abordado como poder empregatício, de comando, dentre outras nomenclaturas, é uma atribuição do empregador. Partindo disso, decorre o principal elemento que caracteriza a subordinação, requisito da relação de emprego, conforme denota Lima (2010).

Diante disso, resta claro e evidente que o poder de direção é um complexo de outros poderes que servem para exercer o direito de comando em face do empregado, segundo o pactuado no contrato de trabalho.

No entanto, embora essa faculdade atribuída ao empregador para dirigir o exercício das atividades do empreendimento, em especial as laborais do empregado, esteja expressa na legislação trabalhista, deve ser destacado que a mesma merece observância ao que está disposto no contrato de trabalho celebrado.

O poder diretivo patronal, uma vez sendo uma faculdade atribuída ao empregador para que dirija a atividade econômica e, portanto, um complexo de prerrogativas exclusivas deste, subdivide-se

em poder disciplinar, poder de organização e poder de fiscalização, segundo acentua Henrique Correa (2016).

Outrossim, cabe ressaltar que o poder de direção não é um direito absoluto do patrão, vejamos:

O poder de direção não é um direito absoluto. Só por ser um direito, tem limites. O direito de uma pessoa termina onde começa o direito de outra pessoa. Limites externos: Constituição, leis, norma coletiva, contrato. Limites internos: boa-fé objetiva e exercício regular do direito. Se for irregular, o negócio jurídico é ilícito (art. 188, I, do Código Civil). (MARTINS, 2016, p. 334).

Isto posto, partindo da hipótese que o direito ao poder de direção possa ser excedido, o direito pátrio, assim como a jurisprudência, impõe limites ao seu exercício. Os direitos alheios, isto é, dos empregados, devem ser respeitados, haja vista que a subordinação a qual estão submetidos não tem finalidade de humilhar ou impor algo que não queiram exercer, mas apenas dar ordens intrínsecas à atividade econômica exercida pela empresa.

### 2.1.1 Poder de Organização

O poder de organização do empregador consiste em organizar a atividade econômica exercida, o empreendimento de forma geral. Logo, o mesmo possui o poder de determinar quantos funcionários haverá, suas jornadas de trabalho, os regulamentos internos para a melhoria no ambiente de trabalho.

O empregador tem todo o direito de organizar seu empreendimento, decorrente até mesmo do direito de propriedade. Estabelecerá o empregador qual atividade que será desenvolvida: agrícola, comercial, industrial, de serviços etc., diante da livre iniciativa (art. 170 da Constituição). A estru-

tura jurídica também será determinada pelo empregador, que estabelecerá ser melhor o desenvolvimento de suas atividades mediante sociedade limitada, por ações etc. O empregador determinará o número de funcionários de que precisa, os cargos, funções, local e horário de trabalho etc. Dentro do poder de organização, está a possibilidade de o empregador regulamentar o trabalho, elaborando o regulamento de empresa. (MARTINS, 2016, p. 334).

Partindo desta perspectiva, no ato de comando, o empregador definirá regras específicas quanto à atividade laboral, inclusive as normas de condutas. Assim, o empregador além de dispor sobre a jornada e o serviço que deve ser prestado, pode ordenar o uso de uniformes, restringir o uso de celulares, bem como dispor sobre código de conduta para um bom convívio no ambiente de trabalho.

As disposições apresentadas pelo empregador no uso do seu poder de organização podem ser realizadas por diversas formas, seja ela oral ou até mesmo por intermédio de documentos expressando as decisões patronais, como por exemplo: o Regulamento Interno.

O poder de organização, na sua amplitude, assegura ao empregador o direito de regulamentar a sua atividade, desde que sejam observadas as disposições legais, pois trata-se de meras disposições contratuais. Neste diapasão:

É importante ter em mente que tais regras não se enquadram no conceito de norma jurídica, sendo meras cláusulas contratuais, as quais, como atos unilaterais, aderem ao contrato de trabalho. A importância da natureza jurídica da norma regulamentar é singular, tendo em vista que as cláusulas contratuais não podem ser revogadas por outras posteriores, senão em benefício do empregado, nos termos do art. 468 da CLT. (RESENDE, 2013, p. 309).

Cumprido ressaltar que as cláusulas contratuais só podem ser alteradas se for para favorecer o empregado como, por exem-



plo: que complementa ao contrato a concessão de cesta básica mensal que antes não recebia; que determina um período de permanência inferior ao que já existe para a concessão de um bônus em razão da permanência; ou até mesmo, a concessão da participação nos lucros e resultados ao empregado que antes não assistia tal direito.

Sobre o tema, Henrique Correa (2016, p. 214, grifos acrescentados) observa:

Esse regulamento é na verdade uma “lei interna” da empresa. Ele prevê regras ligadas às questões técnicas (forma de desempenhar as atividades, horário de trabalho, utilização de EPIs), disciplinares (hipóteses de aplicação da advertência e suspensão, instauração de inquérito para apuração de falta cometida), e direitos dos empregados (adicional por produtividade ou tempo de serviços, plano de cargos e salários, forma da participação nos lucros e resultados da empresa). Essas regras estabelecidas do empregador não necessitam de prévia aprovação, ou qualquer formalidade especial. O empregado está obrigado a respeitar o regulamento interno da empresa. **Entretanto, se houver modificação desse regulamento, causando-lhe prejuízos, essa alteração será nula, por força do art. 468 da CLT.** Exemplo: há previsão no regulamento de adicional por tempo de serviço. Esse adicional foi retirado em razão de alterações no regulamento interno. A inovação prejudicial atingirá apenas os empregados contratados após a vigência das novas regras.

Assim, o poder de organização, decorrente do poder diretivo patronal, é um direito atribuído ao empregador, que pode ser exercido livremente para organizar a estrutura do empreendimento e determinar a forma, local e momento que deve ser exercida a atividade laboral, cabendo-lhe a faculdade de regulamentá-la através dos meios que julgar necessários, desde que observados os dispositivos legais, principalmente no que tange aos direitos do empregado.

### 2.1.2 Poder de Controle

O poder de controle, ou poder de fiscalização, também decorre do poder diretivo patronal e consiste na prerrogativa do empregador de fiscalizar pessoalmente, mediante preposto ao qual delega o poder, ou até mesmo por meios eletrônicos e mecânicos, o serviço prestado pelo obreiro, seja na execução ou forma com a qual é ofertado.

O poder de fiscalização também é uma variável do poder diretivo que permite ao empregador, dentro dos limites da lei, por atuação pessoal, de prepostos ou de aparatos mecânicos/eletrônicos, controlar a execução dos serviços de seus empregados, bem como a maneira como estes foram prestados. É natural que o empregador, detentor da prerrogativa diretiva, ele mesmo ou seus encarregados (gerentes, chefes, supervisores, coordenadores, apontadores etc.) avalie a regularidade da prestação dos serviços dos contratados. No âmbito dessa regularidade estão aferições que dizem respeito ao cumprimento do horário de trabalho e do sistema de produção. O empregador, assim, pode (e em algumas situações deve) se valer de controles de ponto, de controle de acesso à portaria da empresa e de sistemas de prestação de contas para fins de pagamento de diárias e de verbas de representação. (MARTINEZ, 2014, p. 181).

Trata-se do poder que propicia ao empregador o direito de controlar a atividade interna do empreendimento e o serviço, não constando para tanto o controle à pessoa do empregado.

O empregador ao exercer o poder de direção ordena a forma, onde e quando deve ser realizado o serviço. Mas, para tanto, o mesmo precisa conferir se o serviço está sendo executado conforme o pactuado, bem como se atingindo o objetivo. Logo, o ato do empregador averiguar e controlar o serviço é a emanção do poder de controle.

Dito isso, há diversos outros meios pelos os quais o poder de fiscalização pode ser manifestado, como: monitoramento de e-mail; revista pessoal; monitoramento por videocâmaras no ambiente de

trabalho etc., consoante enuncia Ricardo Resende (2013). Todavia, a aplicação do poder de fiscalização não deve ultrapassar os direitos dos empregados, se limitando às disposições legais.

### 2.1.3 Poder Disciplinar

Conceitua-se como poder de disciplina, manifestação do poder diretivo patronal, o poder que o empregador tem de punir o empregado por eventuais faltas cometidas. Isto é, aplicado ao empregado em razão de desobediências ou qualquer outro ato que seja incorreto, conforme determinar a lei, contrato de trabalho pactuado entre as partes, sentenças normativas, negociações coletivas, dentre outros.

Sobre o tema, Lima (2010, p.149) discorre:

Ao contrário dos contratos em geral, no contrato de emprego o empregador tem a faculdade de utilizar a mão de obra da forma que melhor aproveite à empresa; tem, portanto, o empregador um direito de direção contínua sobre o trabalho do empregado, enquanto dura a relação empregatícia. O poder disciplinar tem por objeto sancionar as faltas cometidas pelo empregado, desobedecendo às ordens gerais ou individuais do empregador. O poder diretivo encontra dois limites: 1) na lei, na convenção e sentença coletivas, e no próprio contrato; 2) na finalidade do poder diretivo. Logo, o poder disciplinar gira em torno da amplitude do diretivo.

Denota-se do referido poder a relação direta com o de fiscalização, tendo em vista que o empregador tem a direito de fiscalizar se o serviço está sendo executado conforme determinado no contrato, e uma vez percebido que não, ou que houvera alguma falta, poderá o mesmo punir de forma razoável o empregado.

No que concerne às penalidades, a jurisprudência e a doutrina apresentam a advertência, a suspensão e a demissão por justo motivo, que devem ser aplicadas de acordo com a gravidade da falta

cometida pelo empregado. Excepcionalmente, há a possibilidade de atribuição de multa, mas esta tão somente é aplicada aos jogadores profissionais de futebol.

A jurisprudência e a doutrina admitem quatro espécies de sanções, a saber: a) advertência; b) suspensão; c) multa (apenas para o jogador profissional de futebol); d) dispensa por justa causa.

A lei brasileira não prevê as penalidades de suspensão e advertência como sanções disciplinares. O costume, a doutrina e a jurisprudência nacional, entretanto vêm admitindo, pacificamente, a possibilidade de imposição, pelo empregador, de tais penalidades, sobre o fundamento de que, se o empregador pode o mais (despedir, também poderá o menos (aplicar sanções menores).

Verifica-se que, na prática, as penas de advertência e suspensão são passadas por escrito ao empregado. Não é inválida, entretanto, a comunicação verbal. (LEITE, 2017, p. 262-263).

Constata-se, portanto, que a advertência é uma medida disciplinar de aplicação prática, oriunda do costume, sendo que é menos prejudicial. Logo, a razão de ser aceita pela doutrina é a melhor eficiência no exercício do poder disciplinar diante de faltas menos graves, bem como um menor prejuízo ao obreiro.

Quanto à suspensão, medida disciplinar intermediária, Martinez (2010, p. 183-184) dispõe:

A suspensão disciplinar é uma pena tipicamente trabalhista que atinge o obreiro no plano pecuniário: ele é privado da oportunidade de trabalho e, conseqüentemente, da remuneração que o trabalho lhe proporcionaria. Há previsão legal da pena de suspensão disciplinar no art. 474 da CLT, mas a regra ali inserta apenas indica o limite a partir do qual a sanção passará a ser abusiva. Isso, entretanto, não implica o entendimento de que a pena não existirá diante da ausência de previsão contratual. Ela subsistirá, e o dimensionamento será ordenado pelo empregador nos limites da razoabilidade do comportamento praticado pelo empregado, cabendo ao Judiciário Trabalhista o controle da legalidade do ato

praticado, e apenas em circunstâncias indicativas de abuso do direito o da dosimetria da pena.

Sobre a suspensão disciplinar, se faz necessário dizer que a legislação laboral prevê a quantidade máxima que deve ser aplicada, determinando que não ultrapasse 30 dias, pois, do contrário, pode ensejar dispensa injusta.

A medida mais rigorosa a ser aplicada no exercício do poder de disciplina é a dispensa por justo motivo, a qual deve observância às hipóteses dispostas no rol do art. 482 da CLT, sob pena de ser considerada abusiva pelo judiciário.

Qualquer ato faltoso do empregado que esteja disposto no rol do artigo supra mencionado motivará a dispensa por justo motivo, conforme bem orienta Correa (2016,). No entanto, cumpre salientar que a aplicação da referida medida disciplinar é uma faculdade do empregador, pois este é responsável pelo seu exercício.

Por sua vez, a pena de multa, por regra, está inserida dentre as quais não podem ser aplicadas ao empregado como regra, consoante bem orienta Resende (2013, p. 315):

Como regra, a pena pecuniária (multa) não é admitida, tendo em vista o princípio da intangibilidade salarial e o princípio da irredutibilidade salarial. A exceção é o caso do atleta profissional, o qual está sujeito à pena de multa, em até 40% do salário, por força de disposição expressa de lei.

No entanto, há exceção, sendo a possibilidade de aplicação ao jogador de futebol que pode ser sancionado pela mesma.

Sobre as penas que não podem ser aplicadas ao empregado, ou seja, que não são admitidas no exercício do poder disciplinar pelo empregador, Resende (2013, p. 315) ainda acrescenta e aponta, sendo:

Que ofendam a dignidade, a intimidade, a honra e o decoro do trabalhador. Que consistam em ato discriminatório. Atos que, em outra circunstância sejam lícitos, porém de aplicação proibida como sanção. Exemplo: transferência punitiva do local da prestação de serviços, conforme Súmula 43 do TST, segundo a qual “presume-se abusiva a transferência de que trata o §1º do art. 469 da CLT, sem comprovação da necessidade do serviço.

As punições acima apresentadas que não podem ser aplicadas em desfavor do empregado encontram embasamento nos limites ao poder diretivo patronal, haja vista o mesmo não ser um direito absoluto e dever atenção aos direitos do obreiro, objeto de estudo deste trabalho.

Embora haja uma ordem gradativa quanto à aplicação de acordo com a gravidade, é necessário salientar que não é obrigatória a observância para tanto, sendo que o empregador possui liberdade para aplicar de imediato a dispensa por justa causa, dispensando as demais penalidades.

Partindo dessa lógica, as penas aplicadas ao empregado podem ser revistas no Poder Judiciário, o qual exerce o controle sobre o exercício do poder disciplinar para inibir eventuais abusos. Neste diapasão, Martins (2016, p. 339) ainda esclarece:

É claro que o Poder Judiciário poderá controlar a pena aplicada pelo empregador, como ocorreria se o empregado não tivesse cometido a falta ou a falta fosse inexistente. O mesmo pode-se dizer se o poder disciplinar for exercido ilicitamente ou arbitrariamente pelo empregador. Entende-se, entretanto, que o Poder Judiciário não poderá graduar a penalidade, que está adstrita ao empregador, pois, caso contrário, poderia, também, aumentar a pena imposta, mas pode adequá-la à previsão normativa, diminuindo-a ou extinguindo-a.

É direito do empregado, caso entenda que teve seus direitos lesionados em razão do abuso de poder exercido pelo patrão, reclamar em juízo para que o mesmo avalie a procedência ou não. Entretanto,

ressalta-se, que a atuação do Poder Judiciário está limitado à análise da proporcionalidade e finalidade da medida disciplinar aplicada, não podendo o mesmo dosar sobre qual deveria ser empenhada.

Desta forma, por todo o exposto, denota-se que o poder disciplinar é o direito do empregador de punir o empregado desobediente ou que comete alguma falta, que, por sua vez, não é absoluto e deve respeitar os direitos do obreiro, os quais limitam a sua atuação.

### **3 Limites do Poder Diretivo Patronal**

A regra geral é que o poder diretivo patronal esteja limitado aos direitos fundamentais do empregado na hipótese de ocorrência de colisão, sendo razoável tanto na desigualdade entre as partes, quanto na imprescindibilidade do direito.

Já a relação empregatícia surge de um contrato bilateral, seja expresso ou tácito, escrito ou oral, entre outras características, possuindo requisitos essenciais, dentre eles a subordinação, que é a submissão do empregado ante ao empregador, cumprindo todas as suas ordens decorrentes do poder diretivo patronal, que se manifesta através dos poderes organizador, controlador e disciplinar.

No entanto, mesmo sendo um direito, o poder de direção exercido pelo empregador não é absoluto e possui limites (barreiras que impedem o seu excesso): os direitos fundamentais dos empregados e respectivos princípios constitucionais. Ou seja, são limites impostos pela Constituição Federal para garantir a dignidade da pessoa humana.

Nota-se que há um impasse entre o direito do empregador ao exercício do poder diretivo patronal e entre os direitos

fundamentais do empregado, pois o referido poder do empregador também é um direito fundamental. Por conseguinte, há uma colisão entre direitos fundamentais na análise da aplicação, principalmente no que tange na aplicação do direito público em relações privadas.

Diante dessa problemática, Murari (2008) salienta que o ideal é a aplicação direta e imediata, como ocorre na nossa legislação pátria, ante a importância e privilégio dos direitos fundamentais perante o direito privado. Ademais, esclarece que diante de colisão é necessário utilizar-se da razoabilidade e proporcionalidade, por intermédio da ponderação da desigualdade fático-material, a qual leva em consideração a desigualdade entre as partes (quanto maior a desigualdade, conseqüente, maior a proteção); e ponderação da essencialidade do bem jurídico tutelado. Desta forma, quanto mais essencial for o direito, maior deverá ser a aplicação do direito fundamental e menor será a importância dada à autonomia privada.

O poder diretivo patronal é limitado em razão dos direitos fundamentais do empregado na hipótese de colisão, sendo ponderado tanto na desigualdade entre as partes, quanto na essencialidade do direito. Isto é, salvo prova em contrário, o empregado terá maior tutela do seu direito ofendido, pois trata-se de pessoa hipossuficiente técnico, financeiro e jurídico (motivo das limitações).

Diante disso, cumpre salientar que o direito à dignidade da pessoa humana e à intimidade tem grande repercussão nos casos concretos.

Ao discorrer sobre os direitos fundamentais do empregado que devem ser observados pelo empregador, Godinho (2014, p. 690) esclarece sobre a dignidade da pessoa humana e prossegue



comentando sobre o poder diretivo e fiscalizatório, conforme colacionado a seguir.

A dignidade da pessoa humana é um dos fundamentos da República Federativa do Brasil, constituída em Estado Democrático de Direito (art. 1º, III, CF/88), que tem por alguns de seus objetivos fundamentais “construir uma sociedade justa e solidária”, além de “promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação” (art. 3º, I e IV, CF/88). [...] existem, na Constituição, regras impositivas enfáticas, que afastam a viabilidade jurídica de condutas fiscalizatórias e de controle da prestação de serviços que agridam a liberdade e dignidade básicas da pessoa natural do trabalhador. Ilustrativamente, a regra geral da igualdade de todos perante a lei e da “inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade” (art. 5º, *caput*, CF/88). Também a regra geral de que “ninguém será submetido ... a tratamento desumano ou degradante” (art. 5º, III, CF/88). Ainda a regra geral que declara “invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, assegurado o direito a indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação” (art. 5º, X, CF/88). Por fim as regras gerais clássicas no sentido de que “ninguém será processado nem sentenciado senão pela autoridade competente” e de que “ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal” (art. 5º, LIII e LIV, CF/88).

A dignidade da pessoa humana é salvaguardada pela Constituição, sendo um dos seus princípios e objetivos fundamentais, tendo por preceito básico a garantia dos direitos intrínsecos do ser humano, como: vida, intimidade, saúde, entre outros, presente no art. 5º da carta maior. Neste sentido:

[...] o princípio da dignidade da pessoa humana é o feixe iluminador dos direitos fundamentais, configurando verdadeiro alicerce destes. Argumentamos, igualmente, que se o princípio da dignidade possui eficácia jurídico-constitucional, então todas as pessoas, os órgãos privados e públicos estão subordinado aos seus ditames, impondo-se **um dever de respeito e proteção, que se exprime tanto na obrigação de abstinência por parte do**

**Estado, de ingerências na esfera individual que sejam contrárias à dignidade pessoal, quanto no dever de protege-la contra agressões alheias, tanto do Poder Público, como de particulares. (MURARI, 2008, p. 103).**

Assim, os limites impostos ao exercício do poder diretivo patronal encontram-se juntamente na colisão com os direitos fundamentais do trabalhador, sendo que garantir a dignidade pessoal do obreiro hipossuficiente é uma obrigação do Estado, que não pode se esquivar. Deve proteção, inclusive, quando a violação é ocasionada pelo Poder Público.

## **Considerações Finais**

No presente artigo analisou-se por meio de pesquisa bibliográfica os pontos necessários para melhor compreensão dos limites impostos ao exercício do poder diretivo patronal, na relação entre empregado e empregador, especialmente ao que é regido pela Consolidação das Leis do Trabalho.

Nota-se que os entendimentos doutrinários são bem harmônicos sobre o tema, apresentando argumentos muitas vezes repetidos, partindo da tese do conflito entre direitos que devem ser ponderados com razoabilidade e proporcionalidade, assegurando os fundamentais dos empregados, na hipótese de excessos cometidos pelo empregador.

Deste modo, o direito ao exercício do poder diretivo patronal, o qual se manifesta através do poder de organização, poder de controle/fiscalizatório e poder disciplinar, não é absoluto e possui limites que encontram-se dispostos no bojo da Constituição Federal, sendo que a mesma prioriza a dignidade da pessoa humana e o valor social do trabalho como objetivos constitucionais.

Destarte, inúmeras são as hipóteses que podem ocorrer excessos e nessas situações, ao ocasionar a lesão aos direitos fundamentais do empregado e, conseqüentemente, à sua dignidade, poderão ocorrer penalizações ao empregador em razão dos limites ultrapassados.

Verifica-se que é dever do empregador zelar pela harmonia do ambiente de trabalho, respeitando os direitos fundamentais que efetivam os objetivos constitucionais (valor social do trabalho e dignidade da pessoa humana), sendo estes últimos os limitadores do poder diretivo patronal.

Por derradeiro, diante do conflito entre o direito do empregador e o direito do empregado, a depender do caso hipotético, os direitos fundamentais dos trabalhadores deverão prevalecer sobre o outro, razão pela qual o seu exercício em excesso gerará consequências em face da parte contrária, como: rescisão indireta, cuja qual diz respeito a extinção do contrato de trabalho por justa causa do empregador, incidindo no pagamento de todas as verbas trabalhistas; indenização por dano moral ao empregado, indenização por dano moral coletivo e até mesmo punições impostas pelos órgãos fiscalizadores.

Todavia, cumpre salientar que, para tanto, é necessário a comprovação do excesso de poder por parte do empregador, não bastando simplesmente o seu exercício, tendo em vista ser um direito fundamental do mesmo. Isto é, deve haver a ponderação do fato para analisar se houve o abuso de poder ou não.

Nesta seara, a limitação ao poder diretivo patronal encontra-se justamente na observância de tais direitos que embasam a dignidade do obreiro, dispostos na Constituição Federal de 1988, sendo que na hipótese de violações durante o exercício em exces-

so, seja em qualquer das suas manifestações, conseqüentemente, o empregador estará sujeito às penalidades cabíveis, a serem determinadas em juízo por meio das respectivas reclamações.

Assim, resumidamente, conclui-se que o direito ao exercício do poder diretivo patronal deve ser limitado para que não ocorram abusos e para que se preserve os direitos fundamentais dos obreiros, não prejudicando o direito à liberdade, propriedade, privacidade, igualdade, segurança e à vida, intrínsecos ao direito à dignidade da pessoa humana. Por derradeiro, garante um ambiente de trabalho harmônico e saudável.

## Referências

BRASIL. **Constituição Federal, de 05 de outubro de 1988**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 22 de outubro de 2017.

\_\_\_\_\_. Decreto-lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943. **Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del5452.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del5452.htm)>. Acesso em: 22 de outubro de 2017.

\_\_\_\_\_. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. **Institui o Código Civil**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/L10406.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406.htm)>. Acesso em 22 de outubro de 2017.

CORREA, Henrique. **Coleção Tribunais e MPU – Direito do Trabalho**: para analista. 9. ed. Salvador: JusPodivm, 2016.

DELGADO, Maurício Godinho. **Curso de direito do trabalho**. 13. ed. São Paulo: LTr, 2014.

LEITE, Carlos Henrique Bezerra. **Curso de direito do trabalho**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

LIMA, Francisco Meton Marques de. **Elementos de direito do trabalho**. 13. ed. São Paulo: LTr, 2010.

MARTINS, Sergio Pinto. **Direito do trabalho**. 32. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

MARTINEZ, Luciano. **Curso de direito do trabalho: relações individuais, sindicais e coletivas do trabalho**. São Paulo: Saraiva, 2010.

MURARI, Marlon Marcelo. **Limites constitucionais ao poder de direção do empregador e os direitos fundamentais do empregado: o equilíbrio está na dignidade da pessoa humana**. São Paulo: LTr, 2008.

RESENDE, Ricardo. **Direito do trabalho esquematizado**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2013.

# TEMAS LIVRES

# O PRINCÍPIO DE PROTEÇÃO DO TRABALHADOR E A REDAÇÃO DO ITEM II DA SÚMULA 448 DO TST

## A CORTE TRABALHISTA LEGISLANDO?

Landial Moreira Junior<sup>1</sup>

Norma Sueli Padilha<sup>2</sup>

**Resumo:** A Corte Trabalhista consolidou sua jurisprudência no sentido de que a higienização de instalações sanitárias de uso público ou coletivo de grande circulação, e a respectiva coleta de lixo, enseja o pagamento de adicional de insalubridade em grau máximo, pois incidiria, no caso, o disposto no Anexo 14 da Norma Regulamentadora nº 15, da Portaria nº 3.214/78 quanto à “coleta e industrialização de lixo urbano”. No entanto, muito se discute acerca dessa nova roupagem conferida a Súmula 448. Em que pese posicionamentos contrários, onde acusam o TST de ativismo judicial, entendemos que sua interpretação está em consonância com a Teoria da Integridade do Direito, criada por Ronald Dworkin, onde se afasta a discricionariedade do magistrado e propõe uma interpretação jurídica observando-se o conjunto de regras e princípios, pautada pela busca de soluções mais justas e adequadas para os conflitos. Ademais, impe-

---

<sup>1</sup> Mestre em Direito do Trabalho pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Bacharel em Direito pela Faculdade Novos Horizontes (2015). Atualmente é pesquisador do Programa de Apoio às Relações de Trabalho e à Administração da Justiça (PRUNART) da UFMG. **E-mail:** landial.junior@live.com **ORCID:** <https://orcid.org/0000-0002-8706-7237>. **LATTES:** <http://lattes.cnpq.br/7912709288258848>.

<sup>2</sup> Pós-doutora em Ética Ambiental pela Universidade Estadual de Campinas - UNICAMP. Doutora em Direitos Difusos e Coletivos pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo - PUC/SP. Mestre em Direito das Relações Sociais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo - PUC/SP. Professora Adjunta da Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC. Coordenadora e Docente Permanente do Programa de Doutorado e Mestrado em Direito da UFSC. **E-mail:** landial.junior@live.com **ORCID:** <https://orcid.org/0000-0001-7088-3767>. **LATTES:** <http://lattes.cnpq.br/7757445128600174>.

rioso relembrar que o princípio de proteção do trabalhador surgiu da verificação de uma desigualdade fática entre os dois polos da relação de emprego. Nesse sentido, a finalidade do direito do trabalho de solucionar os conflitos nas relações trabalhistas é alcançada através do tratamento diferencial das partes, proporcionando uma interpretação mais benéfica ao empregado.

**Palavras-chave:** Princípio. Protetor. Súmula 448. Interpretação.

**THE PRINCIPLE OF WORKERS PROTECTION AND THE WORDING OF ITEM II,  
PRECEDENT 448 OF TST  
A LEGISLATING LABOR COURT?**

**Abstract:** The Labor Court consolidated its jurisprudence in the sense that the sanitation of sanitary facilities for public or collective use of great circulation, and the respective garbage collection, entails the payment of an unhealthy allowance in a maximum degree, as it would affect, in this case, the provisions in Appendix 14 of Regulatory Standard nº 15, Ordinance nº 3.214/78 regarding “collection and industrialization of urban waste”. However, much is discussed about this new guideline given to Precedent 448. In spite of opposing positions, where they accuse the TST of judicial activism, we understand that its interpretation is in line with the Theory of Integrity of Law, created by Ronald Dworkin, where the magistrate’s discretion is removed and he proposes a legal interpretation observing the set of rules and principles, guided by the search for more just and adequate solutions to conflicts. Furthermore, it is imperative to remember that the principle of worker protection arose from the verification of a factual inequality between the two poles of the employment relationship. In this sense, the purpose of labor law to resolve conflicts in labor relations is achieved through the differential treatment of the parties, providing a more beneficial interpretation to the employee.

**Key-words:** Principle. Protector. Precedent 448. Interpretation.



## Introdução

O Tribunal Superior do Trabalho (TST), por meio da Resolução nº 194, de 19 de maio de 2014, alterou a redação da Súmula 448, que trata da caracterização da atividade insalubre para fins da incidência do respectivo adicional.

Com a nova interpretação, a Corte Trabalhista consolidou sua jurisprudência no sentido de que a higienização de instalações sanitárias de uso público ou coletivo de grande circulação, e a respectiva coleta de lixo, enseja o pagamento de adicional de insalubridade em grau máximo, pois incidiria, no caso, o disposto no Anexo 14 da Norma Regulamentadora nº 15, da Portaria nº 3.214/78 quanto à “coleta e industrialização de lixo urbano”.

Contudo, posicionamentos distintos surgiram. Alguns questionam se o Poder Judiciário teria esse “poder normativo”, dizendo se tratar de ativismo judicial, outros, por sua vez, entendem que em face do princípio protetor isso seria plenamente possível.

O princípio da proteção do trabalhador é premissa mandamental do Direito do Trabalho. Este ramo jurídico nasceu precisamente em face do reconhecimento da desigualdade fática entre empregado e empregador. As partes na relação de emprego não estão em posições equivalentes que possibilitem uma negociação paritária das cláusulas do contrato. Ainda, além da subordinação jurídica, verifica-se a subordinação econômica do trabalhador, pois, em geral, a pessoa coloca seu trabalho à disposição de outrem por necessidade econômica, não por mero prazer.

Com o passar dos séculos o Direito logrou importante função na sociedade moderna enquanto fomentador e garantidor da convivência harmônica da sociedade, por meio de um conjunto de regras

e princípios que impõem limites à ação do homem. Com o desenvolvimento da sociedade e com evolução teórica do Direito, se fizeram necessárias técnicas de interpretação das normas jurídicas, sempre buscando soluções mais justas e adequadas para os conflitos.

Descontente com a definição positivista do Direito, que o reduz a um modelo de regras, bem como permite o juiz empregar o poder discricionário ao defrontar-se com casos difíceis, Dworkin apresenta uma teoria da interpretação que auxilia os operadores do Direito a encontrar uma resposta correta mesmo para os casos complexos.

Assim, busca-se responder a seguinte indagação: ao dar uma nova roupagem ao item II da Súmula 448, o Tribunal Superior do Trabalho estaria legislando?

Acreditamos que analisando a legislação vigente, com o devido sopesamento do princípio protetor, o TST não praticou ativismo judicial, do mesmo modo, não há de se falar em criação de direitos sem previsão em legal pelo Judiciário, mas apenas promoveu a sua interpretação em consonância com os ditames da Teoria da Integridade do Direito, achando uma resposta para o caso difícil.

Para a análise da aludida uniformização jurisprudencial, tendo como base o princípio da proteção a partir da teoria do direito como integridade de Ronald Dworkin, é necessário, primeiramente, conhecer as premissas dessa teoria. Em seguida, interessa a investigação da teoria do direito como integridade, na tentativa de entender o modelo de compreensão e de interpretação do direito conferido por ela. Percebe-se ainda que o modelo apresentado explica bem a prática jurídica, ainda que construído com base na *common law*, serve à descrição adequada de muitos dos atuais ordenamentos jurídicos, inclusive o brasileiro.

## 1 Os alicerces da teoria da integridade de Dworkin

A teoria cunhada por Dworkin tem como foco a atividade interpretativa e, concomitantemente, busca desenvolver critérios de avaliação ao colocar parâmetros de ajuste (*fit*) e justificação (*justification*) dos princípios em relação ao sistema jurídico e suas práticas (CLÈVE; LORENZETTO, 2016, p. 140).

Para o autor, a interpretação do Direito ocorre quando da sua reconstrução em decorrência das próprias práticas da sociedade personificada. Para isso, faz uma divisão do processo de “interpretação construtiva” em três partes: a) primeiro a etapa “pré-interpretativo”, quando são detectados padrões que atribuem conteúdo experimental para a prática; b) em seguida, temos o período chamado “interpretativa”, onde se propõe a formulação de uma justificativa geral para os principais elementos da etapa anterior; nessa situação, a justificativa tem que ser suficiente para que o intérprete possa ser visto como um sujeito que realiza uma atividade hermenêutica e não criativa de uma nova prática; c) por fim, se delineia uma fase “pós-interpretativa” ou “reformuladora”, onde ajusta a prática identificada na etapa “pré-interpretativa” com a justificação da etapa “interpretativa” (DWORKIN, 2007. p. 81-82).

O objetivo de Dworkin é discutir de que forma se pode guiar e restringir o poder de coerção do Direito por meio de uma teoria interpretativa que atue com uma comunidade de princípios, onde o sistema de direitos e responsabilidades sejam coerentes (DWORKIN, 2007. p. 116).

Assim, o filósofo e jurista Ronald Dworkin desenvolveu a Teoria da Integridade, utilizada como uma barreira ao decisionismo decorrente do positivismo de Hart, uma útil ferramenta a ser utili-

zada como Teoria da Decisão Judicial, para comedir o avanço da discricionariedade. A integridade e a coerência foram às respostas encontradas pelo autor para minimizar o problema da decisão discricionária (MARINHO, 2017, p. 06).

A Teoria da Integridade proposta depreende dois aspectos diferentes, sendo um legislativo e outro jurisdicional. Enquanto aquele reside no dever conferido ao parlamento de, com a produção legislativa, tornar o conjunto de leis do Estado moralmente coerentes, este impõe aos magistrados que, por ensejo da atuação judicante, ponderem como pilar hermenêutico a coerência moral que deve circundar o ordenamento jurídico (DWORKIN, 2007. p. 215).

Assim, Dworkin conceitua a integridade em ter e respeitar o conjunto de leis como moralmente coerentes, feito este que se torna indispensável em um Estado comum e prescindível em Estados utópicos, onde a virtude sobrevém incessantemente, já que nestes Estados, na visão do autor, às autoridades fariam somente o que é perfeitamente justo e imparcial, a contrário senso do que ocorre com os Estados ordinários, nos quais não é atípico que instituições imparciais tomem, por vezes, decisões injustas e instituições parciais, às vezes, tomem decisões justas (DWORKIN, 2007. p. 215).

Nesse sentido, Marinho (2017, p. 03) assevera que

No Estado Utópico há o ideal de que as autoridades façam somente o que é perfeitamente justo e imparcial, fazendo com que a virtude esteja sempre presente. Já no Estado comum, ocorre exatamente o contrário, onde autoridades, por vezes, tomam decisões injustas.

A coerência moral da base legal e normativa do Estado, portanto, a integridade é a garantia e sustentáculo da existência do ver-

dadeiro Direito, tal como aspecto democrático, pelo que, evidentemente, não convoca os cidadãos residentes em utopias, no conceito de Estado natural de Rousseau, onde somente a virtude predomina, pois a coerência moral nesses abençoados locais é o atributo mais elementar de qualquer do povo e de todas as instituições, a contrário senso dos Estados ordinários (FERRI, 2013).

A integridade é uma terceira virtude política, junto da justiça e do devido processo legal, a qual se remete ao comprometimento de que o governo atue de maneira coerente e baseado em princípios com todos os seus cidadãos, com intuito de proporcionar a cada um os padrões fundamentais de justiça e equidade (DWORKIN, 2007, p. 202).

Com essa percepção de integridade, Dworkin busca atingir ao mesmo tempo dois objetivos: delinear o comportamento do intérprete de modo a excluir o recurso à discricionariedade e propor uma maneira de legitimar a decisão judicial ponderando devidamente os princípios legais, morais e políticos - na terminologia por ele empregada, princípios relativos à “justiça”, à “equidade” e ao “devido processo legal” (MARINHO, 2017, p. 06).

Como resultados do exercício da integridade, Dworkin sustenta o fato de que a integridade auxilia para a eficiência do direito, visto que quando as pessoas são governadas por princípios diminui a necessidade de regras explícitas, e o Direito pode se adaptar a essa realidade, expandindo e contraindo organicamente, na medida de suas necessidades (DWORKIN, 2007, p. 229).

Assim define Dworkin (2005, p. 09):

Os juízes devem impor apenas convicções políticas que acreditam, de boa-fé, poder figurar numa interpretação geral da cultura jurídica e política da comunidade. Naturalmente, os juristas podem, razoavelmente,

discordar sobre quando essa condição é satisfeita, e convicções muito diferentes, até mesmo contraditórias podem passar pelo teste. Mas algumas não. Um juiz que aceita esse limite e cujas convicções são marxistas ou anarquistas, ou tiradas de alguma convicção religiosa excêntrica, não pode impor essas convicções à comunidade com o título de Direito, por mais nobres ou iluminadas que acredite que sejam, pois elas não se podem prestar à interpretação geral coerente de que ele necessita.

Ante tais considerações, é possível compreender que para o princípio da integridade é incabível que uma comunidade personificada aplique direitos diferentes, não sendo definidos como um conjunto coerente com os princípios de “justiça”, “equidade” e “devido processo legal”.

No entanto, é natural ocorrerem lides inéditas, às quais o legislador nada havia previsto. Perante a falta da leis que abordem esses casos, ao julgante não restava critérios de decisão. Desnecessário dizer que o juiz não pode se escusar de julgar a lide simplesmente por não haver para aquela situação amparo legal, segundo dispõe o Princípio da Indeclinabilidade.<sup>3</sup>

Expressar que o Direito e a política não tem nenhuma correção, fazendo alusões de que são realidade completamente diferentes e independentes não é verdade. De igual maneira, não seria correto dizer que o Direito e a política são exatamente a mesma coisa e que os juízes que decidem os casos difíceis (*hard cases*)<sup>4</sup> estão sim-

---

<sup>3</sup> Conforme Edilson Mougenot Bonfim (2013, p. 65-66), o Princípio da Indeclinabilidade consiste na impossibilidade do magistrado afastar a jurisdição com o intuito de não julgar determinada lide. Tal princípio decorre do direito de ação concedido a cada jurisdicionado pela Constituição Federal. Nas palavras do autor, este princípio “impõe ao juiz o exercício do poder que lhe foi conferido, não podendo o magistrado subtrair-se ao exercício de seu mister. Liga-se ao princípio da vedação do non liquet: uma vez provocada a jurisdição, uma decisão deverá ser proferida.”

<sup>4</sup> De acordo com Arnaud (1999, p. 86), caso difícil, também conhecido como *hard case*, é uma expressão utilizada por teóricos do direito para definir casos nos quais

plesmente expondo suas convicções políticas pessoais (MARINHO, 2017, p. 03).

Assim, perante lides inéditas e dos casos difíceis (*hard cases*), Dworkin desenvolveu algumas teorias para conter a discricionariedade, pois para ele o magistrado deveria agir conforme a moralidade política, buscando uma única solução correta ao caso, e essa decisão correta seria àquela que melhor garantisse a igualdade e coerência das decisões anteriores<sup>5</sup>.

A discricionariedade jurisdicional encontrada por Dworkin é a que autoriza os juízes a criar uma resposta para o caso concreto fundado apenas em suas convicções de justiça e sentimentos pessoais, acarretando muitas vezes em decisões arbitrárias, conduzindo o Direito para o mundo subjetivo de uma incerteza jurídica. O autor repudia a viabilidade de conceder esse tamanho poder aos magistrados.

Qualquer “interpretação construtiva” exitosa das práticas políticas deve admitir a integridade como um ideal político dis-

---

se verifica uma lacuna ou obscuridade na aplicação da lei ao caso concreto, e por isso, não existe um raciocínio lógico-dedutivo simples a partir de uma regra jurídica existente para a solução da controvérsia.

<sup>5</sup> Na teoria dos direitos tratada e desenvolvida no livro *Levando os Direitos a Sério* (DWORKIN, 2011, p. 423), aplicada pelo juiz filósofo Hércules criado por Dworkin, como um “modelo” a ser seguido, existe um caminho para se chegar a uma resposta correta nos casos difíceis. Hércules é um juiz que aceita as leis, e acredita que os juízes têm o dever geral de seguir as decisões anteriores de seu tribunal ou dos tribunais superiores. Hércules precisa descobrir a intenção da lei – ponte entre a justificação política da ideia geral de que as leis criam direitos e aqueles casos difíceis que interrogam sobre que direitos foram criados por uma lei específica. É preciso afirmar que Hércules não possui um método para os casos difíceis e outro para os casos fáceis. Seu método é aplicável a qualquer caso, todavia, nos casos fáceis, as respostas são evidentes, e por isso não se tem a certeza de estar-se aplicando um método para resolvê-los.

tinto. Assim, a integridade é a chave para a melhor interpretação construtiva de nossas práticas jurídicas distintas e, notadamente, da maneira como os juízes decidem os casos difíceis nos tribunais (DMITRUK, 2018).

Desse modo, Ronald Dworkin faz uso da Teoria da Integridade como ferramenta de análise de uma Teoria da Decisão Judicial retirando a discricionariedade e debatendo critérios coerentes a serem adotados pelo magistrado no momento da atividade judicante.

## **2 O direito como integridade**

O princípio da integridade no Direito advém da técnica de julgar os casos difíceis de Hércules, personagem criado por Dworkin, em sua obra *Levando os Direitos a Sério*, que representa um juiz que aceita as exigências da integridade no direito e que não mede esforços para encontrar, através do exercício literário do romance em cadeia transposto para o direito, os princípios que legitimam suas decisões.

De acordo com Dworkin (2007, p. 271-272), para que tenha bons resultados a prática de interpretar o direito como integridade, os juízes devem, na medida do possível, identificar os direitos e deveres como se tivessem sido criados por um único sujeito, qual seja, a comunidade personificada. Tal condição se faz necessária uma vez que entende-se que as proposições jurídicas são válidas quando derivam dos princípios de justiça, equidade e devido processo legal, proporcionando a melhor interpretação do direito.

Assim, da teoria de Dworkin é que aparece uma das precípuas críticas feitas ao seu método por Jürgen Habermas. A impos-



sibilidade de se contemplar o direito de uma comunidade feito por um só sujeito, e a solidão de Hércules que, ao decidir sozinho, são as principais fraquezas da teoria. O fato de Hércules estudar o direito na solitude de seu gabinete, nega ao mesmo um interlocutor qualificado e a possibilidade de aperfeiçoar seus argumentos, carecendo também pressupostos da teoria do discurso (HABERMAS, 1997, p. 276-277).

No entanto, a despeito da crítica feita por Habermas, tem de se ponderar o fato de que Hércules possui um padrão de qualidade, e possui como propósito sempre buscar a melhor resposta jurídica para o problema apresentado, não obstante o fato de ser desprovido um interlocutor que se esmere tanto quanto ele na construção do direito como integridade (DMITRUK, 2007, p. 152).

Para Dworkin (2007, p. 271):

O direito como integridade nega que as manifestações do direito sejam relatos factuais do convencionalismo, voltados para o passado, ou programas instrumentais do pragmatismo jurídico, voltados para o futuro. Insiste em que as afirmações jurídicas são opiniões interpretativas que, por esse motivo, combinam elementos que se voltam tanto para o passado quanto para o futuro; interpretam a prática jurídica contemporânea como uma política em processo de desenvolvimento. Assim, o direito como integridade rejeita, por considerar inútil, a questão de se os juízes descobrem ou inventam o direito; sugere que só entendemos o raciocínio jurídico tendo em vista que os juízes fazem as duas coisas e nenhuma delas.

Ou seja, é possível constatar que Dworkin traz a Teoria do Direito como Integridade como uma forma de superar o convencionalismo e o pragmatismo judicial.

De acordo com o Convencionalismo, só há ocorrência de responsabilidade ou de um direito se nas decisões antecedentes hou-

ver explícito tais direitos, ou se puder ser demonstrado por meio de métodos ou técnicas convencionalmente aceitas pelos atuantes no direito. Por outro lado, de acordo com o Pragmatismo Judicial os juízes devem tomar as decisões que ensejam melhorias para o futuro da comunidade, ignorando qualquer relação com o passado (MARI-NHO, 2017, p. 05).

Em síntese, o Direito como integridade pode ser compreendido como a possibilidade do Direito ser interpretado a partir da sua reconstrução com base nas práticas dos indivíduos daquela sociedade (OLIVEIRA; FISCHER, 2017, p. 84).

A visão de Dworkin do direito como integridade apresenta as afirmações jurídicas como opiniões interpretativas, que tanto se voltam para o passado quanto para o futuro, e estão em constante evolução. Ele identifica a construção da prática jurídica como a elaboração de um “romance em cadeia” (DMITRUK, 2007, p. 152).

Ronald Dworkin defende uma interpretação do direito de forma construtiva<sup>6</sup>, ensejando a ocorrência de teoria hermenêutica crítica. A noção de integridade determina ao magistrado o dever de aplicar ao caso toda a construção normativa, ou seja, o conjunto de leis e o repertório de decisões judiciais, ou seja, seus precedentes. Para ilustrar essa abordagem o autor cria a metáfora do “romance em cadeia” na qual o juiz, na imagem de crítico e autor pressupõe a idéia de um grupo de romancistas que escreve um romance em série.

---

<sup>6</sup> Dworkin (2005, p. 237-238) defende que toda interpretação do direito é uma interpretação construtivista, no sentido de permitir uma atuação “criativa dos juízes” para decidir os casos concretos como forma de atualização do próprio ordenamento, não poderá desconsiderar as regras o ordenamento em si e nem as interpretações que os outros juízes deram a casos semelhantes, sob pena de a “obra” apresentar-se fragmentada, ou seja, sem coerência: “Decidir casos controversos no Direito é mais ou menos como esse estranho exercício literário”.

Para uma maior percepção da Teoria da Integridade no Direito se faz necessária a compreensão de sua concepção através da metáfora do “romance em cadeia”. A tarefa do “romance em cadeia” pressupõe que cada romancista pretenda criar apenas um romance a partir do material que recebeu, ele deve tentar criar o melhor romance possível como se fosse obra de um único autor, isso exige uma avaliação geral de sua parte, ou uma série de avaliações gerais à medida que ele escreve e reescreve (DWORKIN, 2007, p. 277).

Na metáfora “romance em cadeia”, o propósito é que cada autor crie o capítulo conforme a sua interpretação como se fosse o único autor da obra, conteúdo esse que posteriormente será acrescentado pelos demais e entregue ao romancista. A dificuldade enfrentada nesse encargo nos remete a complexidade de decidir um caso difícil de direito como integridade. O resultado esperado dessa dinâmica é que o romance seja escrito como um texto único, integrado, e não de forma independente e dispersa.

De modo a ilustrar o “romance em cadeia” como atividade jurisdicional, Dworkin traz um caso de direito consuetudinário, notadamente a análise do caso McLoughlin<sup>7</sup>, no qual, à luz do direito

---

<sup>7</sup> Abordado no capítulo I do livro “O Império do Direito”, de Ronald Dworkin, o caso de McLoughlin, trata do pedido de indenização por danos morais movido pela Sra. McLoughlin em face do motorista que provocou o acidente de carro que ocasionou na morte de uma de suas filhas e deixou o seu marido e os seus outros três filhos gravemente feridos. A controvérsia existe pelo fato da Sra. McLoughlin não estar no local do acidente, mas quando chegou até lá teve um colapso nervoso. Nos dois graus de jurisdição o pedido da Sra. McLoughlin não foi acolhido na justiça inglesa, somente revisto na Câmara dos Lordes. O objeto principal da lide e a discussão em si se permeiam se o choque que a Sra. McLoughlin tomou seria ou não considerado dano moral e ela possuía legitimidade para propor tal ação, implicação conceituada pela doutrina moderna como dano moral ricochete.

como integridade, roga ao magistrado que se comporte como um romancista, já que ele sabe que outros juízes julgaram casos análogos que devem ser considerados para a decisão do presente (DWORKIN, 2007, p. 278). Ou seja, de acordo com o “romance em cadeia”, o magistrado, ao decidir, deveria levar em consideração os princípios e valores adotados pelos julgados posteriores semelhantes, procurando decidir de maneira harmônica com o sistema jurídico vigente e com a sua história:

Para Dworkin (2007, p. 278), o Direito segue o mesmo raciocínio ao dizer que na atividade legislativa e nos processos judiciais, o que se entende por Direito nada mais é do que um produto coletivo de uma determinada sociedade em permanente (re)construção. Nos ensinamentos do autor (DWORKIN, 2007, p. 283):

Cada juiz, então, é como um romancista na corrente. Ele deve ler tudo o que outros juízes escreveram no passado, não apenas para descobrir o que disseram, ou seu estado de espírito quando o disseram, mas para chegar a uma opinião sobre o que esses juízes fizeram coletivamente, da maneira como cada um de nossos romancistas formou uma opinião sobre o romance escrito até então. Qualquer juiz obrigado a decidir uma demanda descobrirá, se olhar nos livros adequados, registro de muitos casos plausivelmente similares, decididos há décadas ou mesmo séculos por muitos outros juízes, de estilos e filosofias judiciais e políticas diferentes, em períodos nos quais o processo e as convenções judiciais eram diferentes. Ao decidir o novo caso, cada juiz deve considerar-se como parceiro de um complexo empreendimento em cadeia, do qual essas inúmeras decisões, estruturadas, convenções e práticas são a história; é seu trabalho continuar essa história no futuro por meio do que ele faz agora. Ele deve interpretar o que aconteceu antes porque tem a responsabilidade de levar adiante a incumbência que tem em mãos e não partir em alguma nova direção.

O Direito como Integridade parte do postulado de que a comunidade personificada, fiel guardiã da justiça e da equidade, é a

genuína autora dos direitos e deveres legais, fundados no sistema de princípios que foram justificadores de uma determinada decisão no tempo em que ocorreu. Posto isto, a história é relevante porque esse sistema de princípios deve justificar tanto o *status* quanto o conteúdo das decisões anteriores (MARINHO, 2017, p. 06).

Conforme Dworkin (2007, p. 274), “o direito como integridade começa no presente e só volta para o passado na medida em que seu enfoque contemporâneo assim o determine”.

Bitencourt e Sobrinho (2011, p. 81), ao determinar as práticas do juiz Hércules, entendem que Dworkin defende que:

seria necessário mais do que analisar o conjunto normativo que envolve o caso, faz-se mister também o exame de todas as questões fáticas que serão de extrema relevância para que a decisão tomada pelo juiz esteja em consonância com a complexidade do caso, ou seja, seja coerente com os fatos, com ordenamento jurídico em si e com o melhor enlace possível dos fatos relevantes com o direito aplicável. Postula ser necessário examinar não só todas as normas pertinentes à questão, mas também todos os fatos relevantes, gerando uma decisão que seja coerente com o resto do ordenamento. Portanto, ao investigar todas as normas que serão adequadas à aplicação considerando as questões fáticas que envolvem aquele caso (o que implica justificar e argumentar o porquê da opção por determinadas normas), há que se considerar que outras normas deixaram de ser aplicadas por não manterem coerência com o ordenamento acerca das questões envolvidas, contudo, isso não afeta o campo de validade destas com relação ao ordenamento, mas tão somente significa que não serão aplicáveis justamente em face das condições fáticas a serem consideradas.

Como já mencionado, Hércules é apresentado por Dworkin como juiz, que incumbido da interpretação construtivista do direito, é norteado pelo princípio da integridade e da equidade, “cuja tradição e historicidade serão notas presentes para a decisão no direito vigente, na forma de um modelo hermenêutico, isto é, que reconstrói

e critica a forma da decisão judicial, retroalimentando-a, sem transformar o direito em aplicação de um método ou técnica” (BITENCOURT; SOBRINHO, 2011, p. 79).

Segundo Dworkin (2011, p. 78) a integridade não se confunde com a justiça e com a equidade, mas estão associadas na medida em que a integridade só faz sentido entre pessoas que querem também justiça e equidade.

Ainda, necessário ressaltar o significado de justiça, equidade e devido processo legal adjetivo para Dworkin:

A justiça diz respeito ao resultado correto do sistema político: a distribuição correta de bens, oportunidades e outros recursos. A equidade é uma questão da estrutura correta para esse sistema, a estrutura que distribui a influência sobre as decisões políticas da maneira adequada. O devido processo legal adjetivo é uma questão dos procedimentos corretos para a aplicação de regras e regulamentos que o sistema produziu. A supremacia legislativa que obriga Hércules a aplicar as leis, mesmo quando produz uma incoerência substantiva, é uma questão de equidade porque protege o poder da maioria de fazer o direito que quer. As doutrinas rigorosas do precedente, as práticas da história legislativa e a prioridade local são em grande parte, embora de maneira distintas, questões de processo legal adjetivo, porque estimulam os cidadãos a confiar em suposições e pronunciamentos doutrinários que seria errado trair ao julgá-los depois do fato (DWORKIN, 2007, p. 483).

Assim, na concepção do direito como integridade, “as proposições jurídicas são verdadeiras se constam, ou se derivam, dos princípios de justiça, equidade e devido processo legal que oferecem a melhor interpretação construtiva da prática jurídica da comunidade” (DWORKIN, 2007, p. 272).

A integridade no direito, conforme abordado, propõe que no momento do jurisdicionado realizar a interpretação jurídica, que o mesmo faça a melhor interpretação possível em correspondência a

um dado conteúdo normativo e não em termos de verdade e falsidade, chegando-se na melhor interpretação possível.

### **3 Os princípios jurídicos e suas funções**

Diversos são os conceitos doutrinários para princípio jurídico, mas nesse estudo voltamos para aquele que me condiz com as premissas da Teoria da Integridade. Princípios são orientações inferidas da cultura jurídica e política que informam toda a construção e aplicação do ordenamento jurídico. Nesse diapasão, Mauricio Godinho Delgado (2001, p. 16) define os princípios como “diretrizes gerais induzidas e, ao mesmo tempo, indutoras do direito”, em outras palavras, “são diretrizes que se inferem de um sistema jurídico e que, após inferidas, a ele se reportam, informando-o”.

Considerando esse caráter geral dos princípios jurídicos, Ronald Dworkin distingue regras e princípios. A distinção pode ser resumida em níveis diferentes de abstração, sendo os princípios, mais abstratos e as regras, mais concretas. Na verdade, não se trata apenas de maior abstração dos princípios, mas há uma diferença lógica; a natureza desses dois comandos é distinta.

O princípio pode ser compreendido como uma meta, uma orientação em determinada direção, enquanto a regra apresenta os requisitos que exigem determinadas consequências descritas em seu enunciado. Assim sendo, não faz sentido tratar da validade ou não de um princípio como se faz com as regras. Destarte, Dworkin (2011, p. 39) preleciona que:

A diferença entre princípios jurídicos e regras jurídicas é de natureza lógica. Os dois conjuntos de padrões apontam para decisões particulares acerca da obrigação jurídica em circunstâncias específicas, mas distinguem-se quanto à natureza da orientação que oferecem. As regras são aplicáveis à maneira do tudo-ou-nada.

O autor elucida ainda que o enunciado completo de uma regra impõe a enumeração das suas exceções, ou seja, uma regra só será citada com exatidão se estiver acompanhada das exceções. Por sua vez, o princípio opera de forma diferente, eles não apontam consequências jurídicas que se seguem de maneira automática a partir das condições dadas. Desse modo, sempre se encontrará exemplos em que o princípio não se verifica. Ainda assim, a citação dos contraexemplos ao lado do princípio não torna o enunciado do princípio mais exato ou completo, pois não se pode apreender *a priori* todos os contraexemplos, não sendo possível tal enumeração (DWORKIN, 2011, p. 41).

Para Norma Sueli Padilha (2012, p. 159):

Os princípios estão providos, nos sistemas jurídicos, do mais alto peso, constituindo a norma de eficácia suprema. Assim, a norma jurídica fica elevada, conceitualmente, à categoria de gênero, do qual as espécies vêm a ser o princípio e a regra. Portanto, é preciso adotar-se diferentes formas de interpretação entre as diferentes espécies de normas jurídicas.

A aplicação da regra parece um trabalho simples de subsunção do fato à norma. Existem regras sobre as quais não há controvérsias, e por isso a tarefa de aplicação da regra se mostra realmente simples. Contudo, a aparente subsunção encobre uma longa tarefa intuitiva de interpretação. É preciso a análise do caso e a identificação das situações proeminentes para definir a regra a ser aplicada. Além disso, é suma importância a apreciação do ordenamento como



um todo, para averiguar a legalidade da regra, sua constitucionalidade, e a existência de exceções. Logo, a regra apenas será aplicada depois da determinação de um conjunto de dados, ou seja, refere-se acerca do trabalho de interpretação construtiva descrito.

Na interpretação do direito, as regras e os princípios se entrecruzam e a tal diferenciação tem sua importância reduzida. Uma regra pode ser aplicada, apesar de contrariar em alguma medida um princípio. E, por outro lado, pode ser aplicada esta ou aquela regra, a depender da importância dada a cada circunstância do fato, e nesse sentido, os princípios que norteiam um ramo do direito podem orientar a relevância a ser atribuída a cada circunstância do fato.

Nesse sentido, Padilha (2012, p. 160) ressalta que no sistema jurídico brasileiro (*civil law*), diversamente do norte americano (*common law*), não faz uso de critérios para amparar a ideia de princípios mais ou menos importantes. Assim, não há como advogar que quando “houver confronto envolvendo valores, como base deste ou daquele direito individual ou coletivo, deverá de prevalecer o de maior peso”.

Os princípios integram o direito da mesma forma que as regras. Eles não são estruturas além do direito os quais apenas o orientam, mas representam normas jurídicas obrigatórias. De outro modo, a utilização dos princípios pelo magistrado seria simples exercício de poder discricionário no sentido forte, ou seja, o juiz decidiria conforme sua livre escolha, sem limitação por qualquer parâmetro na decisão. Se não considerarmos os princípios como normas, podemos chegar ao absurdo de negar a existência de direito subjetivo nos casos em que cabe a aplicação de princípios (DWORKIN, 2011, p. 50-63).

Segundo De Castro (1949, p. 473, citado por Américo Plá Rodríguez, 2000, p. 17), os princípios do direito cumprem uma tríplice missão. Os princípios têm função informadora, sendo responsáveis por inspirar o legislador na inovação do ordenamento; apresentam função normativa, sendo fonte supletiva na ausência de lei que discipline os casos concretos; outrossim, identifica a função interpretativa, pois os princípios são utilizados como critérios na interpretação das leis pelo juiz ou pelo intérprete.

Mauricio Godinho Delgado (2001, p. 15), por sua vez, aceita a tríplice função apontada acima, mas completa indicando uma quarta função dos princípios, a qual chama de “função normativa própria”.

Ao lado das funções informadora, supletiva e interpretativa, existe uma outra que se apresenta na concorrência com regras jurídicas e advém de sua dimensão fundamentadora de toda ordem. Traduz no reconhecimento do caráter normativo dos princípios, integrando estes o ordenamento tal como as regras jurídicas. Nesse diapasão, os princípios possuem diversos papéis relativos à aplicação do direito ao caso concreto. Fundando-se neles, o aplicador pode estender ou restringir uma regra jurídica, podendo, inclusive, afastar sua aplicação. Por isso, Godinho (2001, p. 19) denomina essa função também de “função normativa concorrente” e explica:

Essa última função atua, de maneira geral, em concurso com a interpretativa da regra analisada. Nesta atuação, ora estende o comando desta, ora o restringe, ora até mesmo esteriliza-o, a partir de uma absorção de seu sentido no âmbito mais abrangente cimentado pelos princípios correlatos. Nesta linha, se uma regra legal realiza o comando genérico contido em certo princípio, mas entra em choque com outro, pode prevalecer, sem dúvida, em face do peso do princípio realizado. Contudo, isso não significa que o princípio preterido não tenha certa influência na compreensão da norma enfocada, atenuando, adequadamente, seus efeitos pensados na origem.

Ao reconhecer a força normativa do princípio e de sua função normativa própria significa uma ruptura com o paradigma positivista clássico. O sistema normativo não é constituído tão somente por regras, pois elas não contextualizam o fenômeno jurídico totalmente. Mesmo a aplicação no direito de regras simples, nos casos pacíficos, resta oculta uma enorme construção interpretativa, cuja apreciação se mostra crucial nos casos considerados difíceis, que são os casos controvertidos.

Os princípios não executam sua função apenas na falta da lei, mas proporcionam em cada atuação do direito o alcance da integridade. A integridade é o escopo de toda atividade jurídica. Cada intérprete busca demonstrar a racionalidade do sistema e sua coerência no momento em que aplica o direito.

Nessa perspectiva, Delgado (2001, p. 31) reconhece que “os princípios, na Ciência Jurídica, não somente preservam irrefutável validade, como se destacam pela qualidade de importantes contributos à compreensão global e integrada de qualquer universo normativo.”

De acordo com a função informadora, os princípios motivam toda a elaboração de leis pelo legislador. Assim, as regras jurídicas têm seu fundamento nos princípios. Por sua vez, a função interpretativa preconiza que os princípios orientam todo o entendimento sobre o sistema jurídico. Já a função normativa concorrente, assinalada por Mauricio Godinho Delgado (2001), apregoa que os princípios dão comandos obrigatórios que restringem, expandem e afastam a aplicação das regras.

Se os princípios podem até mesmo afastar a aplicação de uma regra que não esteja em consonância com o sistema, e que, as-

sim, impeça a integridade do direito, seu desempenho na ausência de regra é ainda mais evidente (função supletiva). À vista disso, não há de se falar em falta de lei, pois a esta é elaborada com inspiração nos princípios e deve ser interpretada pela orientação destes.

Assim sendo, pode-se afirmar que os princípios sempre poderão ser extraídos das leis positivadas e do costume e aplicados em casos concretos. Não se trata de um caso de lacuna de lei, pois os princípios estão explícitos ou implicitamente positivados, e participarão de qualquer aplicação do direito, existindo ou não regra específica e de pacífico entendimento.

Como se vê, diante da força normativa dos princípios, sua função normativa supletiva perde o sentido. Não porque o direito é um sistema perfeito e prevê todas as situações, mas não há lacuna no direito porque os princípios são normas jurídicas que compõe o ordenamento ao lado das regras, e em razão de sua abstração e generalidade, sua interpretação sempre conduzirá o aplicador a uma solução de integridade no direito, isto é, uma solução que seja inferida de regras jurídicas de temas próximos. O aplicador do direito deve procurar casos semelhantes, e a análise deve se irradiar a partir do caso em uma série de círculos concêntricos, analisando áreas cada vez mais distantes, gêneros do qual o caso é um exemplo.

Nessa senda, até mesmo a função interpretativa dos princípios é absorvida pela função normativa própria. Os princípios são incitadores de regras jurídicas e, simultaneamente, concorrem com elas. Assim, poderão ser deduzidos de uma regra jurídica e empregados para afastar a aplicação de outra regra ao caso concreto. Essa atividade pressupõe que toda aplicação do direito e, assim, também a interpretação, sejam orientadas pelos princípios. Desse modo, a

função informadora e a função normativa concorrente resumem o papel geral dos princípios no sistema jurídico.

Desse modo, pode-se reconhecer que os princípios são fontes do direito, ao oposto do que preleciona Plá Rodriguez<sup>8</sup>, pois, encontrando-se expressos ou não na lei, estes são normas jurídicas que gozam da mesma força que qualquer regra positivada.

#### **4 O princípio de proteção do trabalhador e sua aplicação**

Para a doutrina clássica, de todo o complexo principiológico do subsistema jurídico trabalhista, o princípio da proteção é considerado o mais relevante e amplo princípio, a partir do qual seguem os demais, como derivações. O amparo ao hipossuficiente, na relação empregatícia subordinada, consubstancia-se na causa e no fim da disciplina jurídica, como se verifica do seu próprio contexto histórico (SILVA, 1999, p. 26).

Tem-se ainda grande importância na orientação ao Direito do Trabalho, ao passo em que busca o equilíbrio dos polos antagônicos no plano do contrato, em uma equivalência entre os sujeitos da relação trabalhista. O trabalhador é subordinado de forma técnica, jurídica e economicamente ao empregador, ante ao poderio econômico deste, e o modo de compensação se dá por meio da superioridade jurídica, proporcionada pela legislação protetora e asseguradora.

---

<sup>8</sup> Plá Rodriguez (2000, p. 18) afirma que princípios não podem ser considerados fontes do direito. Para o autor, “a única função de caráter normativo que exercem é operar como fonte supletiva em caso de lacuna da lei. E essa função é exercida não por serem princípios, mas por constituir uma expressão da doutrina. A nosso ver, os princípios de Direito do Trabalho situam-se em outro plano, diferente daquele em que se acham as fontes.”

Conforme Plá Rodriguez (2000, p. 35)

O princípio de proteção se refere ao critério fundamental que orienta o Direito do Trabalho, pois este, ao invés de inspirar-se num propósito de igualdade, responde ao objetivo de estabelecer um amparo preferencial a uma das partes: o trabalhador. Enquanto no direito comum uma constante preocupação parece assegurar a igualdade jurídica entre os contratantes, no Direito do Trabalho a preocupação central parece ser a de proteger uma das partes com o objetivo de, mediante essa proteção, alcançar-se uma igualdade substancial e verdadeira entre as partes.

Nesse sentido, Silva (1999, p. 24-26) elenca cinco motivos para a proteção ao trabalhador subordinado:

- a) O contrato de trabalho caracteriza-se pela superioridade hierárquica de um dos sujeitos da relação trabalhista (o empregador), que se encontra revestido de autoridade e de supremacia – com os seus poderes diretivos de organização, fiscalização e disciplinar – frente ao outro sujeito (o empregado), em virtude da subordinação jurídica;
- b) O empregado está em dependência econômica ao empregador – detentor dos meios produtivos e do capital –, que, através da necessária prestação de serviços, tem-se o recebimento, como contraprestação, do salário próprio para a sua subsistência;
- c) A execução das atividades profissionais gira em torno do indispensável comprometimento do empregado. Em contrapartida, não há na mesma dimensão, por parte do empregador, a obrigação de segurança em proporcionar um ambiente de trabalho salubre e protegido, propício para a adequada condição da prestação das tarefas diárias e acarreta, pois, doenças e acidentes de trabalho, assédio moral e sexual, incolumidade física, dentre outros problemas;
- d) É grande o desconhecimento, pelo empregado, das condições de trabalho e dos seus direitos cabíveis, sobretudo nos países subdesen-

volvidos ou em desenvolvimento, onde a informação, por mais que se apresente dinâmica e ampla, é deficiente para as classes menos favorecidas (hipossuficientes), em virtude da sua fragilidade econômica;

e) O desequilíbrio no mercado de trabalho se apresenta com muito mais demanda e uma mínima oferta de vagas, próprio da sociedade capitalista globalizada.

Américo Plá Rodriguez (2000, p. 24) apresenta três formas distintas de aplicação do princípio da proteção, as quais estão consagradas na doutrina trabalhista, quais sejam: a) *in dubio, pro operario*; b) regra da aplicação da norma mais favorável; e c) regra da condição mais benéfica.

A dimensão do *in dubio pro operario* representa critério de interpretação para aplicação, em caso de dúvida, do sentido da norma que seja mais favorável ao trabalhador. A dimensão da norma mais favorável determina a aplicação do dispositivo mais benéfico ao trabalhador, quando mais de uma norma pode ser aplicada, independentemente dos critérios clássicos de hierarquia das normas. Além disso, quando da existência de única norma a ser aplicada, tal dimensão do princípio protetor aponta, dentre vários sentidos possíveis da mesma norma, qual deles deve ser aplicado. A dimensão da condição mais benéfica, de forma diversa, implica que nova norma não servirá para piorar as condições do trabalhador (PLÁ RODRIGUEZ, 2000, p. 106-139).

A adoção do novo paradigma de objetividade afasta a necessidade da certeza absoluta para a admissão de certa proposição ou certo conceito como verdade. A certeza das ciências sociais não exige mais os mesmos critérios que aquela das ciências exatas. O princípio, apesar de seu caráter abstrato e geral, apesar da dificuldade de sua definição, é reconhecido como norma jurídica.

As características de abstração e generalidade do princípio impedem que seu contorno seja definido *a priori*. Assim, seu alcance não pode ser determinado e a possibilidade de sua aplicação é estudada observando o caso concreto. Por conseguinte, a conjuntura do caso indicará a aplicação ou não do princípio, advertindo que cada decisão é resultado da interpretação do direito como um todo coerente.

Delgado (2001, p. 41), ao abordar das dimensões do princípio da proteção apresentadas por Plá Rodriguez, assevera que há outros meios de aplicação deste princípio:

Na verdade, a noção de tutela obreira e de retificação da reconhecida desigualdade socioeconômica e de poder entre os sujeitos da relação de emprego (ideia inerente ao princípio protetor) não se desdobra apenas nas três dimensões; abrange, essencialmente quase todos (senão todos) os princípios especiais do Direito Individual do Trabalho. Como excluir essa noção do princípio da indisponibilidade dos direitos trabalhistas? Ou do princípio da inalterabilidade contratual lesiva? Ou da proposição relativa à continuidade da relação de emprego? Ou da noção genérica de despersonalização da figura do empregador? (e suas inúmeras consequências protetivas ao obreiro)? Ou do princípio da irretroação das nulidades? E assim sucessivamente. Todos esses outros princípios especiais também criam, no âmbito de sua abrangência, uma proteção especial aos interesses contratuais obreiros, buscando retificar, juridicamente, uma diferença prática de poder e de potencial econômico-social apreendida entre os sujeitos da relação empregatícia.

O princípio da proteção do trabalhador poderá ser aplicado em qualquer situação, observando-se uma interpretação coerente do sistema jurídico brasileiro. Em cada situação fática, é preciso avaliar se a finalidade do princípio da proteção está sendo atendida. Deve-se também analisar os demais princípios do ordenamento jurídico e considerar a decisão a ser tomada como sequência de uma série de



decisões políticas tomadas pelo Estado brasileiro, buscando a integridade entre as decisões passadas, as regras e os princípios.

Ademais, em especial o princípio da proteção, este tem sua abrangência justificada por seu papel basilar no direito do trabalho. Como princípio mais importante desse ramo jurídico influencia decisivamente os demais princípios também característicos do Direito do Trabalho.

Tendo como ponto de partida a Teoria do Direito como Integridade, de Ronald Dworkin, alcançamos à validação do princípio da proteção, e inferimos que seu uso é mais abrangente do que muitos doutrinadores ensinam. Ademais, Dworkin não define o direito como conjunto de regras e princípios, mas como conjunto de princípios<sup>9</sup>, acrescenta que o método interpretativo apresentado nos casos difíceis serve perfeitamente para os casos fáceis.

Além disso, há outros meios de aplicação do princípio protetor além das citadas, e inclusive inspira o legislador na elaboração de novas leis. Assim, é patente a característica de abstração desse princípio, sendo incoerente negar sua condição como tal.

---

<sup>9</sup> Dworkin (2007, p. 109) esclarece que: “O direito é um conceito interpretativo como a cortesia em meu exemplo imaginário. Em geral, os juízes reconhecem o dever de continuar o desempenho da profissão à qual aderiram, em vez de descartá-la. Então desenvolvem, em resposta a suas próprias convicções e tendências, teorias operacionais sobre a melhor interpretação de suas responsabilidades nesse desempenho”. E adianta, detalha (p. 291): “O direito como integridade pede que os juízes admitam, na medida do possível, que o direito é estruturado por um conjunto coerente de princípios sobre a justiça, a equidade e o devido processo legal adjetivo, e pede-lhes que os apliquem nos novos casos que se lhes apresentem, a tal modo que a situação de cada pessoa seja justa e equitativa segundo as mesmas normas. Esse estilo de deliberação judicial respeita a ambição que a integridade assume, a ambição de ser uma comunidade de princípios.

## 5 Uma análise da redação do item II da súmula 448 do TST

O termo “súmula” advém do latim *summa* e significa resumo. Juridicamente, trata-se do conjunto das decisões proferidas às questões de Direito pelos tribunais, ou seja, a interpretação reiterada da lei nos casos submetidos ao seu julgamento. A jurisprudência tem origem no sistema jurídico inglês da *common law* caracterizado pela regra do precedente aplicado ao caso concreto (*case law*). A palavra jurisprudência deriva do latim *jus* (justo) e *prudencia* (prudência), e significa o conjunto de decisões, aplicações e interpretações da lei feitas pelos tribunais a respeito de determinada matéria (OLIVEIRA, 2015, p. 08).

No julgamento do Agravo Regimental no Agravo de Instrumento n. 179.560/RJ (DJ 27/05/2005), sob a relatoria do Ministro Celso de Mello, a Primeira Turma do Supremo Tribunal Federal esclareceu a natureza jurídica dos enunciados das súmulas da jurisprudência de Tribunais e os efeitos delas emanados:

A Súmula - enquanto instrumento de formal enunciação da jurisprudência consolidada e predominante de uma Corte judiciária - constitui mera proposição jurídica, destituída de caráter prescritivo, que não vincula, por ausência de eficácia subordinante, a atuação jurisdicional dos magistrados e Tribunais inferiores. A Súmula, em consequência, não se identifica com atos estatais revestidos de densidade normativa, não se revelando apta, por isso mesmo, a gerar o denominado ‘*binding effect*’, ao contrário do que se registra, no sistema da ‘*Common Law*’, por efeito do princípio do ‘*stare decisis et non quieta movere*’, que confere força vinculante ao precedente judicial. - A Súmula, embora refletindo a consagração jurisprudencial de uma dada interpretação normativa, não constitui, ela própria, norma de decisão, mas, isso sim, decisão sobre normas, na medida em que exprime - no conteúdo de sua formulação - o resultado de pronunciamentos jurisdicionais reiterados sobre o sentido, o significado e a aplicabilidade das regras jurídicas editadas pelo Estado. - A formulação sumular, que não se qualifica como ‘pauta vinculante de julgamento’, há

de ser entendida, consideradas as múltiplas funções que lhe são inerentes - função de estabilidade do sistema, função de segurança jurídica, função de orientação jurisprudencial, função de simplificação da atividade processual e função de previsibilidade decisória, v.g. (RDA 78/453-459 - RDA 145/1-20) -, como resultado paradigmático a ser autonomamente observado, sem caráter impositivo, pelos magistrados e demais Tribunais judiciários, nas decisões que venham a proferir.

Francisco Antônio de Oliveira (2008, p. 20), ao analisar a função das súmulas, assim explica:

A Súmula tem natureza jurídica interpretativa e cristaliza a Jurisprudência dominante sobre determinado tema. É fruto de pressão que se desenvolve de baixo para cima, dos juízos inferiores para os superiores, através de um processo dialético. O vigor sumular não é vinculativo das jurisdições inferiores.

Deste modo, para não haver divergências nos julgados, com o intuito de pacificar o pensamento jurídico no seu âmbito de sua competência, observando-se o Regimento Interno de cada Tribunal, o presidente da comissão de Jurisprudências propõe aos Desembargadores – se estiver no âmbito dos Tribunais Regionais do Trabalho – ou aos Ministros – se estiver no âmbito do Tribunal Superior do Trabalho – que votem acerca de determinados temas que se repetem constantemente. Após tais temas serem votados, por meio de Resoluções, os tribunais trabalhistas anunciam suas diretrizes, alterando, cancelando ou adicionando novos rumos ao pensar jurídico especializado por meio de suas súmulas.

No presente trabalho, o objeto em estudo é a alteração da Súmula 448, do Tribunal Superior do Trabalho (TST), que trata da caracterização da atividade insalubre para fins da incidência do respectivo adicional, nos termos da Resolução nº 194, de 19 de maio de 2014.

A Comissão de Jurisprudência e de Precedentes Normativos do TST, em cumprimento ao Regimento Interno daquele órgão, propôs a conversão da Orientação Jurisprudencial (OJ) nº 4, da Subseção I Especializada em Dissídios Individuais (SBDI-I) em Súmula.

Referida Orientação Jurisprudencial dispunha que:

4. ADICIONAL DE INSALUBRIDADE. LIXO URBANO (cancelada em decorrência da sua conversão na Súmula Nº 448) – Res. 194/2014, DEJT divulgado em 21, 22 e 23.05.2014

I - Não basta a constatação da insalubridade por meio de laudo pericial para que o empregado tenha direito ao respectivo adicional, sendo necessária a classificação da atividade insalubre na relação oficial elaborada pelo Ministério do Trabalho.

II - A limpeza em residências e escritórios e a respectiva coleta de lixo não podem ser consideradas atividades insalubres, ainda que constatadas por laudo pericial, porque não se encontram dentre as classificadas como lixo urbano na Portaria do Ministério do Trabalho. (ex-OJ nº 170 da SDI-1 - inserida em 08.11.2000)

Dentre seus fundamentos, a Comissão de Jurisprudência e de Precedentes Normativos remete-se a reiterada aplicação de sua diretriz no âmbito daquele Tribunal, bem como na necessária sistematização e consolidação da jurisprudência relativa ao pagamento do adicional de insalubridade aos empregados que exerçam a atividade de higienização de banheiros de uso público ou coletivo.

O artigo 189 da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) define como insalubres as atividades ou operações “que, por sua natureza, condições ou métodos de trabalho, exponham os empregados a agentes nocivos à saúde, acima dos limites de tolerância fixados em razão da natureza e da intensidade do agente e do tempo de exposição aos seus efeitos” (BRASIL, 1943).

Dispõe o artigo 190, da CLT, que é atribuição do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) a aprovação de quadro das atividades e operações insalubres, bem como a regulamentação dos “critérios de caracterização da insalubridade, os limites de tolerância aos agentes agressivos, meios de proteção e o tempo máximo de exposição do empregado a esses agentes” (BRASIL, 1943).

Ademais, acrescenta o artigo 200, da CLT, que compete ao referido ministério estabelecer disposições complementares às normas que tratam de segurança e medicina do trabalho, o que ensejou a edição da Portaria nº 3.214/78, em que se encontram relacionadas as Normas Regulamentadoras (NR).

As atividades e operações insalubres estão disciplinadas na NR nº 15, da Portaria nº 3.214/78, a qual, em seu Anexo 14, atribui caráter de insalubridade máxima ao labor que envolva contato permanente com lixo urbano, por meio de coleta ou industrialização.

Em 25 de novembro de 1996, o TST editou a OJ nº 4, da SBDI-I, consagrando a tese da obrigatoriedade de classificação da atividade como insalubre, nos termos do aludido Anexo 14, para fim de percepção do adicional de insalubridade. Desse modo, interpretou o artigo 190, da CLT, no sentido de não reconhecer o laudo pericial como única forma de comprovação do trabalho em condições insalubres, sendo necessário provar a extrapolação do nível de tolerância referido na NR nº 15.

No que tange à limpeza de residências e escritórios e a respectiva coleta de lixo, em 8 de novembro de 2000, foi editada a OJ nº 170, da SBDI-I, consolidando o entendimento de que a referida atividade não pode ser considerada manipulação de lixo urbano, ainda que constatada a insalubridade mediante laudo pericial, sendo descabido o pagamento de adicional de insalubridade.

A conexão entre os dois temas culminou na atual redação da OJ nº 4, a qual incorporou o texto da OJ nº 170, em razão da sua conversão no item II. Assim, assentou-se que o adicional de insalubridade somente será devido se, a par da constatação da insalubridade mediante laudo pericial, a atividade profissional seja definida como tal mediante ato normativo do MTE, o que exclui a limpeza e recolhimento de lixo em residências e escritórios, por não poder ser equiparada à coleta e industrialização de lixo urbano, nos termos do Anexo 14 da NR nº 15.

Com efeito, o lixo urbano, em sua acepção comum, refere-se aos dejetos coletados em vias públicas, sujeitos a toda gama de contaminação por agentes biológicos, o que põe em risco a saúde dos profissionais responsáveis por sua coleta, razão pela qual é classificado como atividade insalubre.

Nesse sentido, a Lei 11.445/07, que estabelece diretrizes para o saneamento básico, estabelece que:

Art. 6 - O lixo originário de atividades comerciais, industriais e de serviços cuja responsabilidade pelo manejo não seja atribuída ao gerador pode, por decisão do poder público, ser considerado resíduo sólido urbano. (grifos nossos)

Contudo, mesmo após a edição do referido verbete, permaneceu controverso o pagamento do adicional de insalubridade a empregados que trabalham com higienização de sanitários em locais de ampla utilização, tais como universidades, delegacias, hotéis e clubes.

Quanto à questão, a Subseção I Especializada em Dissídios Individuais havia consolidado o entendimento de que o contato com agentes biológicos, na higienização de sanitários com muitos usuários,

enquadra-se na hipótese de coleta de lixo urbano. Assim, nesses casos, restava afastada a incidência da Orientação Jurisprudencial nº 4, deferindo-se ao empregado o pagamento do adicional de insalubridade.

Para a Comissão de Jurisprudência e de Precedentes Normativos esse entendimento decorre do fato de a coleta de lixo e a limpeza de banheiros de fluxo intenso, com muitos e indeterminados usuários, propicia o contato do empregado com agentes biológicos patogênicos, ainda que se trate de instalação sanitária situada em local privativo. Trata-se, em última análise, do enquadramento da referida atividade na situação descrita no Anexo 14 da Norma Regulamentadora nº 15, da Portaria nº 3.214/78 como “coleta e industrialização de lixo urbano”.

Assim, Súmula 448 passou a ter a seguinte redação:

ATIVIDADE INSALUBRE. CARACTERIZAÇÃO. PREVISÃO NA NORMA REGULAMENTADORA Nº 15 DA PORTARIA DO MINISTÉRIO DO TRABALHO Nº 3.214/78. INSTALAÇÕES SANITÁRIAS. (conversão da Orientação Jurisprudencial nº 4 da SBDI-1 com nova redação do item II) – Res. 194/2014, DEJT divulgado em 21, 22 e 23.05.2014.

I - Não basta a constatação da insalubridade por meio de laudo pericial para que o empregado tenha direito ao respectivo adicional, sendo necessária a classificação da atividade insalubre na relação oficial elaborada pelo Ministério do Trabalho.

II – A higienização de instalações sanitárias de uso público ou coletivo de grande circulação, e a respectiva coleta de lixo, por não se equiparar à limpeza em residências e escritórios, enseja o pagamento de adicional de insalubridade em grau máximo, incidindo o disposto no Anexo 14 da NR-15 da Portaria do MTE nº 3.214/78 quanto à coleta e industrialização de lixo urbano. (grifos nossos)

No entanto a interpretação feita pelo TST, o tema gera muita discussão. Nesse sentido, Branco (2009, p. 58) discorre que

a agressão do TST contra a Carta Constitucional é demonstrada pela sua intenção legiferante, pela finalidade de usurpar competências do Poder Legislativo [...], e ainda por buscar inovar e modificar a Ordem Jurídica por meio do texto sumulado [...], em nada compatível com as propostas do neoconstitucionalismo, no sentido de concretizar os direitos humanos fundamentais socio trabalhistas, caracterizando-se, assim, como o típico ativismo judiciário negativo.

Há quem defenda que a nova redação da Súmula 448 estabeleceu distinção não estabelecida pelo Anexo 14, da NR nº 15, uma vez que passou a considerar a higienização de instalações sanitárias e a respectiva coleta de lixo de hotéis, de bares, de restaurantes, de escolas, de grandes empresas, por exemplo, como atividade insalubre no grau máximo, pois que não estariam enquadradas no conceito de lixo urbano. Para eles, o Tribunal Superior do Trabalho adentrou na esfera de outro poder (legislativo), ao conceder um direito sem amparo legal.

Em que pede posicionamentos contrários, imperioso lembrar que enunciados de súmula, como bem dito anteriormente, refletem a uniformização jurisprudencial dos tribunais, não possuindo caráter vinculante, tampouco se confunde com atos estatais revestidos de densidade normativa (legislação). Ainda, o sistema jurídico adotado no Brasil é o *civil law* que, diferentemente do *commom law*, não confere força vinculante ao precedente judicial.

A Teoria da Integridade de Ronald Dworkin é tida como uma solução para a discricionariedade. Essa teoria possibilita frear às arbitrariedades dos magistrados e indicar critérios racionais a serem seguidos no momento decisório. Em outras palavras, a doutrina de Dworkin implica que os juízes não deveriam tomar decisões que, embora pareçam corretas em isolado, não podem ser justificadas no conjunto de princípios encontrados na sociedade.



A argumentação, seguindo o método de compreensão do direito proposto por Dworkin, consiste na conjugação de princípios do direito do trabalho na busca pela resposta correta ao caso concreto.

Assim, a interpretação dada pelo Tribunal Superior do Trabalho ao item II, da Súmula 448 levou em consideração as previsões legais da Consolidação das Leis do Trabalho, não deixando de lado a relação das atividades que envolvem agentes biológicos, cuja insalubridade é caracterizada pela avaliação, aprovadas pelo Ministério do Trabalho e Emprego (Anexo 14 da Norma Regulamentadora nº 15 da Portaria nº 3.214/78), bem como sopesou o princípio protetor do empregado, em consonância com os ditames da Teoria da Integridade.

## **Considerações finais**

No presente trabalho analisamos o princípio protetor e sua aplicação. Apurou-se que este versa acerca do tratamento privilegiado do trabalhador, conferindo-lhe vantagens e, em contrapartida, impõe obrigações ao empregador. Contudo, isso não significa que o Direito do Trabalho outorga direitos tão somente ao empregado, pelo contrário, este ramo do direito parte da admissão da subordinação jurídica do empregado em relação ao empregador, ou seja, parte do reconhecimento do poder diretivo deste. A relação de emprego é uma relação de poder, em que o empregador detém o poder de dar ordens, comandar e dirigir toda a execução do trabalho executado pelo trabalhador. A superioridade jurídica do trabalhador visa compensar sua natural inferioridade na relação.

Apesar de Plá Rodriguez apresentar apenas três formas de aplicação do princípio da proteção, quais sejam: a) *in dubio, pro ope-*

*rario*; b) regra da aplicação da norma mais favorável; e c) regra da condição mais benéfica. No entanto, Maurício Godinho Delgado defende que o princípio da proteção do trabalhador poderá ser aplicado em qualquer situação, observando-se uma interpretação coerente do sistema jurídico brasileiro. Em cada situação fática, é preciso avaliar se a finalidade do princípio da proteção está sendo atendida.

Ademais, os princípios são incitadores de regras jurídicas e, simultaneamente, concorrem com elas. Assim, poderão ser deduzidos de uma regra jurídica e empregados para afastar a aplicação de outra regra ao caso concreto. Essa atividade pressupõe que toda aplicação do direito e, assim, também a interpretação, sejam orientadas pelos princípios. Desse modo, a função informadora e a função normativa concorrente resumem o papel geral dos princípios no sistema jurídico, podendo afirmar que eles são fontes do direito.

A doutrina de Dworkin explica que os juízes não deveriam tomar decisões que, embora pareçam corretas em isolado. Deve-se também analisar os demais princípios do ordenamento jurídico e considerar a decisão a ser tomada como sequência de uma série de decisões políticas tomadas pelo Estado brasileiro, buscando a integridade entre as decisões passadas, as regras e os princípios.

A argumentação, seguindo o método de compreensão do direito proposto por Dworkin, consiste na conjugação de princípios do direito do trabalho na busca pela resposta correta ao caso concreto. Assim, a interpretação da legislação trabalhista deve ser conjugada com o princípio da proteção ao empregado de modo a considerar o ordenamento jurídico como um todo.

Deste modo, em que pede posicionamentos contrários, imperioso lembrar que enunciados de súmula refletem a uniformização

jurisprudencial dos tribunais, não possuindo caráter vinculante, tampouco se confunde com atos estatais revestidos de densidade normativa (legislação). Assim, completamente descabida a alegação de que o Tribunal Superior do Trabalho estaria legislando. Por sua vez, a interpretação conferida ao item II da Súmula 448 se deu em estrita observância com as previsões legais, não deixando de lado a relação das atividades que envolvem agentes biológicos, cuja insalubridade é caracterizada pela avaliação, aprovadas pelo Ministério do Trabalho e Emprego (Anexo 14 da Norma Regulamentadora nº 15 da Portaria nº 3.214/78), bem como deu a devida valoração ao princípio protetor do empregado, aplicando ao caso concreto, em consonância com os ditames da Teoria da Integridade.

## Referências

ARNAUD, André-Jean (org.). **Dicionário enciclopédico de teoria e de sociologia do direito**. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

BITENCOURT, Caroline Muller; SOBRINHO, Liton Lanes Pilau. **Decisão judicial no Constitucionalismo Contemporâneo: um olhar crítico sobre o modelo do Juiz Hércules**. Revista Justiça do Direito, v.1, n.2, jul/dez, 2011 – Ed. Especial – p.78-95.

BONFIM, Edilson Mougeout. **Curso de Processo Penal**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

BRANCO, Ana Paula Tauceda. **O ativismo judiciário negativo investigado em Súmulas editadas pelo Tribunal Superior do Trabalho**. In: MELO FILHO, Hugo Cavalcanti *et al* (coord.). O mundo do trabalho, volume 1: Leituras críticas da jurisprudência do TST: em defesa do Direito do Trabalho. São Paulo: LTr, 2009;

BRASIL. **Decreto-Lei n. 5.452, de 1º de maio de 1943.** Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho. Diário Oficial [dos] Estados Unidos do Brasil: secção 1, Rio de Janeiro, DF, ano 82, n. 184, p. 11937-11984, 9 ago. 1943.

BRASIL. **Lei nº. 11.445, de 05 de janeiro de 2007.** Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico; altera as Leis nos 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; revoga a Lei no 6.528, de 11 de maio de 1978; e dá outras providências.

BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho. **Resolução n. 194, de 19 de maio de 2014.** Diário Eletrônico da Justiça do Trabalho: caderno judiciário do Tribunal Superior do Trabalho, Brasília, DF, n. 1479, p. 1-16, 23 maio 2014.

CLÈVE, Clèmerson Merlin; LORENZETTO, Bruno Meneses. Teorias Interpretativas, Capacidades Institucionais e Crítica. *In Revista Direitos Fundamentais & Democracia*, Curitiba, v. 19, n. 19, p. 131-168, jan./jun. 2016.

DE CASTRO, Federico. **Derecho Civil de España.** 2. Ed. Madrid. 1949.

DELGADO, Mauricio Godinho. **Princípios de direito individual e coletivo do trabalho.** São Paulo: LTr, 2001.

DMITRUK, Erika Juliana. O princípio da integridade como modelo de interpretação construtiva do direito em Ronald Dworkin. *In: Revista Jurídica da UniFil*, [S.l.], v. 4, n. 4, p. 144-158, out. 2018. ISSN 2674-7251.

DWORKIN, Ronald. **Uma questão de Princípio** (Tradução de Luís Carlos Borges). 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

DWORKIN, Ronald. **O império do Direito**. (Tradução de Jefferson Ruiz Camargo). 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

DWORKIN, Ronald. **Levando os Direitos a Sério**. (Trad. de Nelson Boeira). 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2011.

FERRI, Caroline Feliz Sarraf. **Teoria da integridade: Uma abordagem da sistematização de Ronald Dworkin**. In: *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, XVI, n. 111, abril 2013. Disponível em: < <https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-constitucional/teoria-da-integridade-uma-abordagem-da-sistematizacao-de-ronald-dworkin/> >. Acesso em 28 de março de 2018.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia: entre a facticidade e a falidade**. v. 1. (Trad.) FLávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997. p 276-277.

MARINHO, Jefferson Luiz Alves. **Teoria da integridade de Ronald Dworkin: um olhar matemático para a tese da resposta correta**. *Prisma Jurídico*, 2017.

OLIVEIRA, Francisco Antonio. **Comentários às súmulas do TST**. 9. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

OLIVEIRA, Walter. **O Judiciário legisla? O uso da jurisprudência como lei: o caso da súmula 331 do Tribunal Superior do Trabalho**. 2015. 183 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2015.

OLIVEIRA, Natalia Altieri Santos de Oliveira, FISCHER, Luly Rodrigues da Cunha. **A desigualdade no acesso a terra sob a ótica do princípio da igualdade de Ronald Dworkin** *Rev. De Teorias da Justiça, da Decisão e da Argumentação Jurídica* | e-ISSN: 2525-9644 | Brasília | v. 3 | n. 1 | p. 74 – 90 | Jan/Jun. 2017.

PADILHA, Norma Sueli. **A leitura principiológica do Direito do Trabalho na nova hermenêutica constitucional**: uma análise de colisão de valores frente a Súmula n. 331 do TST. Revista do Tribunal Superior do Trabalho, v. 21, p. 153-181, 2012.

PLÁ RODRIGUEZ, Américo. **Princípios de direito do trabalho**. 3<sup>a</sup> ed. São Paulo: LTr, 2000.

SILVA, Luiz de Pinho Pedreira da. **Principiologia do Direito do Trabalho**. 2<sup>a</sup> ed. São Paulo: LTr, 1999.

# O EXERCÍCIO PROFISSIONAL DAS ASSISTENTES SOCIAIS<sup>1</sup> NO INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DE MATO GROSSO – IFMT

Soraide Isabel Ferreira<sup>2</sup>  
Janaina Carvalho Barros<sup>3</sup>

**Resumo:** O presente artigo tem por objetivo apresentar algumas reflexões sobre o exercício profissional das Assistentes Sociais no Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Mato Grosso: demandas sociais e respostas profissionais<sup>4</sup>. Para desenvolver esta discussão, realizamos a Pesquisa Descritiva, com abordagem qualitativa, sendo as informações coletadas por meio de entrevistas semiestruturadas com 9 (nove) Assistentes Sociais, lotadas em diferentes *campi* de Mato Grosso. Os resultados demonstram que o tempo dedicado ao processo de conhecimento e sistematização sobre a realidade com a qual se trabalhará é dividido com o volume de demandas excessivas para o número de profissionais disponíveis. Isso leva a uma tendência de aligeiramento e superficialização que termina por restringir a intervenção ao atendimento de demandas

---

<sup>1</sup> Utilizaremos a forma nominal no gênero feminino, visto que a grande maioria das profissionais do Serviço Social do IFMT é composta por mulheres.

<sup>2</sup> Mestra em Política Social pela Universidade Federal de Mato Grosso – UFMT e Assistente Social do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Mato Grosso – IFMT, *campus* Cuiabá. **E-mail:** ysa.ferreira21@gmail.com **ORCID:** <https://orcid.org/0000-0001-5443-2376>. **LATTES:** <http://lattes.cnpq.br/5224777706293960>.

<sup>3</sup> Doutora em Serviço Social e Política Social pela Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ, professora do Departamento de Serviço Social e do Programa de Pós-Graduação em Política Social da Universidade Federal de Mato Grosso – UFMT, *campus* Cuiabá. **E-mail:** jan-cars@hotmail.com **ORCID:** <https://orcid.org/0000-0002-4075-4080>. **LATTES:** <http://lattes.cnpq.br/5452610376459339>

<sup>4</sup> Pesquisa aprovada pelo Comitê de Ética em Pesquisa CEP/Humanidades-Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT). Parecer nº 2.430.385.

emergenciais, sem a devida problematização, o que prejudica a análise sob a ótica da dimensão coletiva, assim como o avanço no desenvolvimento das ações socioeducativas.

**Palavras-chave:** Política de Educação Profissional e Tecnológica. Serviço Social. Exercício Profissional.

## THE PROFESSIONAL PRACTICE OF SOCIAL WORKERS AT THE FEDERAL INSTITUTE OF EDUCATION, SCIENCE AND TECHNOLOGY OF MATO GROSSO – IFMT

**Abstract:** This article aims to present some reflections on the professional practice of Social Workers at the Federal Institute of Education, Science and Technology of Mato Grosso: social demands and professional responses. To develop this discussion, we conducted the Descriptive Research, with a qualitative approach, with the information collected through semi-structured interviews with 9 (nine) Social Workers, located in different campuses in Mato Grosso. The results demonstrate that the time dedicated to the process of knowledge and systematization about the reality with which will be worked is divided with the volume of excessive demands for the number of available professionals. This leads to a tendency towards lightening and superficialization that ends up restricting the intervention to meet emergency demands, without due problematization, which undermines the analysis from the perspective of the collective dimension, as well as the progress in the development of socio-educational actions.

**Keywords:** Professional and Technological Education Policy. Social Service. Professional Practice.

### Notas Introdutórias

Para analisarmos o exercício profissional das Assistentes Sociais no Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Mato Grosso (IFMT) a partir das demandas e das respostas profissionais, nos referenciamos em Guerra (2012); Santos (2013) e Torres (2017)



que o definem como “síntese de múltiplas determinações”. Portanto, nessa análise ele é apreendido como mediação historicamente determinada pelas condições objetivas e subjetivas de trabalho, decorrentes dos processos de resistências frente ao capitalismo e da maturidade teórico-metodológica, ético-política e técnico-operativa que se expressou com o Projeto Ético Político profissional do Serviço Social.

Assim, discutir o exercício profissional em uma instituição pública de ensino exigiu que compreendêssemos a Educação como parte constitutiva da Política Social do Estado Capitalista que tem retirado sua concepção de direito e a convertido em mercadoria, de tal forma que Educação passa a ser um dos principais alvos da desresponsabilização estatal, o que se aprofundada diante do processo de “[...] liberalização e desregulamentação dos mercados financeiros [...]” (IAMAMOTO, 2015, p. 117).

A Educação Profissional e Tecnológica, criada em 2008, é também alvo da desobrigação do Estado quanto às suas responsabilidades sociais. Assim, mesmo com sua significativa relevância no combate à extrema desigualdade socioeconômica que obriga grande parte dos filhos da classe trabalhadora a buscar a inserção no mundo do trabalho visando complementar o rendimento familiar, ou a auto sustentação, muito antes dos 18 anos de idade (MOURA, 2007), esta tem sido submetida ao mercado, abandonando a formação humana, prevista na perspectiva de integração entre Educação Básica e Educação Profissional.

Sabemos que embora o ingresso das Assistentes Sociais na Educação tenha ocorrido na década de 1930, é somente a partir da década de 1990, em consonância com o amadurecimento do Projeto Ético-Político, que se visualiza um considerável aumento dessas profissionais na referida política, sendo este aumento oriundo da

luta do conjunto CFESS/CRESS e do envolvimento das mesmas na construção do Projeto de Lei (PL) nº 3.688/2000<sup>5</sup>.

Assim, a inserção do Serviço Social na Educação deve ser apreendida como uma reflexão política da função social da profissão, na luta pela formação de sujeitos críticos e na efetivação de direitos, contribuindo para a construção de uma educação transformadora (ALMEIDA, 2003). Desse modo, cabe às Assistentes Sociais a formulação de ações para que se efetive no âmbito escolar o direito ao acesso e permanência dos estudantes no processo formativo, considerando Projeto Ético Político que direcionam a profissão.

Para desenvolvermos o estudo, utilizamos a Pesquisa Descritiva, com abordagem qualitativa, sendo as informações coletadas por meio de entrevistas semiestruturadas com 9 (nove) Assistentes Sociais, lotadas em diferentes *campi*, localizados em cidades polos das macrorregiões de Mato Grosso.

Com a autorização do IFMT e a aprovação do projeto no Comitê de Ética em Pesquisa da UFMT, as Assistentes Sociais que atuam no Instituto Federal de Educação foram contatadas e convidadas a participar da pesquisa mediante todos os esclarecimentos quanto à ética do pesquisador, à garantia do sigilo da identidade das entrevistadas, à confidencialidade dos dados e à possibilidade de desistência a qualquer momento da pesquisa. Após a coleta de dados, as informações gravadas foram transcritas, garantindo a fidedignidade das informações. E ainda, a fim de resguardar a identificação das participantes, optamos por nomear “*Entrevistada A*”, seguindo a ordem alfabética de entrevistas realizadas.

---

<sup>5</sup> Dispõe sobre a inserção do Assistente Social no quadro de profissionais da Política de Educação, aprovado somente em 2013.

As profissionais selecionadas ingressaram no IFMT após a aprovação do regulamento da Assistência Estudantil (2012). Dado ao processo de Remoção e de Nomeação, a atuação do exercício profissional variou entre 3 (três) meses a 5 (cinco) anos. Referente à jornada de trabalho, as Assistentes Sociais entrevistadas cumprem entre 30 (tinta) horas a 40 (quarenta) horas semanais, devido a não garantia da Lei 12.317/2010<sup>6</sup>. Destas somente uma não tinha especialização, sendo que uma concluiu e outra estava cursando Mestrado. Quanto ao vínculo empregatício todas são concursadas.

O artigo apresenta alguns resultados da dissertação de Mestrado, cujo objetivo foi analisar o exercício profissional das Assistentes Sociais que atuam no âmbito do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Mato Grosso, a partir das demandas sociais e das respostas profissionais. Dessa forma, apontamos as principais requisições institucionais e demandas profissionais; o trabalho em equipe multiprofissional; as condições e as relações de trabalho e, as respostas que as profissionais vem delineando diante de sucessivos cortes de recursos que impactam os Institutos Federais e, consequentemente, a atuação profissional.

## **1 O exercício profissional das Assistentes Sociais na Política de Educação Profissional e Tecnológica: implicações e rebatimentos da ofensiva neoliberal**

A sociedade contemporânea vem presenciando profundas transformações implementadas pelos processos macroeconômicos,

---

<sup>6</sup> Dispõe sobre a jornada de trabalho dos servidores da Administração Pública Federal direta, das autarquias e das fundações públicas federais, e dá outras providências.

configurados pela mundialização do capital e pela reestruturação produtiva, que, em conjunto, atingem as formas de sociabilidade humana, provocando mudanças no mundo do trabalho que aliadas à política neoliberal e à reforma do Estado impactaram diretamente os direitos conquistados pela classe trabalhadora.

O impacto dessas mudanças, no Brasil, tem particularidades por ser um país marcado pela concentração de renda e poder, os quais favoreceram a consolidação de modos desiguais de apropriação da riqueza ao longo da sua história, formando grandes antagonismos entre as classes. Por sua vez, a concepção de mudanças vislumbrada com a Constituição de 1988, na qual é garantido um sistema de proteção social na perspectiva universalista, não se consolida, sendo os direitos destituídos, dentre eles a Educação, antes mesmo de sua consolidação (NETTO, 2006), numa clara tendência de deslocamento das ações governamentais públicas de perspectiva universal para a sua privatização/mercantilização (MOTA, 2004), instituindo critérios de seletividade e focalização no atendimento aos direitos, o que reduz as responsabilidades do Estado na prestação direta de serviços educacionais com a progressiva diminuição nos investimentos públicos.

Nesse período foi criada a Política de Educação Profissional e Tecnológica, o que favoreceu a expansão do número Institutos Federais (IFs) em todo o país, por meio do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI). Segundo Moura (2007), o aumento dos IFs ocorreu devido ao objetivo do governo de valorizar a Educação Profissional e Tecnológica (EPT), de tal forma que, nos últimos 10 (dez) anos ela passou a ser referência na área da Educação pública, sendo relevante para o com-

bate à desigualdade de acesso à Educação e ao combate à extrema desigualdade socioeconômica.

No entanto, os ajustes estruturais implementados decorrentes da incorporação da agenda neoliberal, cujo foco principal se centra em sucessivos processos de contrarreforma do Estado, atingiu diretamente a EPT, que oferta Ensino Médio, Subsequente e Superior, fazendo com que os IFs tenham dificuldades financeiras para desenvolver seus projetos educacionais voltados para o tripé: ensino, pesquisa e extensão, o que, conseqüentemente, prejudica o processo de ensino e de aprendizagem dos estudantes, visto que a formação preconizada requer a unicidade entre conhecimento teórico e prático, o que significa mais investimentos na contratação de professores e melhoria dos seus laboratórios.

Nesse período de retrocesso de direitos, incidiu o amadurecimento do Projeto Ético-Político do Serviço Social, resultando, por sua vez, no aumento da inserção do Serviço Social na Política de Educação. Dessa forma, o exercício profissional das Assistentes Sociais ganhou contornos de enfrentamento político-ideológico à ordem vigente, por meio da defesa intransigente dos direitos humanos, da recusa do arbítrio e do autoritarismo, do aprofundamento da democracia.

Assim, dada a necessidade de contribuir com exercício profissional das profissionais do Serviço Social na Educação, nas diferentes instituições de ensino, bem como nos diversos níveis e modalidades de ensino, foi elaborado um importante documento intitulado “*Subsídios para a atuação de Assistentes Sociais na Política de Educação*” (CFESS, 2013), que nos fornece elementos teóricos que direcionam a direção política dos profissionais, ao afirmar que:

A educação é um complexo constitutivo da vida social, que tem uma função social importante na dinâmica da reprodução social, ou seja, nas formas de reprodução do ser social, e que numa sociedade organizada a partir da contradição básica entre aqueles que produzem a riqueza e aqueles que exploram os seus produtores e expropriam sua produção. Este complexo assume predominantemente o caráter de assegurar a reprodução dos contextos sociais, das formas de apreensão do real, do conjunto de habilidades técnicas, das formas de produção e de socialização do conhecimento científico que reponham contínua e ampliadamente as desigualdades entre as classes fundamentais e as condições necessárias à acumulação incessante. Integra, junto com outras dimensões da vida social, o conjunto de práticas sociais necessárias à continuidade de um modo de ser, às formas de sociabilidade que particularizam uma determinada sociedade. Sua função social, portanto, é marcada pelas contradições, pelos projetos e pelas lutas societárias e não esgota nas instituições educacionais, embora tenha nelas um espaço privilegiado de objetivação (CFESS, 2013, p. 16).

Sabemos que a Política de Educação no sistema capitalista cumpre uma função social decorrente da contradição de classes, ou seja, ela assume o papel social de assegurar os interesses de classes, tanto da burguesia quanto da classe trabalhadora. Diante disso, a luta a ser travada pela sociedade não é por uma Educação restrita à escolarização formal como forma de aprendizagem, mas por uma Educação que supere essa lógica de ensino voltado para os interesses burgueses em detrimento dos interesses dos trabalhadores.

Neste sentido, Almeida (2011, p. 25) ressalta que,

[...] pensar a inserção dos assistentes sociais na área de educação nos coloca o desafio de compreender e acompanhar teórica e politicamente como as requisições postas a esse profissional estão articuladas às tendências contraditórias da política de educação de ampliação das formas de acesso e de permanência na educação escolarizada diante de um cenário em que a realidade local encontra-se cada vez mais imbricada com a dinâmica de mundialização do capital.

Assim, ainda que a Educação seja garantida no marco legal/jurídico como direito social e garantia fundamental, a tendência na organização dessa política tem sido o subfinanciamento como estratégia para perda de qualidade dos serviços e a abertura para o mercado privado. Essa realidade coloca como desafio às Assistentes Sociais fazer uma crítica e autocrítica da realidade social, problematizando os determinantes conjunturais e institucionais que impactam no cotidiano profissional, de modo a explicar a realidade social e contribuir com a efetivação dos direitos do segmento estudantil.

O exercício profissional das Assistentes Sociais na Política de Educação Profissional e Tecnológica tem como direção um conjunto de leis e de regulamentações que possibilitam às profissionais, ainda que sob a hegemonia do capital, a buscarem a ampliação das condições de acesso e de permanência dos estudantes nos diferentes níveis e modalidades de ensino e a formação de sujeitos capazes de pensarem por si mesmos.

Entretanto, como Torres (2017, p. 3) alerta o exercício profissional “[...] é historicamente, subordinado ao sistema capitalista, a reprodução e domínio material e político do capitalista [...]”. Sendo assim, ele sofre interferência daqueles que controlam a organização onde atua, expressando o direcionamento do Estado, que responde tanto aos interesses do capital quanto dos trabalhadores, a depender da correlação de forças. Nesse sentido:

Vários são os elementos que interferem no exercício profissional dentre eles, os compromissos ético-políticos que informam o projeto profissional e as condições de sua realização – as condições e relações de trabalho em que se inserem os assistentes sociais. São elementos fundamentais e

indissociáveis para permitirem a passagem do “dever ser” à efetividade das ações dos assistentes sociais nessa direção, impulsionados pelo jogo de forças sociais em que se inserem [...] (SANTOS, 2013, p. 99).

Desse modo, as Assistentes Sociais necessitam de um conjunto de conhecimentos para identificar e intervir na realidade, haja vista que a materialização do seu exercício profissional só pode ser entendida em relação aos condicionantes externos e internos a sua intervenção. Assim a própria construção dos espaços ocupacionais também é um produto histórico, condicionado pelo movimento das classes sociais em determinado estágio do capitalismo, e pelo modelo de respostas teórico-práticas carregadas de conteúdo político dadas pela categoria profissional.

## **2 O exercício profissional das Assistentes Sociais no Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Mato Grosso – IFMT: desafios para o trabalho multiprofissional**

Com a expansão das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) ocorreu também a criação, expansão e interiorização dos IFs em nível Médio, Subsequente e Superior, ainda que esta tenha ocorrido de forma precária, com equipamentos e espaços físicos por vezes inadequados e equipes incompletas. Tal expansão dos IFs gerou uma demanda crescente pela Assistência Estudantil, o que levou no ano de 2010 a aprovação do Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES).

O PNAES foi aprovado pela Resolução 002/2012/IFMT e regulamentado pela Resolução 094/2017/IFMT como política de Assistência Estudantil do IFMT. A partir da referida regulamenta-



ção houve certo “reconhecimento” para inserção das Assistentes Sociais, fato que pode ser conferido pelo número de nomeações ocorridas entre 2013 e 2017 no país. No caso de MT foi computado 15 (quinze) novas profissionais via concurso público, assim, atualmente, dos 19 (dezenove) *campi* do IFMT somente em um ainda não tem essa profissional.

Embora seja recente a ampliação do número de Assistentes Sociais no IFMT, as profissionais entrevistadas demonstram que estão engajadas na defesa radical da EPT enquanto direito conquistado pelos trabalhadores, particularmente na defesa de uma Educação Integrada, laica, pública, gratuita e de qualidade, sendo dever do Estado prover Educação pública.

Com essa perspectiva, as Assistentes Sociais, por meio de intervenções individuais e em conjunto com os demais profissionais, lutam ainda pela garantia do acesso, da permanência, da qualidade da Educação e da gestão democrática da Educação (ALMEIDA, 2003). Como exemplo dessas ações mencionamos o desenvolvimento do Fórum da Assistência Estudantil<sup>7</sup> - instância de democratização da gestão da Política de Assistência Estudantil que prevê a participação dos diversos setores e segmentos que compõe a gestão, execução e beneficiários da Assistência Estudantil, com o objetivo de compartilhar experiências e intervenções profissionais, assim como qualificar o debate coletivo dos diferentes aspectos que perpassam a permanência escolar dos estudantes.

Neste sentido, o relato da *Entrevistada A* afirma “[...] eu vejo como avanço o 1º Fórum da Assistência Estudantil realizado em 2017.

---

<sup>7</sup> Regulamentado por meio da Portaria do Consup nº 2.504 de 10/10/2017.

Era uma reivindicação nossa. [Isso só foi possível] com a entrada de uma representante [da categoria profissional] na reitoria [...]”. Já a *Entrevista D* afirma que “[...]estamos na rede desde 2012 [...] nós tivemos oportunidades de opinar sobre nosso trabalho, só que não foi uma oportunidade dada apenas, foram oportunidades construídas dentro dos espaços que pudemos nos inserir enquanto profissionais”.

As entrevistadas identificam que o exercício profissional é reconhecido pelas respostas interventivas, em que as profissionais reconhecem as relações sociais e as interpreta por meio dos fenômenos sociais decorrentes de diferentes expressões da questão social<sup>8</sup>. Afirmam também que há a necessidade de uma maior projeção do exercício profissional dessas profissionais na EPT, no sentido de reconhecer e se apropriar com mais profundidade das suas competências técnica e política.

Outro aspecto que merece ser refletido é que as Assistentes Sociais desenvolvem a maioria de suas intervenções em equipes multiprofissionais, sendo estas compostas por: assistente social, pedagogo, psicólogo, técnico em assuntos educacionais, tradutor e intérprete da Língua Brasileira de Sinais e assistente de alunos. Quanto ao trabalho em equipe as profissionais afirmaram que:

*[...] o trabalho, geralmente, está acontecendo a partir das demandas que chegam, cada demanda traz a sua urgência. Então, para que eu possa realizar o trabalho conto com o profissional que esteja ali naquele momento. [...] Mas, não existe um planejamento [...]. Foi proposto que fizéssemos reuniões mensais para conversar a respeito [das demandas [...]] (Entrevistada C).*

---

<sup>8</sup> “[...] apreendida como um conjunto das expressões das desigualdades da sociedade capitalista madura, que tem uma raiz comum: a produção social é cada vez mais coletiva, o trabalho torna-se mais amplamente social, enquanto que a apropriação dos seus frutos mantém-se privada, monopolizada por uma parte da sociedade [...]” (IAMAMOTO, 2015, p. 20).

*[...] o planejamento é feito nas comissões, por exemplo, de Assistência Estudantil, do Núcleo de Apoio às Pessoas com Necessidades Especiais (NAPNE), do Núcleo de Qualidade de Vida e do Trabalho, da Permanência e Êxito. São comissões que estamos inseridas [...], no entanto trabalhar em uma comissão é diferente de trabalhar numa equipe [multiprofissional] que vai atuando mais no cotidiano. [A comissão atua] mais na pontualidade dos encontros [...]* (Entrevistada I).

Neste sentido, Iamamoto (1998, p. 107) afirma que “[...] o processo de trabalho onde se insere o assistente social não é por ele organizado e nem é exclusivamente um processo de trabalho do assistente social, ainda que dele participe com autonomia ética e técnica”. E Vasconcelos (2012, p. 443) acrescenta que “dificilmente um só profissional daria conta de todos os aspectos de uma realidade tão complexa e tornada intencionalmente mais complexa, o que leva [...] a recorrer-se ao trabalho [multiprofissional]”. Sendo assim necessário as Assistentes Sociais entenderem a lógica do trabalho interdisciplinar, sem perder as diretrizes da profissão.

Sabemos que a qualidade do processo educacional depende da atuação conjunto de seus trabalhadores de forma interdisciplinar, interinstitucional e intersetorial, pois nenhuma profissão é responsável individualmente por solucionar e/ou encaminhar as inúmeras necessidades apresentadas no cotidiano escolar. Em relação a atuação das Assistentes Sociais espera-se que possua habilidades e competências para construção de intervenção junto à equipe multiprofissional, propondo estratégias através de seus conhecimentos técnicos e políticos, fazendo a mediação entre a escola-discente, assim como articulando com as diversas políticas sociais e com os Órgãos de Defesa de Direito, fortalecendo a intersetorialidade<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup> Conforme Bronzo e Veiga (2007), a intersetorialidade não se traduz ao mero encaminhamento das situações atendidas, trata-se de uma ação integrada e articulada com diversos setores para o enfrentamento da questão social.

No entanto, diante da intensificação de requisições, demandas e das atividades desempenhadas, as entrevistadas afirmam que estão centralizando suas ações basicamente nos procedimentos operacionais estabelecidos na Política de Assistência Estudantil. Afirmam também que o planejamento multiprofissional poderia contribuir para “*conhecer os estudantes; planejar ações; elaborar intervenções e definir prioridades*”, promovendo uma discussão sobre os fluxos atendimentos, o que coaduna com a afirmativa de Vasconcelos (2015) sobre os conhecimentos necessários a uma inserção crítica na realidade.

A sistematização da prática é também um passo necessário para problematizar as intervenções; identificar suas características, dificuldades e lacunas; evidenciar a necessidade de aprofundamento teórico para compreender as expressões da questão social, de modo a interpretá-las para atender as necessidades dos estudantes.

As entrevistadas identificam a fragilidade no planejamento e na sistematização - fatores necessários para a realização de uma intervenção cada vez mais qualificada, alargando os horizontes profissionais rumo à problematização e à apreensão da realidade, com base nas prerrogativas profissionais e nos direitos sociais.

### **3 As requisições, demandas e as respostas profissionais: limites e possibilidades para o exercício profissional das Assistentes Sociais do IFMT**

No que se referem às requisições institucionais, evidenciamos que a principal consiste na Política de Assistência Estudantil, que envolve um trabalho preconizado pelo PNAES, com objetivo de garantir o acesso e a permanência dos estudantes devidamente matriculados em Instituições Federais de Ensino, bem como prevenir

situações de abandono e de repetência escolar oriundos de condições de pobreza, que impactam no seu desenvolvimento educacional.

O Fórum Nacional de Pró-Reitores de Assuntos Comunitários e Estudantis (FONAPRACE) define assistência estudantil como:

[...] um conjunto de princípios e diretrizes que norteiam a implantação de ações para garantir o acesso, a permanência e a conclusão de cursos dos estudantes das IFES [Instituições Federais de Ensino Superior], na perspectiva de inclusão social, formação ampliada, produção de conhecimento, melhoria do desempenho acadêmico e da qualidade de vida, agindo preventivamente, nas situações de repetência e evasão, decorrentes da insuficiência de condições financeiras (FONAPRACE, 2007).

Embora um dos objetivos principais do PNAES seja reduzir as taxas de retenção e evasão escolar, contribuindo para a permanência dos estudantes na instituição de ensino e minimizando os efeitos das desigualdades sociais, o programa ainda não tem atendido de forma universal o público que busca os seus serviços, ou seja, os estudantes cuja renda *per capita* familiar seja de até um salário mínimo e meio e os estudantes sejam oriundos de escola pública.

Porém, a escassez de recursos econômicos afeta de modo especial a Política de Assistência Estudantil, pois com a aprovação da Proposta de Emenda à Constituição (PEC 241/55) por meio da aprovação da Emenda Constitucional (EC/95), mudança constitucional que instituiu um Novo Regime Fiscal que prevalecerá, inicialmente, por 20 anos, o congelamento de despesas primárias e com a liberação dos pagamentos relativos ao mercado financeiro, estarão limitadas por esse longo período, as possibilidades da implementação de novas políticas públicas que objetivem diminuir a enorme desigual-

dade brasileira, das quais destacamos o de acesso e de permanência na Educação Profissional e Tecnológica.

Assim, registra-se uma progressiva diminuição nos investimentos na área da Educação do IFMT, nos três últimos anos, conforme dados coletados na Plataforma Nilo Peçanha<sup>10</sup>. Em De 2017 que foi de 19.043.290,00, caiu em 2018 esse número para 17.526. 795,00 e em 2019 houve uma queda ainda maior para 12.920.216,32. Com esses cortes, a Política de Assistência Estudantil tem sido seriamente impactada, o que prejudica diretamente a inserção dos estudantes que necessitam dos auxílios para permanecerem na instituição.

Sobre o número de estudantes matriculados nos respectivos *campi* pesquisados e o quantitativo inseridos no Programa de Assistência Estudantil, temos:

**Tabela 1** – Estudantes matriculados e estudantes bolsistas no ano de 2017.

<b>Campus</b>	<b>Total de estudantes matriculados</b>	<b>Total de Bolsistas de Auxílios Estudantis</b>
<b>Confresa</b>	1.305	xxx
<b>Cuiabá – Cel. Octayde Jorge da Silva</b>	8.248	691
<b>Pontes e Lacerda</b>	1.494	96
<b>Primavera do Leste</b>	1.050	246
<b>Rondonópolis</b>	1.066	130
<b>Sinop</b>	454	32
<b>Tangará da Serra</b>	576	130
<b>Várzea Grande</b>	2.604	167

**Fonte:** Elaborado pela Autora, com base nos dados da Plataforma Nilo Peçanha (2017) e com base nos dados da Assistência Estudantil (2017).

<sup>10</sup> (plataformanilopecanha.org).

Com recursos insuficientes fica a cargo das Assistentes Sociais a difícil tarefa de selecionar os estudantes mais vulneráveis dentre os já vulneráveis. Conforme demonstra os dados, o número de estudantes bolsistas é muito reduzido quando comparado com o número de estudantes matriculados, o que nos leva a afirmar que o parco investimento orçamentário tem resultado na oferta de poucas vagas para a Assistência Estudantil, a qual ainda não conseguiu atender de forma universal os estudantes que necessitam de um auxílio para se manterem nesta instituição de ensino.

Identificamos várias intervenções profissionais junto à Política de Assistência Estudantil como: a análise socioeconômica dos candidatos; o acompanhamento dos estudantes bolsistas, sinalizadas como as que mais demandam tempo das profissionais, seguido de outras, não menos importantes, como o relato do planejamento das ações; a elaboração do edital e o monitoramento e a execução das atividades, as quais exigem competência e o desenvolvimento de várias ações profissionais. Essas etapas demonstram a complexidade das ações que envolvem essa política, que requer conforme o “Subsídios para a atuação de Assistentes Sociais na Política de Educação”, um trabalho voltado para o processo de acesso e viabilização de direitos para permanência dos estudantes na instituição.

Em relação à análise socioeconômica, a Lei de Regulamentação da Profissão/1993 não especifica que essa seja uma atribuição privativa das Assistentes Sociais. Dessa forma, profissionais de outras áreas que compõem a Comissão Local Permanente da Assistência Estudantil (CLPAE) também participam da análise para selecionar quais serão os estudantes que serão contemplados pelas modalidades de bolsas ofertadas pela instituição.

Quanto ao acompanhamento, ressaltamos que ele vai além da questão da verificação de notas e de faltas, dado que consiste em um atendimento sistemático durante todo o ano letivo na tentativa de evitar a retenção e a evasão escolar. O processo de acompanhamento dos estudantes não consiste também em uma atribuição privativa das Assistentes Sociais, ao contrário, trata-se de uma ação essencialmente coletiva que deve envolver fundamentalmente os coordenadores de cursos e os professores, pois são eles que atuam mais diretamente com os estudantes no cotidiano escolar.

Embora a pesquisa tenha demonstrado que a requisição institucional preponderante seja a atuação na Política de Assistência Estudantil, as entrevistas afirmam que atuação nessa política está centralizada na concessão de auxílios financeiros, sendo, muitas vezes, silenciados outros aspectos que envolvem os estudantes, bem como outras medidas necessárias para a sua permanência na instituição. Como exemplo citaram a condição de saúde física e emocional, problemas familiares, relacionamento professor-aluno, integração social à escola, dificuldades financeiras, o que reafirma que o sucesso e diplomação acadêmica não se limita estritamente ao repasse monetário concedido através dos auxílios e bolsas, mas o acesso a um conjunto de políticas públicas. Segundo Vargas (2008), questões como desigualdades de acesso aos capitais econômico, social e cultural podem também influenciar na conclusão dos estudos.

As profissionais são requisitadas para atuarem na análise dos critérios estabelecidos nos editais da Assistência Estudantil como preencher registros, verificar documentos comprobatórios, avaliar as justificativas apresentadas nos recursos dos estudantes, sendo essa atividade mediada por sistemas informacionais. Isso



gera algumas ambiguidades no seu exercício profissional, como o descompasso entre o acesso ao direito e os critérios seletivos; o enquadramento das necessidades dos estudantes às determinações estabelecidas nos auxílios estudantis e, por sua vez, impacta na efetivação do direito à Educação como política pública de direito destinada aos estudantes vulneráveis.

Nesse sentido, Torres (2017, p. 8) afirma que o exercício profissional das Assistentes Sociais “[...] é necessariamente mediada pelas requisições e demandas que expressam os interesses tanto daqueles que o contratam como trabalhador assalariado, como dos próprios usuários [alunos]”. Assim, polarizado pelos interesses distintos reproduzem interesses contrapostos da instituição empregadora e dos estudantes, o principal demandante dos seus serviços sociais.

Segundo Iamamoto (2015, p. 20, grifos da autora),

Um dos maiores desafios que o Assistente Social vive no presente é desenvolver sua capacidade de **decifrar a realidade e construir propostas de trabalho criativas e capazes de preservar e efetivar direitos, a partir de demandas emergentes no cotidiano**. Enfim, ser um profissional **propositivo e não só executivo**.

Verificamos que as respostas profissionais as demandas institucionais seguem a tendência de um trabalho individualizado, o que acaba por reforçar a lógica da adequação e do “ajustamento” dos estudantes nos programas e serviços determinados pelas políticas públicas.

[...] o nosso trabalho está sendo desenvolvido no sentido da garantia do direito do aluno, não só de inseri-lo na Política de Educação, visto que trabalhamos com uma camada da população que historicamente vem alijada do processo de educação formal. [Quando] pensamos na educa-

ção profissional de jovens e adultos, trata-se de pessoas que ingressam na educação fora da idade própria. [...] eu acredito que a nossa atuação profissional dentro dessa perspectiva de trabalho contribui para vida de modo geral dessas pessoas, porque não termina aqui. Eu acho que é um processo de transição em que vai prepará-lo não só para o mercado de trabalho, mas para vida, para satisfação das necessidades de modo geral (Entrevistada D).

Muito embora o reconhecimento da Política de Educação como direito social tenha atravessado as falas das profissionais, constatamos que talvez em decorrência de fatores como gestão, condições e relações de trabalho, sua intervenção tem se limitado a serem operadoras de programa e serviço e não como agentes da política. Ou seja, as Assistentes Sociais atuam nos serviços cada vez mais focalizantes, o que imprimem na intervenção profissional a dinâmica da emergência, estabelecendo prioridades para as ações dos assistentes sociais o que favorece para o desenvolvimento de ações seletivas, paliativas, assistencialistas, por meio de programas com critérios que inviabiliza o acesso de muitos estudantes de baixa renda na referida política.

Isso nos sinaliza para a necessidade de desenvolver ações coletivas, como afirma Torres (2017, p. 11).

[...] ao exercer sua profissão os assistentes sociais se deparam com inúmeras situações que os mobilizam a construir respostas profissionais [coletivas], dentre elas, destacam as demandas apresentadas pelos usuários, quer seja de modo espontâneo, quer seja em decorrência de encaminhamentos de outros profissionais [...].

Ainda que de forma individual, as profissionais têm visto como possibilidade o fato de serem agentes na construção da correlação de forças entre os interesses do Estado e dos estudantes e se utilizado disso para responder as requisições institucionais na pers-

pectiva de direitos, reconhecendo que a atuação na Política de Assistência Estudantil “é uma das dimensões da atuação profissional e não podemos nos reduzir a ela” (SILVA, 2012, p.17)

Para que se possa superar a imediatividade desse cotidiano profissional é preciso que as Assistentes Sociais não só conheçam bem as políticas sociais, como requer uma permanente preocupação com o desenvolvimento das habilidades e competências estabelecidas nas dimensões teórico-metodológico, ético-político e técnico operativa, para subsidiar a leitura crítica, propositiva e ações planejadas, continuadas, integradas e articuladas. E ainda, entender suas atribuições privativas e competências junto a gestão, planejamento, coordenação e operacionalização de inúmeros programas e serviços, assim como atuar politicamente junto aos estudantes, órgãos de controle social, entre outros.

Com relação às principais demandas profissionais, as entrevistadas foram unânimes em afirmarem que elas consistem na evasão escolar.

[...] a maior parte das evasões [...] decorrem do Bullying. [...]. Não nos é dada a condição [de acompanhamento]. Se o professor lançasse a frequência do aluno no sistema, eu conseguiria saber se aquele aluno que eu fiz um atendimento a uma semana atrás se ele continua vindo, se faltou. Para fazer um acompanhamento mais próximo desse aluno, [preciso] ir buscar [saber] se [...] aconteceu alguma coisa, se ficou doente, se ele não retornou. [...] [porém] não consigo fazer o acompanhamento desse aluno quando chega [a informação] o aluno já tinha dois meses fora da escola (Entrevistada C).

As entrevistadas apontam a fragilidade do acompanhamento pedagógico permanente pela equipe escolar, assim como a necessidade de avanço do desenvolvimento de práticas articuladas e interse-

toriais, diante de um cotidiano escolar que expressam situações que revelam diferentes expressões da questão social como desigualdade social e pobreza. Estas geram dificuldades que interferem “na trajetória acadêmica de estudantes de baixa renda, seja através da falta de recursos necessários para o acesso a importantes bens e práticas culturais, seja pela necessidade de conciliar estudos e trabalho” (VARGAS, 2008, p. 50). Porém, muitas vezes, são pouco acompanhadas e percebidas pelos professores e pela equipe escolar em geral, tornando-se, muitas vezes, invisíveis ou dados estatísticos.

Para as profissionais entrevistadas a evasão demonstra uma complexidade de questões que precisam ser desmistificadas, considerando que:

[...] aparece muito a questão da evasão, como desinteresse do aluno, mas vemos diversas expressões da questão social e suas mais complexas e multifacetadas formas. [...] as ações voltadas para permanência aparecem para o Assistente Social tomar iniciativa, estar à frente desse processo, de identificar quais são as demandas dos estudantes, o que está interferindo no processo de permanência. Aí envolve questões familiares e as relacionadas ao desempenho acadêmico (Entrevistada I).

Segundo as entrevistadas, muitos estudantes já ingressam na instituição com dificuldades de aprendizagem, em virtude das fragilidades na formação do Ensino Fundamental que associado a uma série de barreiras sociais em “particular à pobreza, à precarização das relações familiares e parentais, ao trabalho infantil, à violência doméstica, à vitimização ou mesmo à prática de atos infracionais” (AMARO, 2017, p. 47) demonstram que o suposto “desinteresse” ou evasão não é um problema só educacional, mas também social.

[...] os fenômenos evasão ou abandono escolar e reprovação encontram-se completamente imbricados. Contudo, admite-se que os estudos e análises sobre qualidade educacional raramente combinam as informações produzidas por esses dois indicadores, ainda que a complementaridade entre elas seja evidente (ou seja): um sistema educacional que reprova sistematicamente seus estudantes, fazendo com que grande parte deles abandone a escola antes de completar a educação básica (AMARO, 2017, p. 46).

Isso aponta para a exigência da qualificação do trabalho profissional para uma intervenção que envolva estudos, pesquisas, diagnósticos, monitoramento das condições sócio econômicas e das expressões da questão social que se apresenta à instituição e ao profissional.

Dentre as respostas das Assistentes Sociais sobre a evasão escolar, destacamos o depoimento abaixo:

Eu pedi para inserir no sistema de frequência um Nada Consta, no período de transição dos bimestres, pois os estudantes com notas baixas e com problemas disciplinares solicitavam transferência. Nesse momento, eu senti vontade de conversar com eles para saber por que estavam deixando a instituição. E muitas vezes, a saída não era apenas por conta das notas ou por problemas com disciplina. Por trás dessas duas questões apareciam várias outras situações que estão relacionadas com a vida deles, com as dificuldades de estarem ali (Entrevistada D).

Apesar da ocorrência da evasão escolar ser expressiva no IFMT, realidade que não se difere de outros espaços educacionais, identificamos poucas respostas institucionais de forma mais efetiva no seu enfrentamento, ocorrendo um trabalho mais pontual. Isso demonstra a necessidade de implementação de ações integralizadas da equipe para verificar os fatores geradores desse problema, por meio da inserção de serviços socioassistenciais e ações socioeducativos,

na articulação da política de educação com as demais políticas públicas, no processo de democratização da educação (MARTINS, 2007).

Para que se possa superar a imediatividade desse cotidiano profissional é preciso que as Assistentes Sociais não só conheçam bem a rede de serviços, como requer uma permanente preocupação com o desenvolvimento das habilidades e competências estabelecidas nas dimensões teórico-metodológico, ético-político e técnico operativa, para subsidiar a leitura crítica, propositiva e ações planejadas, continuadas, integradas e articuladas. Nesse sentido, é preciso ter clareza “[...] sobre *o que e como fazer*; articulada ao *porque fazer*, [...] ao *para que fazer* [...] e ao *com o que fazer* [...]” (GUERRA, 2012, p. 43).

A intencionalidade do exercício profissional deve estar articulada à compreensão da realidade, pois é ela que indicará os instrumentos e técnicas que contribuirão para a construção das mediações necessárias, as quais são influenciadas pelas condições e relações de trabalho (SANTOS, 2013).

Outro aspecto identificado na pesquisa se refere ao desequilíbrio entre a ampliação das demandas postas ao Serviço Social e os recursos disponíveis (financeiros, humanos, e de estrutura), por parte da instituição, o que repercute na qualidade dos serviços prestados pelas Assistentes Sociais como: práticas individuais, falta de articulação entre as políticas sociais, ausência de diagnóstico mais ampliado dos aspectos que envolvem a permanência dos estudantes na instituição de ensino. Ainda assim, sem cair numa atitude fatalista de que pouco se pode fazer para alterar a realidade e, evitando-se sua outra face, o messianismo, que reforça uma visão heroica da profissão, é possível vislumbrar possibilidades de uma intervenção crítica,

propositiva, competente e qualificada, que referenciada no PEP se comprometa com a luta pela viabilização dos direitos da população destinatária das políticas sociais.

#### **4 As Condições e as relações de trabalho no IFMT: desafios para ao exercício profissional das Assistentes Sociais**

No que se referem às condições objetivas de trabalho que envolvem os aspectos humanos temos a considerar uma unanimidade apresentada pelas Assistentes Sociais entrevistadas, as quais relataram a necessidade de mais profissionais do Serviço Social para atender as demandas dos estudantes do IFMT.

*[...] nós temos mais de 600 estudantes presenciais e somente uma assistente social [...] É uma limitação, ficamos muito focadas na elaboração de editais e nas questões administrativas e não conseguimos trabalhar outras demandas [...] (Entrevistada A).*

*Eu acredito que uma Assistente Social não é suficiente, porque lidamos com várias modalidades de ensino e diferenciadas demandas. Trabalhamos 30 horas ininterruptas, mas para atender os alunos, precisaríamos dividir o nosso trabalho de acordo com os horários dos cursos. Ainda assim, muitas vezes, não conseguimos atender os estudantes noturno [...], o que interfere diretamente na continuidade dos serviços prestados, principalmente em relação aos atendimentos, [...] são várias áreas de atuação também para o Serviço Social, porque ele tem que trabalhar nas demandas do Núcleo de Qualidade de Vida e do Trabalho, no Núcleo de Apoio às Pessoas com Necessidades Específicas (NAPNE) quanto ao ensino. Sendo insuficiente um profissional para atender as demandas” (Entrevistada I).*

Contatamos pelas falas que as Assistentes Sociais não têm condições de atender com qualidade todas as demandas que lhes são colocadas, visto que além das demandas da Assistência Estudantil,

as profissionais atuam nas demandas dos demais estudantes matriculados em diferentes níveis e modalidades de ensino, nas demandas da própria profissão. Também atuam nas demandas do Núcleo de Qualidade de Vida e do Trabalho, por meio do atendimento das questões que perpassam as condições e relações de trabalho dos servidores e; no Núcleo de Apoio às Pessoas com Necessidades Específicas, através do enfrentamento das expressões da questão social que impactam o desenvolvimento educacional dos estudantes.

Mesmo diante da complexidade das requisições e demandas, poucos gestores reconheceram a necessidade de solicitar mais profissionais do Serviço Social sob a justificativa que tal solicitação esbarcaria na falta de código de vaga para nomear novas profissionais. É importante frisar também que na maioria dos *campi*, há dois Pedagogos, dois Técnicos em Assuntos Educacionais, três Assistentes de Alunos, um Psicólogo e uma Assistente Social, o que acaba por gerar uma sobrecarga de trabalho sendo que algumas Assistentes Sociais têm flexibilizado seu horário de trabalho (matutino, vespertino e noturno), na busca de atender os estudantes de todas as modalidades de ensino e acompanhar as situações atendidas. Mesmo assim, tem havido uma descontinuidade do trabalho, pois a profissional divide seu tempo de trabalho com outras atividades referentes às comissões e aos núcleos de trabalho.

Assim ao abordar sobre o quadro de profissionais no IFMT, podemos afirmar que o número de servidores não acompanhou a expansão de matrículas, devido aos restritos recursos orçamentários destinados à Política de Educação Profissional e Tecnológica. Esta realidade favorece a sobrecarga de trabalho, haja vista a quantidade e diversificação das atribuições assumidas pelas Assistentes Sociais,



assim como no desenvolvimento dos procedimentos operacionais estabelecidos por essa política. Sendo importante ressaltar que nem tudo que é requisitado pela instituição ou demandado ao Serviço Social faz parte do rol de competências e de habilidades estabelecidas para essa profissão.

Evidenciamos que as condições de trabalho no IFMT contrariam a Resolução nº 493/2006 do CFESS, que dispõe sobre as condições técnicas e éticas de trabalho da Assistente Social, ao apresentar, quanto ao espaço físico, condições inapropriadas para a realização do exercício profissional. Constatamos uma estrutura física inadequada da sala e/ou a falta de sala adequada para atendimento, refletindo “um despreparo institucional para receber essas profissionais, uma vez que a educação não é um campo tradicional de trabalho das Assistentes Sociais, e sim de outros profissionais que já legitimaram esse espaço, como os professores e pedagogos [...]” (PRADA; GARCIA, 2017, p. 320).

Devido à perspectiva do trabalho multiprofissional, a sala de atendimento está sendo ocupada por profissionais de diferentes áreas. Não se têm em todos os *campi*, até o presente momento, salas específicas para as Assistentes Sociais, sendo necessário adequações no uso do espaço, pois é indispensável em uma intervenção da equipe multiprofissional, o resguardo dos princípios éticos e das particularidades e atribuições privativas das profissionais que compõem o trabalho interdisciplinar, conforme estabelece o Código de Ética Profissional (1993), resguardando-lhes o sigilo profissional.

Outro aspecto mencionado pelas entrevistadas refere-se autonomia profissional no seu exercício profissional, conforme relatos:

*Quando chequei no campus ouvi da minha chefia imediata: “Sabe aquelas coisas específicas da sua profissão? Esquece! [...] a coordenação pedagógica [...] queria fazer uma atividade sobre higiene com os alunos, porque tinha muita reclamação dos professores[...]” (Entrevistada B).*

*[...] estrategicamente, precisaremos avaliar a situação que nos está sendo colocada, que, muitas vezes, vem de forma autoritária, mas de que forma vamos reverter essa situação para garantir nossas prerrogativas e o direito de quem necessita do serviço [...] a perspectiva [a ser assumida] não é a do convencimento, mas de dar resposta qualificada. Precisamos dizer: “olha, do meu trabalho profissional sou eu quem entendo. Não é você que vai me dizer o que eu deveria fazer” (Entrevistada D).*

Esses depoimentos nos levam a tese defendida por Iamamoto (2011), que nenhum trabalhador assalariado possui autonomia plena em seu local de trabalho. Afirmção retoma a dimensão contraditória da profissão, na qual:

A instituição Serviço Social, sendo ela própria polarizada por interesses de classes contrapostos, participa, também, do processo social, reproduzindo e reforçando as contradições básicas que conformam a sociedade do capital, ao mesmo tempo e pelas mesmas atividades em que é mobilizada para reforçar as condições de dominação, como dois polos inseparáveis de uma mesma unidade. É a existência e compreensão de desse movimento contraditório que, inclusive abre a possibilidade para o assistente social colocar-se a serviço de um projeto alternativo àquele para o qual é chamado a intervir (IAMAMOTO; CARVALHO, 2008, p. 94, grifos nossos).

É preciso considerar, portanto, que a autonomia profissional é construída nas tensões do cotidiano de trabalho, possibilitando as profissionais fazerem escolhas que estejam em sintonia com os princípios e normas do Código de Ética Profissional/1993:

*[...] é desafiador porque o diretor de ensino e o diretor geral não entendem a atuação do Serviço Social na Educação. Todo evento como Semana Pedagógica, reforço qual é nossa função. Não sinto uma valorização.*

*[...] nós estamos ali para garantir os direitos deles [alunos], é um embate muito forte com a [gestão].] (Entrevistada G).*

Conforme demonstrado no depoimento há uma incompreensão da gestão sobre a função do Serviço Social no IFMT, havendo interferências de chefias imediatas no trabalho, colocando-o em um terreno de conflitos. Essas implicações incidem na autonomia relativa dessas profissionais, resultando no que Raichelis (2011) denomina “da autonomia relativa à autonomia controlada”, o que não se diferencia de outros espaços sócio ocupacionais da profissão.

Isso demonstra que apesar da profissão ter conquistado espaço na área da Educação Profissional e Tecnológica, ainda estão consolidando o seu papel profissional dentro da instituição. Nesse processo, as Assistentes Sociais têm buscado requalificar suas ações profissionais, por meio de um conjunto de saberes e de uma postura ética e política; identificando as particularidades do exercício profissional; descobrindo novas alternativas de trabalho em prol da viabilização de direitos sociais; desenvolvendo com competência os serviços prestados e construindo respostas profissionais propositivas frente às expressões da questão social, com vistas à viabilização da universalidade dos programas e serviços públicos.

## **Considerações Finais**

Conforme demonstrado ao longo deste artigo, o exercício profissional das Assistentes Sociais no IFMT tem se centralizado apenas nos procedimentos operacionais estabelecidos na Política de Assistência Estudantil, sem incorporar ações próprias da intervenção profissional, de acordo com o marco legal da profissão, o que

contribui para fragilizar a identidade, a autoimagem profissional e o Projeto Ético-Político da categoria profissional.

Questões como condições físicas de trabalho inapropriadas para a realização do exercício profissional, reduzido número de trabalhadoras, sobrecarga de trabalho das Assistentes Sociais, ausência da equipe completa e interferências na autonomia profissional, assim como a necessidade de investimento na formação de equipes para desenvolver e responder as complexas demandas por meio do trabalho interdisciplinar e multidisciplinar, foram apontadas pelas profissionais como aspectos que dificultam a efetivação do conjunto de ações expressas nos *Subsídios para a atuação de Assistentes Sociais na Política de Educação (2013)*.

As profissionais entrevistadas desempenham importantes ações que dialogam com a base legal da profissão, regidas pela Lei de Regulamentação da Profissão; pelos preceitos éticos preconizados pelo Código de Ética Profissional; pelo compromisso de emancipação legitimado pelo Projeto Ético Político e pelos Parâmetros para Atuação do Assistente Social na Educação. Nesse sentido, cabe ressaltar que o exercício profissional com qualidade ocorre mediante a explicitação dos elementos e condições socialmente determinados que lhe garante identidade, visibilidade, concreticidade para decidir a direção e estratégias de ações junto aos estudantes.

Como profissão de caráter eminentemente interventiva e investigativa, vislumbramos muitas possibilidades de construção de ações profissionais que favoreçam o acesso e a permanência dos estudantes, compreendendo de forma mais totalitária suas necessidades, por meio de uma intervenção crítica, propositiva e qualificada e comprometida com a viabilização dos interesses e direitos dos estudantes destinatários dos serviços sociais.

## Referências Bibliográficas

ALMEIDA, Ney Luiz Teixeira de. **Serviço Social e política educacional: um breve balanço dos avanços e desafios desta relação.** In: I Encontro de Assistentes Sociais na Área da Educação. Belo Horizonte. 2003. Disponível em < <https://www.cress-mg.org.br/arquivos/Servi%C3%A7o-Social-e-pol%C3%ADtica-educacional-Um-breve-balan%C3%A7o-dos-avan%C3%A7os-e-desafios-desta-rela%C3%A7%C3%A3o.pdf>>. Acesso em nov. 2016.

\_\_\_\_\_. **Apontamentos sobre a Política de Educação no Brasil hoje e a inserção dos/as assistentes sociais.** In: CFESS. Subsídios para a atuação de assistentes sociais na política de educação. Brasília: CFESS/CRESS, 2011.

AMARO, Sarita. **Serviço Social em escolas: fundamentos, processos e desafios.** Petrópolis-RJ: Vozes, 2017.

BRASIL. **Decreto nº 7.234, de 19 de julho de 2010.** Dispõe sobre o Programa Nacional de Assistência Estudantil – PNAES. Disponível em < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/decreto/d7234.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7234.htm)>. Acesso em: nov. 2017.

CFESS, Conselho Federal de Serviço Social. **Subsídios para a atuação de assistentes sociais na política de educação.** Brasília: CFESS/CRESS 2013.

FONAPRACE. PLANO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL. Aprovado pela ANDIFES. Belém, julho de 2007. Disponível em < [http://www.andifes.org.br/wp-content/files\\_flutter/Biblioteca\\_071\\_Plano\\_Nacional\\_de\\_Assistencia\\_Estudantil\\_da\\_Andifes\\_completo.pdf](http://www.andifes.org.br/wp-content/files_flutter/Biblioteca_071_Plano_Nacional_de_Assistencia_Estudantil_da_Andifes_completo.pdf)>. Acesso em nov. 2017.

GUERRA, Yolanda. **A dimensão técnico operativa do exercício profissional.** In: SANTOS, Cláudia Mônica dos; BACKX, Shei-

la; GUERRA, Yolanda. A dimensão técnico-operativa no Serviço Social: desafios contemporâneos (Orgs). Juiz de Fora: Ed. UFJF, 2012. p. 39-68.

IAMAMOTO, Marilda Vilela. Ensino e pesquisa no Serviço Social: desafios na construção de um projeto e formação profissional. *In*: ABEPSS. Diretrizes Curriculares e Pesquisa em Serviço Social. São Paulo: Cortez, 1998. (Caderno ABESS; n° 8).

\_\_\_\_\_. **Serviço social em tempo de capital fetiche:** capital financeiro, trabalho e questão social. São Paulo-SP: Cortez, 2011.

\_\_\_\_\_. **O Serviço Social na contemporaneidade:** trabalho e formação profissional. 26. ed. São Paulo-SP: Cortez, 2015.

IAMAMOTO, Marilda Villela; CARVALHO, Raul de. **Relações Sociais e Serviço Social no Brasil:** Esboço de uma interpretação histórico-metodológica. 23. ed. São Paulo-SP: Cortez; Lima, Peru: CELATS, 2008.

IFMT. Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Mato Grosso. **Instrução Normativa nº 02 de 24 de janeiro de 2012.** Institui e normatiza o Programa de Assistência Estudantil no Instituto Federal de Mato Grosso.

IFMT. **Resolução nº 094, de 18 de outubro de 2017.** Instituí a Política de Assistência Estudantil do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Mato Grosso. Disponível em: < [http://ifmt.edu.br/media/filer\\_public/67/4e/674e804a-c163-4d5e-af3e-5986150ccf13/portaria\\_2504\\_forum\\_e\\_regimento\\_ae.pdf](http://ifmt.edu.br/media/filer_public/67/4e/674e804a-c163-4d5e-af3e-5986150ccf13/portaria_2504_forum_e_regimento_ae.pdf) >. Acesso em: mar. 2018.

IFMT. **Portaria 2.504, de 18 de outubro de 2017.** Constituí o Fórum Permanente da Política de Assistência Estudantil do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Mato Grosso. Dis-

ponível em: < <http://ifmt.edu.br/conteudo/pagina/comissao-central-permanente-de-assistencia-estudantil-do-ifmt-ccpae/>>. Acesso em: mar. 2018.

MARTINS, Elina Bolorino Canteiro. **Educação e Serviço Social:** elo para construção da cidadania. Tese (Doutorado. Programa de Estudos Pós Graduated em Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2007. Disponível em< <https://tede2.pucsp.br/handle/handle/17821>>. Acesso em nov. 2017.

MOTA, Ana Elizabete. Seguridade Social no cenário brasileiro. Rio de Janeiro-RJ: **Revista Ágora**. Ano 1, nº 1, out. 2004. Disponível em: <<http://www.assistentesocial.com.br>>. Acesso em nov. de 2017.

MOURA, Dante Henrique. Educação Básica e Educação Profissional e Tecnológica: dualidade histórica e perspectivas de integração. **Holos**, Ano 23, v. 2 – 2007. p. 4-30.

NETTO, José Paulo. A ordem Social Contemporânea é o desafio Central. 33 Conferência Mundial de Escolas de Serviço Social. Santiago do Chile, 28/31 de agosto de 2006. (Mimeo).

PADRA, Talita; GARCIA, Maria Lúcia Teixeira. Perfil das assistentes sociais dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia do Brasil. **Serv. Soc.**, São Paulo, n. 129, p. 304-325, maio/ago. 2017. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/0101-6628.110>>. Acesso em nov. 2017.

RAICHELIS, Raquel. O assistente social como trabalhador assalariado: desafios frente às violações de seus direitos. **Serv. Soc. Soc.** [online]. 2011, n. 107, pp.420-437. ISSN 0101-6628. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0101-66282011000300003>>. Acesso em nov. 2017.

SANTOS, Cláudia Mônica dos. **Na prática a teoria é outra?:** mitos e dilemas na relação entre teoria, prática, instrumentos e técnicas no Serviço Social. 3. ed. Rio de Janeiro-RJ: Lumen Juris, 2013.

SILVA, Marcela Mary José da. (Org). **O lugar do Serviço Social na educação.** In: SILVA, Marcela Mary José da. Serviço Social na Educação: teoria e prática. Campinas: Papel Social, 2012, p. 15-31.

TORRES, Mabel Mascarenhas. Exercício Profissional: analisando a dimensão técnico operativa e as atividades desenvolvidas. **I Colóquio Internacional IV Colóquio Nacional Sobre o trabalho do/a Assistente Social – trabalho e formação profissional do/a Assistente Social no Brasil e no mundo:** desafios contemporâneos. Maceió, 2017.

VARGAS, Michely de Lima Ferreira. **Ensino superior, assistência estudantil e mercado de trabalho:** um estudo com egressos da UFMG. Dissertação (Mestrado em Educação) — Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2008.

VASCONCELOS, Ana Maria de. **A prática do Serviço Social:** cotidiano, formação e alternativas na área da saúde. 8. ed. São Paulo-SP: Cortez, 2012.

\_\_\_\_\_. **A/O Assistente Social na luta de classes:** projeto profissional e mediações teórico-práticas. São Paulo-SP: Cortez, 2015.



# FUNDO PÚBLICO, INTERNACIONALIZAÇÃO FINANCEIRA E DISPUTA PELO ORÇAMENTO ESTATAL

Yan Carlos Nogueira<sup>1</sup>

Leonardo Moreira dos Santos<sup>2</sup>

**Resumo:** O presente artigo busca relacionar os debates acerca da função do Fundo Público com as mudanças do capitalismo contemporâneo, sobretudo em seu aspecto de financeirização. Utiliza-se da metodologia de revisão de literatura com base em pesquisa sobre o tema. Para tal, está dividido em duas partes, na primeira desenvolve-se as características centrais do Fundo Público, sua importância para o desenvolvimento capitalista e seu caráter de campo de batalha entre as classes sociais. A segunda apresenta os determinantes históricos que propiciaram a hegemonia do financismo e como este têm atuado na apropriação do fundo público no capitalismo contemporâneo. Conclui-se que, em vista da ofensiva neoliberal sobre a classe trabalhadora, os direitos e as políticas sociais, a disputa desses espaços passa pela reorganização da classe trabalhadora não só nas esferas do Estado, mas sobretudo fora delas.

**Palavras-Chave:** Fundo Público. Financeirização. Direitos Sociais

---

<sup>1</sup> Graduando em Serviço Social pela UFMT. **E-mail:** ian.carlo.ses@gmail.com **ORCID:** <https://orcid.org/0000-0003-3042-4587>. **LATTES:** <http://lattes.cnpq.br/7968380799281953>.

<sup>2</sup> Assistente Social. Professor do Departamento de Serviço Social da UFMT. mestre em Serviço Social pela UFRN. **E-mail:** leonardo.ms@hotmail.com **ORCID:** <https://orcid.org/0000-0002-6816-3872>. **LATTES:** <http://lattes.cnpq.br/7840103085280189>.

## PUBLIC FUND, INTERNATIONALIZATION FINANCIAL AND DISPUTE FOR THE STATE BUDGET.

**Abstract:** This article seeks to relate the debates about the function of the Public Fund with the changes of contemporary capitalism, especially in its aspect of financialization. It uses the literature review methodology based on research on the topic. To this end, it is divided into two parts, the first of which develops the central characteristics of the Public Fund, its importance for capitalist development and its character as a battlefield between social classes. The second presents the historical determinants that led to the hegemony of finance and how it has acted in the appropriation of the public fund in contemporary capitalism. It is concluded that, in view of the neoliberal offensive on the working class, rights and social policies, the dispute for these spaces involves the reorganization of the working class not only in the spheres of the State, but especially outside them.

**Keywords:** Public Fund. Financialization. Taxation. Social rights

### Introdução

Desde os anos 1970 o capitalismo tem enfrentado desafios para restaurar as taxas de crescimento que, nos “anos dourados”, foi por ele experimentado. A passagem de uma onda longa expansiva para uma onda longa de tonalidade recessiva – nos termos de Mandel (1982) – lhe golpeou frontalmente, demonstrando que a “regulação de seu *modus operandi* fracassou. De lá pra cá, o capitalismo entrou em sucessivas crises pontuais, cujo principal detonador foi a queda do valor dos barris de petróleo, sustentado pelo cartel da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP), em 1973.

A partir deste período as crises começam a ser cada vez mais recorrentes, ao passo que os momentos de “tranquilidade” são mais

curtos (NETTO; BRAZ, 2012), colocando difíceis desafios para a classe trabalhadora. Esta classe vem disputando os recursos do fundo público contra a “nova oligarquia financeira”, de natureza improdutiva, desterritorializada (DOWBOR, 2018) e hegemônica nesta quadra histórica. Considerando o conjunto de contrarreformas neoliberais, às classes trabalhadoras têm restado políticas sociais cada vez mais focalizadas, como é o caso dos programas de transferência de renda, deslocados de outras Políticas Sociais de cunho universalizantes, garantindo o mínimo existencial à reprodução da força de trabalho, sobretudo através da mercantilização de serviços essenciais anteriormente garantidos pelo Estado.

No Brasil, por suas características próprias, de uma revolução burguesa tardia, calcada na dependência e no subdesenvolvimento nunca tivemos um sistema de direitos que chegasse perto do que se convencionou chamar de Estado de Bem-Estar social. As conquistas em termos de direitos e políticas sociais por aqui sempre foram esparsas e frágeis. Sempre que a classe trabalhadora se reorganizou e se reacendeu movimentos em torno da defesa de medidas igualitárias, as classes dominantes responderam com golpes, repressão e fechamento de regime, ao que Florestan Fernandes nomeou de contrarrevolução preventiva e permanente. (FERNANDES, 2005).

Somente ao fim da Ditadura Militar (1964-1985) e nos debates da Constituição de 1988 há a construção de uma Seguridade Social e o ensaio de políticas sociais universalizantes, mesmo inseridas em um movimento extremamente contraditório de uma “transição lenta, segura e gradual”, que devolvia o Estado democrático de direito ao país, mas mantinha seu caráter autocrático (FERNANDES, 2005).

Além disso, vale lembrar que essa tentativa de seguridade social tardia vem junto da avalanche neoliberal, o que é o cerne para entender o movimento de conquistas e retrocessos que temos a partir daí.

## 1 Estado, Fundo Público e Classes Sociais

Para Oliveira (1988, p. 08), a teorização keynesiana se constituiu no “padrão de financiamento público da economia capitalista” no período que vigorou o *Welfare State*. Vale ressaltar que o esse é um fenômeno circunscrito aos países de capitalismo central. E mesmo dentre esses países há diferenciações consideráveis, assim, as experiências base se dão sobretudo na Europa Ocidental. Desse modo, apesar da universalização desse modelo de financiamento, não cabe falar numa universalização do *Welfare State*.

As políticas anticíclicas formuladas por John Maynard Keynes<sup>3</sup>, sistematizaram uma esfera pública em que as regras universais pactuadas foram expressas na formação de um fundo público. Este passou a ser “[...] pressuposto do financiamento da acumulação de capital, de um lado, e, de outro, do financiamento da reprodução da força de trabalho, atingindo globalmente toda a população por meio dos gastos sociais” (OLIVEIRA, 1988, p. 08). O autor assevera que, diferente da utilização de recursos públicos anterior aos “anos gloriosos”, na contemporaneidade o financiamento público se tornou “abrangente, estável e marcado por regras assentidas pelos principais grupos sociais e políticos” (OLIVEIRA, 1998, p. 09), de tal modo que o fundo público

---

<sup>3</sup> O postulado teórico que estabeleceu os pilares basilares do *Welfare State*, ou Estado-Providência, foi sua obra *Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda* (KEYNES, 1985), publicada originalmente em 1936.

[...] é agora um *ex-ante* das condições de reprodução de cada capital particular e das condições de vida, em lugar de seu caráter *ex-post* típico do capitalismo concorrencial. Ele é referência, *pressuposta* principal [...]. Ele existe “em abstrato” antes de existir de fato [...]. A per-equação da formação da taxa de lucro *passa pelo fundo público*, o que o torna um componente estrutural insubstituível. (OLIVERIA, 1988, p. 09. *Grifos no original*)

O fundo público conformou uma esfera pública, possuindo lugar estrutural, *sendo insubstituível*. Isso significa que a taxa média de lucros de cada capital em particular hoje é incapaz de se realizar sem a mediação do fundo público, por outro lado, a reprodução da força de trabalho também é viabilizada. A comprovação disso está expressa no aumento dos gastos públicos sociais que o *Welfare State* arcou via salários indiretos. Assim, em sua concepção, houve um movimento de longo prazo que transferiu a reprodução da força de trabalho, como custeio interno de produção, para um custo mais socializado, isto é, houve a transferência para o Estado, que, arcando com essa responsabilidade, institucionalizou salários indiretos. A elevação dos salários indiretos possibilitou a liberação dos salários diretos – aqueles que provêm do trabalho socialmente necessário – incorporando-o à renda familiar, permitindo que pudessem ser consumidos os produtos do setor I da produção<sup>4</sup>. Em outras palavras: abriu espaço para elevação do consumo de bens duráveis em massa, tão necessário ao regime fordista de organização da produção, diminuindo, desta forma, o tempo de rotação do capital.

---

<sup>4</sup> “O crescimento do salário indireto, nas proporções assinaladas, transformou-se em liberação do salário direto ou renda domiciliar disponível para alimentar consumo de massa. O crescimento dos mercados, especialmente de bens de consumo duráveis, teve, portanto, como uma de suas alavancas importantes, o comportamento [...] das despesas sociais públicas ou do salário indireto.” (OLIVEIRA, 1988, p. 10)

Oliveira (1988, p. 12) afirma ainda que as *disputas do fundo público* travadas entre as forças do capital - que visam sua reprodução ampliada -, e as forças alinhadas ao trabalho, que pressionam pela concretização de bens e serviços sociais, levaram à *crise fiscal do Estado* – como propõe o estudo de James O’Connor (1977) – gerando crescentes déficits públicos nas contas dos cofres estatais. Ele rejeita a noção da direita que interpreta a crise como produto de uma crescente estatização que inflou o Estado, burocratizando-o e estagnando a economia capitalista. Em sua aceção, tal crise

[...] não é de nenhum modo uma tendência estagnacionista. É *apenas*, e esse apenas é muito forte, a expressão da abrangência da socialização da produção, num sistema que continua tendo como pedra angular a apropriação privada dos resultados da produção social (OLIVEIRA, 1998, p. 12, *grifos no original*)

Ou seja, os *fundamentos* da crise se encontram na crescente *contradição* do modo de produção capitalista e não *nas* consequências das medidas adotadas pelo Estado, embora estas sejam, a depender da conjuntura, relevantes. Se debitarmos às medidas anticíclicas keynesianas como a causa *per se* da crise deixaremos de analisar a totalidade e, por conseguinte, perderemos de vista o estudo da lei geral de acumulação capitalista, conforme desvelou Marx (2017)<sup>5</sup>. Enfim, desconsideraríamos o fato de que as crises são constitutivas do desenvolvimento capitalista, deixando de apreender seu fundamento e tomando seus efeitos como “causa”. Cabe assim, salientar que, diferente do que é apregoadado pela bravata neoliberal, o conjunto de crises capitalistas que ocorrem no

<sup>5</sup> “Segundo Marx, a taxa de lucro tende a cair no curso do desenvolvimento capitalista porque, como regra geral, a composição orgânica do capital se eleva relativamente de modo mais rápido do que a taxa de mais-valor” (SWEEZY, 1986, p. 123).

pós 1973 não se originam na crise fiscal dos Estados, mas sim na incapacidade do capitalismo tardio (MANDEL, 1982) em manter sua taxa de crescimento nos níveis alcançados nos seus “anos dourados”

Nesse sentido, a regulação keynesiana foi circunscrita dentro de certos limites territoriais, sendo este o principal limite de suas políticas anticíclicas<sup>6</sup> – levando-se em consideração a crescente internacionalização produtiva e financeira (OLIVEIRA, 1998, p. 13) –, das quais a política social foi importante no contexto dos “anos dourados”, mas que na conjuntura da crise, que irrompeu na década de 1970, foi o “patinho feio” do arsenal presente no pensamento de Keynes (BEHRING, 2015).

Ultrapassados certos limites, a internacionalização produtiva e financeira dissolveu relativamente a circularidade nacional dos processos de retroalimentação. Pois desterritorializam-se o “investimento” e a renda, *mas o padrão de financiamento público do Welfare State [de matriz keynesiana] não pôde [...] desterritorializar-se.* (OLIVEIRA, 1998, p. 13, grifos nossos)

A tematização do fundo público, tem um lugar estrutural e insubstituível na sociedade capitalista contemporânea, é campo de batalha importante da disputa entre capital e trabalho, bem como tem importância vital na formação da esfera pública.

## **2 financeirização e disputa pelo orçamento estatal**

Para Elaine Rossetti Behring (2009; 2010; 2012), o fundo público se forma a partir de uma punção compulsória do mais-valor social-

---

<sup>6</sup> “As políticas keynesianas deixam em grande parte de ser funcionais quando se rompe a unidade territorial entre o espaço das políticas macroeconômicas de uma nação e o espaço global do sistema financeiro.” (DOWBOR, 2018, p. 85)

mente produzido. Esta punção está relacionada a capacidade do Estado em extrair recursos da sociedade. A forma do Estado de extrair esses recursos se dá pela carga do sistema tributário. Para James O'Connor (1977), a estrutura tributária é uma forma particular das disputas entre as classes sociais. Ele adverte para a existência de uma “exploração tributária”, que está relacionada à extração desigual de recursos da sociedade, que tendem a onerar majoritariamente os trabalhadores, algo que as classes dominantes visam constantemente esconder ou justificar ideologicamente (O'CONNOR, 1977, p. 204). A tributação tem três bases de incidência: renda, patrimônio e consumo. Ela pode ser direta ou indireta. Os impostos diretos recaem sobre o indivíduo, sendo de difícil transferência a terceiros, como é o caso do Imposto de Renda de Pessoa Física<sup>7</sup>. Os impostos indiretos são facilmente manipuláveis, dando margem para que o sujeito que se pretende tributar transfira o ônus para outrem, geralmente via produtos comercializados, fazendo com que os tributos cobrados sobre o consumo sejam indiretos. Se a prevalência for dos tributos diretos, temos um sistema potencialmente progressivo, por sua vez, se for dos tributos indiretos, temos um sistema regressivo. Numa concepção crítica marxista, podemos afirmar que nos sistemas regressivos a maior parte dos recursos do fundo público são compostos pelo tempo de trabalho necessário (salários diretos), e, em sistemas progressivos, temos a maior parte formada pelo trabalho excedente (mais-valor apropriado pelo capitalista).

---

<sup>7</sup> O potencial progressivo do Imposto de Renda de Pessoa Física depende do reajuste da tabela, permitindo desonerar segmentos de menor rendimento e aumentar a contribuição dos que possuem maior renda. Sem o reajuste o potencial se perde, gerando efeitos perversos sobre os trabalhadores, pois a falta de correção da tabela não acompanha o aumento dos preços ocasionados pela inflação, este é um dos fatores que diminui o poder aquisitivo do salário mínimo e/ou da renda familiar.



Vale destacar que, mesmo numa tributação progressiva, que leve em consideração a renda, o patrimônio e os lucros, ainda assim o fundo público advém em sua integralidade dos resultados do trabalho coletivo, ou seja, em última instância, o fundo público, assim como toda a riqueza socialmente produzida, advém da classe trabalhadora que é alienada dos frutos do seu trabalho e que necessita lutar no âmbito corporativo por melhores salários e condições de trabalho e no âmbito do Estado na disputa desse mesmo fundo público. Assim, todo o volume vem da exploração do trabalho. (BEHRING, 2009; 2010; 2012).

Ao incidir sobre o consumo, o tributo penaliza proporcionalmente os trabalhadores que, ao comprar uma mercadoria, pagam os impostos que lá estão embutidos. Em contexto inflacionário isso tende a diminuir o poder aquisitivo dos trabalhadores, em especial os de menor rendimento, ao passo que possibilita maior controle sobre os preços das mercadorias pelos chamados “intermediadores”, que encarecem os produtos<sup>8</sup> objetivando elevar seus lucros. A tributação indireta é extremamente deletéria inclusive para a própria economia nacional, pois ao permitir sua transferência para as mercadorias que serão consumidas, tendem a elevar o seu preço. A depender do ramo e/ou segmento, torna-os menos vantajosos em relação ao mercado internacional. (GIAMBIAGI, ALÉM, 2011).

Segundo Evilásio Salvador (2012, p. 127), “a expressão mais visível do fundo público é o orçamento público”. Na com-

---

<sup>8</sup> Ladislau Dowbor (2017) nomeou essa atividade de *economia de pedágio*. Ele identificou a existência de *traders* que, beneficiando-se de posição vantajosa na cadeia produtiva, instituem taxações sobre a mercadoria de forma a potencializar seus lucros, os quais canalizam em aplicações financeiras. Não é preciso afirmar o parasitismo dessas atividades para compreender seus efeitos desastrosos sobre a produção, estancando o crescimento.

preensão deste autor, o orçamento deve ser definido como uma peça que vai além de sua dimensão contábil e técnica, manifestando a correlação de forças entre as classes sociais em disputa, “[...] bem como a definição de quem vai arcar com o ônus do financiamento dos gastos orçamentários”. Ou seja, a disputa pelo fundo público está vinculada ao orçamento, que é a peça técnica e política que expressa o resultado da correlação de forças entre as classes sociais.

No capitalismo ocorre uma disputa na sociedade por recursos do fundo público no âmbito do orçamento estatal. O orçamento público é um espaço de luta política, com diferentes forças da sociedade buscando inserir seus interesses. *Os interesses dentro do Estado capitalista são privados e, a partir da década de 1980, há um domínio hegemônico do capital financeiro.* (SALVADOR, 2012, p. 123, *grifos nossos*)

Sendo assim, os interesses vinculados às necessidades da classe trabalhadora têm enfrentado o peso predominante do capital financeiro, ou, nos termos marxianos, do *capital portador de juros*. “Esse capital busca ‘fazer dinheiro’ sem sair da esfera financeira, sob a forma de empréstimos, de dividendos e outros pagamentos recebidos a título de posse de ações e [...] de lucros nascidos da especulação bem sucedida.” (CHESNAIS, 2005, p. 35). Na concepção de Fiori (1998, p. 89), a marca do movimento de internacionalização atual do capitalismo “[...] é a forma que se deu a globalização das finanças viabilizadas pelas políticas liberais de desregulação dos mercados”

O germe desta desregulação foi plantado pelo Reino Unido em 1958, onde se permitiu a criação de um mercado interbancário

autônomo das nacionalidades, o chamado *mercado de eurodólares*<sup>9</sup>, para o qual os capitais norte-americanos se direcionavam com a finalidade de escapar de quedas na taxa de lucros e de regulações circunscritas em sua territorialidade (FIORI, 1998; CHESNAIS, 2005). Os lucros advindos dessa manobra não foram reinvestidos produtivamente, senão depositados novamente em eurodólares (CHESNAIS, 2005). Segundo Fiori (1998, p. 90-91), esse elemento pode ser considerado o “embrião do espaço financeiro mundial” que, somado a suspensão do padrão dólar provocado pela quebra do acordo de Bretton Woods, possibilitou a instituição de um sistema de taxas de câmbio livre e flexível, “[...] transformado, desde 1973, numa verdadeira bomba de produção alimentada, naquele momento, pelos recursos da reciclagem dos *petrodólares* e da dívida pública [norte] americana”. Dito isso, podemos concluir que “a mundialização financeira foi preparada pelo mercado de eurodólares, depois pela passagem a um regime de taxas de câmbio flexíveis [...]. O mercado de câmbio foi, assim, o primeiro a entrar na mundialização financeira contemporânea. (CHESNAIS, 2005, p. 44)

O fenômeno da mundialização financeira, provocado pelas medidas neoliberais de desregulação dos mercados e a instituição de um sistema assentado no livre câmbio flexível, deu ampla margem para que o capital financeiro, desprendido de regras monetárias e

---

<sup>9</sup> O estudo do professor François Chesnais (2005) é essencial para a compreensão do capital portador de juros. Ao fazer um resgate histórico do advento das “finanças”, elenca os principais eventos que permitiram sua internacionalização e as etapas do processo de acumulação financeira, entendido por ele como: “[...] a centralização em instituições especializadas de lucros industriais não reinvestidos [produtivamente] e de rendas não consumidas, que têm por encargo valorizá-los sob a forma de aplicação em ativos financeiros – divisas, obrigações e ações – mantendo-os fora da produção de bens e serviços” (CHESNAIS, 2005, p. 37).

de instituições que pudessem controlá-lo, operasse de tal modo que seu imenso poder econômico se transformou em poder político organizado (NETTO; BRAZ, 2012; DOWBOR, 2018). As chamadas “novas oligarquias financeiras” (NETTO; BRAZ, 2012) impõem os seus interesses sobre os de milhões de pessoas, e o fazem escapando das jurisdições nacionais, colocando suas sedes em paraísos fiscais, onde estão isentos de obrigações tributárias e podem camuflar verbas numa rede tão complexa que escapa aos mais precisos analistas. Aproveitam-se da inexistência de governança global (DOWBOR, 2018) e pressionam – pela via de instituições multilaterais como o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial – Estados nacionais a programar sua agenda macroeconômica de contrarreformas, como é o caso dos “ajustes estruturais” na América Latina.

Apropriam-se, assim, dos recursos de fundos públicos para retroalimentar a financeirização, drenando verbas de sistemas de seguridade social, sejam através de fundos sociais de emergência, desvinculações fiscais, ou ainda pela dívida pública – como é o caso dos países latino-americanos. Criam sangrias nos cofres públicos através de esquemas de securitização de dívidas em inúmeros países, uma vez que a liquidez é totalmente garantida pelo Estado, deixando a margem de riscos próximos de zero (DOWBOR, 2018). Cabe destacar que os recursos drenados não são investidos em atividades produtivas, que possibilitaria o crescimento econômico (DOWBOR, 2018), e não o fazem porque não acarreta lucros, pelo menos não na proporção da aplicação financeira<sup>10</sup>. Trata-se de uma atividade

---

<sup>10</sup> Michel Husson (2010, p. 336) chama atenção para este caráter da finança, argumentando que existe hoje uma “gigantesca negação da produção”. Para ele, isso ocorre porque o capitalismo é um sistema em que “vale mais não produzir do que

financeira que acaba por provocar abalos sistêmicos na produção, na infraestrutura e em políticas sociais. Entretanto, viabilizam vultosos recursos que, via de regra, só escancara seu misticismo<sup>11</sup> quando de um detonador que desencadeie em crise, como foi o caso do catastrófico *subprimes* nos Estados Unidos em 2008.

É nesta conjuntura que se move a classe trabalhadora em luta constante contra as medidas de “ajuste estrutural”. Medidas estas que sempre vêm em nome da diminuição do desemprego, apresentando uma realidade distorcida, como se tivéssemos de escolher entre *ter empregos* ou *ter direitos*. Como a classe dominante não pode prescindir de gastos sociais estatais públicos – uma vez que o capitalismo ao *acumular* necessita se *legitimar* (O’CONNOR, 1977) – tem apostado nas políticas focalizadas, em especial as de transferência de renda. Fenômeno que tem superdimensionado a assistência social como única política de “combate” à pobreza, em detrimento da universalização de outros direitos sociais, vistos como dispendiosos diante de escassos recursos (BOSCHETTI, 2016).

O orçamento público não tem diminuído (BEHRING, 2009), como quer a classe dominante nos fazer acreditar. O que ocorre é a canalização cada vez mais significativa do orçamento estatal para o capital financeiro com fins de sustentar a atividade rentista garantindo para es-

---

produzir abaixo do nível do lucro.” Isso significa que, mesmo para aquele segmento vinculado a produção *per se*, compensa mais utilizar recursos na aplicação financeira do que reinvesti-lo na produção. O estudo de Ladislau Dowbor (2018) trabalha minuciosamente essa questão.

<sup>11</sup> O capital portador de juros não pode ser interpretado como tendo autonomia sobre o capital produtivo, pois ele não cria mais-valor, mas é parte deste que foi desprendido da produção e busca nichos de valorização no espaço da circulação, fazendo crer que “dinheiro produz dinheiro.” Chesnais (2005) nos oferece elementos teóricos a partir do estudo da obra marxiana.

tes a famosa “parte do leão.” Isso tem sido um dos principais impasses a universalização de direitos sociais. Em vista da desconstrução de direitos sociais nos marcos do neoliberalismo e a ofensiva sobre os instrumentos de luta da classe trabalhadora, esta tem estado em situação ainda mais desvantajosa na disputa pelo fundo público expresso no orçamento estatal, o que não significa a abstração da luta classes ou que esta ocorra apenas na disputa de espaço no Estado burguês.

### **Considerações finais**

No capitalismo contemporâneo o fundo público possui lugar estrutural insubstituível. (OLIVEIRA, 1988). Ele concretiza, pela via do Estado, as condições de reprodução tanto da força de trabalho como do capital, este protagonizado desde os anos 1970 pelo capital financeiro internacionalizado. Isso não quer dizer, como buscamos aludir, que o faz nas mesmas condições. Há, antes, uma intensa disputa pelo orçamento estatal entre as classes sociais (BEHRING, 2009; 2010; 2012, SALVADOR, 2012).

A virada dos anos 1970 para os anos 1980 evidenciou o caráter insustentável das medidas econômicas, políticas e sociais do padrão de financiamento público adotado, explicitando o esgotamento do Estado desenvolvimentista e do chamado *Welfare State*, que começa a ser desconstruído desde então (FIORI, 1998). A estagflação, que combina o desemprego estrutural e a inflação generalizada, demonstrou a impotência do arsenal keynesiano diante da internacionalização financeira.

Tendo em consideração que os sistemas tributários têm onerado majoritariamente os trabalhadores, e igualmente que as benes-

ses do Estado para com o capital são generosas – isenções tributárias, desregulação financeira, dívida pública, privatização, flexibilização do trabalho, etc – não há como negar que a classe trabalhadora tem estado em desvantagem.

Nesse sentido, o capital financeiro tem drenado recursos pagos em sua maioria pela classe trabalhadora, não obstante o fato de que a parte paga pelo capitalista vir do trabalho explorado (excedente), conformando uma verdadeira “exploração tributária” (O’CONNOR, 1977). As tendências da proteção social têm demonstrado a difusão cada vez maior de políticas compensatórias, residuais, segmentadas, e a maior influência das políticas de “ativação ao emprego” (BOSCHETTI, 2016). Assim, têm “sobrado” às classes trabalhadoras políticas sociais descontínuas e subsidiárias.

Retomar essa disputa passa necessariamente pela negação do tripé macroeconômico de fluidez cambial, controle da inflação e de superávit primário. Só assim se poderá enfrentar de forma consistente a imposição privatista, descentralizadora e focalista que tem predominado nas políticas sociais. Contudo, o contexto não é fácil, nos últimos anos essas características não só se mantem, como há um movimento de intensificação das características neoliberais do Estado. Pense-se nas Contrarreformas Trabalhistas e da Previdência no Brasil nos últimos anos, por exemplo.

O quadro da disputa por direitos e políticas sociais, pelo orçamento estatal ou, de forma mais abrangente, pelo fundo público, é a particularidade que se insere nas condições mais amplas da luta de classes em nossa atual sociedade.

As políticas neoliberais, a reestruturação produtiva - no quadro mais amplo da assim chamada mundialização do capital,

com predomínio dos setores rentistas – para além de atacarem sistematicamente o fundo público, operaram de forma significativa para desarmar a classe trabalhadora, seja na desregulamentação dos empregos, seja no enfraquecimento dos sindicatos e movimentos sociais. Assim, a bravata neoliberal de desregulamentação estatal só funciona em uma direção, na direção do capital. Na bela síntese de, trata-se de Estado forte para os trabalhadores e estado fraco para o capital.

Assim, os rumos dessa disputa estão mais diretamente ligados aos rumos da reorganização da classe trabalhadora do que na possibilidade de disputa dentro das regras do Estado neoliberal.

### Referências bibliográficas

BEHRING, Elaine Rossetti. **Acumulação Capitalista, Fundo Público e Política Social**. In: BOSCHETTI, I; BEHRING, E; SANTOS, S; MIOTO, R (orgs). *Política Social no Capitalismo: tendências contemporâneas*. Cortez Editora, 2ed, São Paulo, 2009

\_\_\_\_\_. **Crise do Capital, Fundo Público e Valor**. In: BOSCHETTI, I; BEHRING, E; SANTOS, S; MIOTO, R. (orgs). *Capitalismo em Crise, Política Social e Direitos*. Cortez Editora, São Paulo, 2010

\_\_\_\_\_. **Rotação do Capital e Crise: fundamentos para compreender o fundo público e a política social**. In: SALVADOR, E; BEHRING, E; BOSCHETTI, I; GRANEMANN, S. (orgs) *Financeirização, Fundo Público e Política Social*. Cortez Editora, São Paulo, 2012.

\_\_\_\_\_. **Política Social no Capitalismo Tardio**. Cortez Editora, 6ed, São Paulo, 2015.



BOSCHETTI, Ivanete. **Assistência Social e Trabalho no Capitalismo**. Cortez Editora, São Paulo, 2016.

CHESNAIS, François. **O Capital Portador de Juros: acumulação, internacionalização, efeitos econômicos e políticos**. In: CHESNAIS, F. (org). *A Finança Mundializada*. Boitempo Editorial, São Paulo, 2005.

DOWBOR, Ladislau. **A Era do Capital Improdutivo**. Autonomia Literária, Outras Palavras, 2ed, São Paulo, 2018.

FERNANDES, Florestan. **A revolução burguesa no Brasil: ensaio de interpretação sociológica**. 5 ed. São Paulo: Globo, 2005.

FIORI, José Luís. **Globalização, Hegemonia e Império**. In: FIORI, J. L; TAVARES, M. C. (orgs). *Poder e Dinheiro: uma economia política da globalização*. Editora Vozes, 6ed, Petrópolis, 1998.

GIAMBIAGI, Fábio; ALÉM, Ana Cláudia. **Finanças Públicas: teoria e prática no Brasil**. Elsevier, 4ed, Rio de Janeiro, 2011.

HUSSON, Michel. **Finança, Hiperconcorrência e Reprodução do Capital**. In: BRUNHOFF, Suzanne (et al.). *A Finança Capitalista*. Alameda Editorial, São Paulo, 2010.

KEYNES, John Maynard. **Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda; Inflação e Deflação**. Nova Cultural, 2ed, São Paulo, 1985

MANDEL, Ernest. **O Capitalismo Tardio**. Abril Cultural, São Paulo, 1982.

MARX, Karl. **O Capital: crítica da economia política: Livro I – o processo de produção do capital**. Boitempo Editorial, 2ed, São Paulo, 2017.

NETTO, José Paulo; BRAZ, Marcelo. **Economia Política: uma introdução crítica**. Cortez Editora, 8ed, São Paulo, 2012.

O'CONNOR, James. **USA: A Crise Fiscal do Estado Capitalista**. Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1997.

OLIVEIRA, Francisco de. **O Surgimento do Antivalor: capital, força de trabalho e fundo público**. Revista Novos Estudos CE-BRAP, nº22, pp. 8-28, 1998.

SALVADOR, Evilásio. **Financiamento Tributário da Política Social Pós-Real**. In: SALVADOR, E; BEHRING, E; BOSCHETTI, I; GRANEMANN, S. (orgs). Financeirização, Fundo Público e Política Social. Cortez Editora, São Paulo, 2012.

SWEEZY, Paul M. **Teoria do Desenvolvimento Capitalista**. Nova Cultural, 2ed, São Paulo, 1986.

---

**DIMENSÃO DA REVISTA:**

440 x 640 px

**TIPOGRAFIAS UTILIZADAS:**

Bebas Neue (Regular)

Calibri (Regular e Bold)

Times New Roman (Regular, Bold e Italic)

