



V. 5, N. 9, JUL./DEZ. 2019

REVISTA
**DIREITOS,
TRABALHO E
POLÍTICA SOCIAL**

ESTADO DEVEDOR, ENDIVIDAMENTO E POLÍTICA SOCIAL

ISSN 2447-0023

QUALIS B3



V. 5, N. 9, JUL./DEZ. 2019

REVISTA DIREITOS, TRABALHO E POLÍTICA SOCIAL

ESTADO DEVEDOR, ENDIVIDAMENTO E POLÍTICA SOCIAL

ISSN 2447-0023
QUALIS B3



UFMT

Ministério da Educação
Universidade Federal de Mato Grosso

Reitora

Myrian Thereza de Moura Serra

Vice-Reitor

Evandro Aparecido Soares da Silva

Coordenador da Editora Universitária

Renilson Rosa Ribeiro

Periódico semestral

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

Projeto aprovado na gestão 2013/2014 do PPGPS

Ivone Maria Ferreira da Silva e Marluce Souza e Silva

Projeto aprovado na gestão 2013/2014 do PPGDA

Carlos Teodoro Irigaray e Patryck Ayala

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

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

Conselho Editorial Científico

Carla Reita Leal

Imar Domingos Queiroz

Iris Maria de Oliveira

Liliane Capilé C. Novais

Renan Bernardi Kalil

Sara Graneman

Tania Maria Santana dos Santos

Valdiney Antonio de Arruda

Pareceristas

Dra. Alair Silveira

Dr. Armando Wilson Tafner Junior

Dra. Carlos Eduardo Silva e Souza

Dra. Cassia Maria Carraco Palos

Dra. Francisco Xavier Freire Rodrigues

Dra. Giovane Santin

Dra. Lelica Elis Lacerda

Dra. Marluce Souza e Silva

Dr. Naldson Ramos da Costa

Dra. Tânia Maria Santana dos Santos

Dra. Vanessa Furtado

Ms. Patrícia Rosalina da Silva

V. 5, N. 9, JUL./DEZ. 2019

REVISTA



**DIREITOS,
TRABALHO E
POLÍTICA SOCIAL**

ESTADO DEVEDOR, ENDIVIDAMENTO E POLÍTICA SOCIAL

ISSN 2447-0023

QUALIS B3

© Marluce Souza e Silva (Editora), 2019.

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

Dados Internacionais de Catalogação na Fonte

R454 Revista direitos, trabalho e política social [recurso eletrônico] /
Universidade Federal de Mato Grosso ; editora Marluce Souza
e Silva. – Vol. 5, n. 9 (jul./dez. 2019)- . – Cuiabá : UFMT,
2015-.
284 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

dabldy/depositphotos.com

Capa, projeto gráfico e diagramação

GFK Comunicação

Editoração eletrônica

GFK Comunicação

Organização de materiais

Patrícia Rosalina da Silva



SUMÁRIO

EDITORIAL 08

A REDEMOCRATIZAÇÃO DO BRASIL E A POLÍTICA DE
SAÚDE COMO UMA DE SUAS EXPRESSÕES 10
Vera Lúcia Honório dos Anjos

UMA ANÁLISE JURISPRUDENCIAL ACERCA DA
VIOLAÇÃO AO DIREITO À DESCONEXÃO NOS
TRIBUNAIS TRABALHISTAS BRASILEIROS 36
Fernanda Brandão Cançado
Carla Reita Faria Leal

A ANÁLISE DA “CRISE FISCAL” DO ESTADO E A DISPUTA
PELO FUNDO PÚBLICO NA SAÚDE 60
Viviane Medeiros Santos
Pâmela Karoline Lins Alves
José Menezes Gomes

A LUTA CONTRA AS DÍVIDAS: SEU SURGIMENTO E
SUA MANIFESTAÇÃO NO BRASIL 82
Willian Rossi
Marluce Aparecida Souza e Silva

INTERSETORIALIDADE ENTRE O SISTEMA ÚNICO DE
ASSISTÊNCIA SOCIAL E O SISTEMA DE JUSTIÇA:
TENSÕES E DISJUNÇÕES110

Leana Oliveira Freitas
Monize Rodrigues Miranda

REFLEXÕES SOBRE TRABALHO E PLURIATIVIDADE NA
AGRICULTURA FAMILIAR..... 129

Edir Vilmar Henig

PROJETOS DE FORMAÇÃO PROFISSIONAL EM SERVIÇO
SOCIAL NA UFMT: O ESPAÇO DA TEMÁTICA INFÂNCIA E
ADOLESCÊNCIA..... 149

Josiley Carrijo Rafael
Eva Emilia Freire do Nascimento Azevedo

REFORMA TRABALHISTA: GARANTIA DE ACESSO À
JUSTIÇA E SUA GRATUIDADE173

Narana Souza Alves
Janimara da Silva Goulart

GRATUIDADE E DESPESAS PROCESSUAIS NA JUSTIÇA DO
TRABALHO: UMA REFLEXÃO CRÍTICA DA PERSPECTIVA DO
ACESSO À JUSTIÇA COM A REFORMA TRABALHISTA 197

Ana Paula Marques Andrade
Saul Duarte Tibaldi

GARANTIA DE DIREITO: ENFRENTAMENTO E RISCO
PSICOSSOCIAL NA VIOLÊNCIA SEXUAL INFANTIL220

Amanda Morales Trevisan

Andressa Bruceze Martins

Tatiane Lebre Dias

POLÍTICAS DE SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL:
UMA ANÁLISE SOB A ÓTICA DE UM ESTADO
CAPITALISTA NEOLIBERAL240

Leandro Müller

TEMA LIVRE

A JUSTIÇA DE TRANSIÇÃO NO CASO GOMES LUND
E OUTROS: UM ESTUDO SOBRE A GUERRILHA DO
ARAGUAIA PARA A BUSCA DA VERDADE263

Everton Silva Santos

Tamires Gomes da Silva Castiglioni

EDITORIAL

Em sua nona edição, a revista *Direitos, Trabalho e Política social* no propósito de se consolidar como um veículo de divulgação de estudos e pesquisas desenvolvidos no âmbito dos programas de pós-graduação aos quais está vinculada - mestrado em Política Social e mestrado em Direito, analisa os efeitos da crise fiscal do Estado sobre os direitos, as políticas sociais e o trabalho.

A importância da escolha da temática *Estado devedor, endividamento e política social*, reside no fato de as políticas sociais, enquanto mecanismos de mediação que participam da produção e reprodução das relações sociais, encontrarem-se fortemente ameaçadas pelo acirramento da crise estrutural do capital na contemporaneidade.

Nesse contexto, o Estado passa a ser mais fortemente disputado pelos vários capitais de forma a intensificar suas funções de legitimação e regulação e assegurar as condições gerais de produção e administração da crise, com a disputa por uma nova repartição do fundo público, base de sustentação material dos direitos e das políticas sociais.

No capitalismo contemporâneo em crise, a disputa pelo conjunto dos recursos que o Estado extrai da sociedade para o desempenho de suas funções, isto é, pelo fundo público, constitui a expressão mais evidente da luta de classes, com clara hegemonia do capital que, ancorado pelo Estado, apropria-se dos recursos públicos, seja por meio de transferência de recursos do fundo público para a iniciativa privada, seja por meio de reformas estruturais, como as reformas trabalhista e previdenciária, ou ainda indiretamente, via políticas de isenção fiscal.



Ao abordar os efeitos da crise fiscal do Estado e de sua atuação crescente no sentido de assegurar as condições necessárias à produção e reprodução do capital, os estudos aqui apresentados revelam a funcionalidade do Estado capitalista aos interesses dos grupos economicamente dominantes, os mecanismos a partir dos quais o Estado favorece a acumulação privada e acaba por reduzir as receitas necessárias ao investimento nas políticas sociais, e também as resistências e estratégias de enfrentamento às políticas de regressão dos direitos e precarização do trabalho adotadas pelas classes subalternas.

É, nesse contexto, e sobre esse contexto que se realizam os estudos aqui apresentadas. Resultado de pesquisas desenvolvidas pelos docentes e discentes dos dois programas de pós-graduação, a leitura dos artigos permitirá ao leitor compreender a dinâmica do capitalismo em crise e os novos padrões de intervenção estatal, cujos resultados têm sido a erosão dos direitos, do trabalho e das políticas sociais no país.

Imar Domingos Queiroz



A REDEMOCRATIZAÇÃO DO BRASIL E A POLÍTICA DE SAÚDE COMO UMA DE SUAS EXPRESSÕES

Vera Lúcia Honório dos Anjos¹

Resumo: Este artigo aborda a formulação da política de saúde, integrante do processo de redemocratização no Brasil, nos anos de 1980 e 1990, e as implicações para a institucionalização das políticas sociais, entre elas o Sistema Único de Saúde (SUS). O objetivo é refletir sobre a relevância da participação social no tempo presente, em que se ameaçam as liberdades democráticas conquistadas no país. Na metodologia, definiram-se como categorias centrais a mobilização e a participação, bem como a organização de agentes públicos, da sociedade civil e dos movimentos sociais, pois estes materializaram as conquistas constitucionais de 1988 e determinaram a programática pós-Constituição. Situa-se o contexto sociopolítico e econômico adverso decorrente da onda neoliberal e suas consequências danosas aos direitos sociais. A participação social nas políticas sociais, originária do Movimento da Reforma Sanitária Brasileira, gênese da instituição do SUS, implicou um novo padrão de intervenção do Estado na saúde, na perspectiva de garantia dos direitos universais e de atenção integral, expressa na estruturação de conselhos com poder decisório, embora prevalecendo o caráter de interlocução. Essa política vem sendo desmantelada pela má qualidade dos serviços, falta de recursos e ampliação dos esquemas privados que se apropriam dos recursos públicos, por isso é imperativa a mobilização. É preciso que o conjunto da sociedade supere o desafio da fragmentação das lutas e que se

¹ Doutoranda em Política Social pela Universidade de Brasília – UnB-UFMT(-DINTER). Assistente social, trabalhadora da Secretaria do Estado de Saúde de Mato Grosso desde 2001, lotada na Coordenadoria de Pós-Graduação em Pesquisa e Extensão (COEPE) da Escola de Saúde Pública do Estado de Mato Grosso. E-mail: veradosanjosmt@hotmail.com



unifique a organização e ocupação dos espaços públicos com ações políticas capazes de tensionar o capital financeiro.

Palavras-Chaves: Redemocratização. Política de Saúde. Participação Social.

THE REDEMOCRATIZATION OF BRAZIL AND HEALTH POLICY AS ONE OF ITS EXPRESSIONS

Abstract: This article addresses the formulation of health policy, which is part of the redemocratization process in Brazil in the 1980s and 1990s, and the implications for the institutionalization of social policies, including the Unified Health System (SUS). The objective is to reflect on the relevance of social participation in the present time, in which the democratic freedoms conquered in the country are threatened. In the methodology, the central categories were defined as mobilization and participation, as well as the organization of public agents, civil society and social movements, as they materialized the constitutional achievements of 1988 and determined the programmatic post-Constitution. The adverse socio-political and economic context resulting from the neoliberal wave and its damaging consequences to social rights are located. Social participation in social policies, originating from the Brazilian Sanitary Reform Movement, the genesis of the SUS institution, implied a new pattern of state intervention in health, with a view to guarantee universal rights and comprehensive care, expressed in the structuring of councils with decision-making power, although the character of interlocution prevails. This policy has been dismantled by poor quality of services, lack of resources and expansion of private schemes that appropriate public resources, so mobilization is imperative. It is necessary for society as a whole to overcome the challenge of the fragmentation of struggles and to unify the organization and occupation of public spaces with political actions capable of stressing financial capital.

Keywords: Redemocratization. Health Policy. Social Participation.



Introdução

Este artigo faz aproximações teórico-conceituais relacionadas ao processo de formulação da política de saúde na dimensão da participação social como categoria determinante das conquistas da classe trabalhadora que integra os movimentos sociais no Brasil, mais especificamente a partir da década de 1980, período da efervescência do processo de redemocratização no país. Entre os resultados desse processo estão as conquistas dos direitos sociais e trabalhistas, bem como os avanços na área das políticas sociais, como a instituição da seguridade social, que incorpora, além da assistência e previdência social, a saúde.

Tais conquistas são expressão dos movimentos de resistência que asseguraram também a participação nos espaços de controle social e no processo de institucionalização da saúde como direito na Constituição Federal de 1988 (CF88). Esta é considerada a “Constituição cidadã”, porque é reconhecida como resultado de um dos maiores processos de lutas e conquistas pelos direitos sociais naquele período histórico – embora na contramão do cenário internacional, sob ditames neoliberais, que no país tem avançado desde os anos 1990.

O debate sobre a saúde antecede o processo constitucional de 1988. Tem como marco histórico o Movimento da Reforma Sanitária Brasileira, em curso no país desde a década de 1960. Nesse movimento, profissionais de saúde e movimentos sociais protagonizaram a luta pela saúde e por direitos sociais, nos limites do “Estado Social”, que segundo Boschetti (2017, p. 23), é a [...] *regulação estatal das relações econômicas e sociais no capitalismo, que têm nas políticas sociais uma determinação central.*



Dos anos 1980 para os anos 1990 foi um período de grande atuação de forças sociais progressistas e aliadas à luta por direitos sociais; por outro lado, houve também avanço das contrarreformas político-econômicas para atender determinações da ordem capitalista imposta pela hegemonia neoliberal, como já transcorria nos países do capitalismo central desde os anos 1970. No caso brasileiro, a contrarreforma do Estado foi institucionalmente orientada pelo Plano Diretor da Reforma do Estado,² explicitamente propagado como medida governamental visando à estabilidade econômica e à implementação eficiente de políticas públicas. Contudo, essa direção é paradoxal, pois o que efetivamente ocorre é o atendimento aos interesses do mercado financeiro globalizado e isso se dá *vis-à-vis a um crescimento da demanda, associado ao aumento do desemprego e da pobreza*, (BEHRING, 2008 p.211).

Embora o cenário da época tenha sido adverso aos trabalhadores, há que registrar os avanços na política de saúde, ainda que insuficientes para instituir o que foi preconizado pelo Movimento da Reforma Sanitária Brasileira desde os anos 1970, decorrente dos reflexos da redução do Estado sob a ordem neoliberal – redução do orçamento para gerir os serviços, privatização e terceirização, que refletem diretamente no trabalho em saúde, com precarização das condições de trabalho e da formação dos trabalhadores, impossibili-

² Instituído e adotado pelo governo Fernando Henrique Cardoso em 1995, sob alegação de ser *instrumento indispensável para consolidar a estabilização e assegurar o crescimento sustentado da economia; [...] promover a correção das desigualdades sociais e regionais [...]; colaborar com amplo trabalho que a sociedade e o Governo estão fazendo para mudar o Brasil; estabelecer diretrizes para a reforma da administração pública brasileira; articular um novo modelo de desenvolvimento que possa trazer para o conjunto da sociedade brasileira a perspectiva de um futuro melhor* (BRASIL, 1995, p.68).



tando assegurar a saúde como dever do Estado e direito do cidadão (BOSCHETTI et al., 2008; BRAVO, 2007).

Assim, a orientação neoliberal, ainda mais nociva em países como o Brasil, de economia dependente e sob domínio imperialista (FONTES, 2010), trouxe consequências nefastas à classe trabalhadora. Desemprego, fome e miséria se intensificaram. Determinou, ainda, a redução de investimentos na área social. Em outros termos, o Estado se colocou cada vez mais a serviço do capital, sob a alegação da necessidade de retomada do crescimento econômico para a superação da crise, que é inerente ao sistema (MANDEL, 1985, 1990). Nesse cenário, há regressão das políticas sociais de caráter universalista e retirada de direitos sociais trabalhistas. Essa retração do Estado tem influenciado também o esvaziamento da participação e do controle social, com repercussão na condução das políticas sociais, particularmente a da saúde.

Nessa direção, este texto procura registrar, ainda que sinteticamente, temas basilares que dão contornos à política de saúde materializada no Sistema Único de Saúde (SUS), como participação social, sem relegar para segundo plano as determinações da ordem neoliberal em curso. Nessa discussão, são adotadas como categorias centrais a redemocratização, a participação social, a política de saúde e o SUS, com destaque para a mobilização e organização de agentes públicos e da sociedade civil, em especial os movimentos sociais cujas lutas culminaram com a instituição do SUS, assegurado na Constituição Federal de 1988. Visa-se refletir sobre a relevância da participação social, em especial no tempo presente de obscurantismo e de ameaça às liberdades democráticas arduamente conquistadas no país.



1 O processo de redemocratização da sociedade brasileira

No Brasil, como nos demais países da América Latina, a crise mundial do padrão de acumulação capitalista que se arrastava desde a 2ª Guerra Mundial propiciou mudanças políticas, bem como uma ruptura ideológica que gerou manifestações político-revolucionárias, com lutas populares de libertação nacional e de resistência à política imperialista norte-americana. Esta tinha como alvo prioritário a intervenção socioeconômica, utilizando-se de estratégias de controle ideocultural para sua legitimação como país capitalista e a deslegitimação da influência comunista e do ideário socialista que já incidia no continente, por exemplo, com a revolução de Cuba e a experiência socialista do Chile – e, inclusive no Brasil, com o governo Goulart favorável a uma aproximação política e comercial com os países do bloco socialista (BARROCO, 2008).

Como a história já demonstrou, o imperialismo norte-americano assegurou sua hegemonia. Quando associado à elite capitalista brasileira, deu sustentação ao golpe militar de 1964, que perdurou por 21 anos no poder, levando o país a uma profunda crise econômica, política e social em meio a um processo acelerado de urbanização e industrialização.

Portanto, o golpe de 1964 se apresentou como a resposta aos interesses norte-americanos e da burguesia industrial brasileira, e foi a partir dele que se criou um conjunto de leis e medidas que permitiram que empresas estrangeiras assumissem áreas importantes da economia nacional. No entanto, foi um processo contraditório, pois se de um lado se encontravam as forças sociais e populares, para as quais a democratização implicava conquistas de direitos e participação nos processos decisórios, de outro, a ordem vigente era



defendida, ainda que estas outras forças acatassem de certo modo mudanças na configuração dessa ordem, saído de uma ditadura para um possível regime de direitos e democrático.

Assim, as décadas de 1970 e 1980 foram marcadas pelas práticas autoritárias de repressão, em que a população passou a mostrar sinais de descontentamento com o regime militar. Mecanismos de controle público foram eliminados, não contemplando qualquer estratégia de participação popular, isto é, as mudanças na forma de gestão e controle das políticas públicas nesse período não admitiam a participação social. Chegou-se, inclusive, a destituir o Congresso Nacional nas definições das políticas sociais em 1968 (DURIGUETTO; MONTAÑO, 2011).

Foi nessa realidade ditatorial que emergiu o processo de redemocratização da sociedade brasileira, configurado como um amplo movimento de resistência. Deste modo, sob pressão da sociedade ou, em outros termos, pela luta de classes, em resposta às crises foi desencadeada a abertura política, com as possibilidades democráticas que foram conquistadas naquele contexto.

Assim, o processo de redemocratização do Brasil sucede o fim do chamado “milagre econômico”, associado com as lutas pelo restabelecimento dos direitos civis e políticos, cerceados pelo governo militar. Este milagre está relacionado ao rápido crescimento econômico pelo qual passou o país à época da ditadura militar. Aquele período foi caracterizado por crescimento industrial e internacionalização da economia brasileira, com projeção entre potências mundiais, garantida pelo investimento estrangeiro feito no Brasil por empresas multinacionais e também por meio do acesso às linhas de crédito disponibilizadas por instituições financeiras estrangeiras.



Houve a criação de empregos, mas também achatamentos dos salários, seguidos de distribuição desigual dos resultados do crescimento econômico, acarretando ampliação da concentração de renda no período e maior distância entre ricos e pobres (BEHRING; BOSCHETTI, 2011; HARVEY, 2004).

O panorama nessas décadas já apontava que a crise estrutural do capital redefiniria as funções do Estado, sob a alegação de retomar o crescimento econômico e, conseqüentemente, superá-la. No ideário neoliberal encontra-se a sustentação ideopolítica, onde velhas práticas políticas são adotadas como sendo novas, o que segundo Neves (2008), dá origem a uma outra ordem que, além de despolitizar as ações coletivas, desmobiliza a sociedade civil e *desconstrói direitos e lutas até então conquistados, pelas classes populares, pelos trabalhadores, em uma privatização do espaço público e uma refilantropização das questões sociais, em que direitos são transvestidos em carência e favores* (NEVES, 2008, p. 37).

Estes foram alguns dos reflexos para o Estado, que se projetou, sob os ditames neoliberais, para assegurar e ampliar novos processos produtivos, bem como novos lucros oriundos da relação de exploração em nome dos interesses das classes dominantes. O Estado assumiu o discurso abstrato-democrático da burguesia na condição e posição de criar políticas para atender a classe trabalhadora.

A partir dessa prática social, estabelecida naquele contexto como fundamento teórico, expressaram-se as políticas sociais, estimuladas pelas forças sociais nascidas na ditadura militar, com a organização e mobilização dos movimentos sociais que retornaram nesse período. Combinados, esses elementos explicam a luta pela democratização do Estado e, também, o aparecimento de espaços



para o debate e confronto de natureza política que resultou na CF 88, em função do intenso processo de participação social da população brasileira desencadeada em todo o país e nos distintos espaços da sociedade civil.

Considerada um marco divisor na história do país, a CF 88, inaugura como força de lei as diretrizes de gestão do Estado, inscrevendo como um dos seus princípios a participação e a organização social, com a instituição de espaços de participação da sociedade, como conferências, conselhos e orçamentos participativos. Portanto, como afirma Neves (2016, p. 24), a participação torna-se *cogestora com o Estado*, avançando-se, assim, na organização da classe dominada.

Instituída num período conflituoso da efervescência dos movimentos sociais na contracorrente das ideias neoliberais, a CF 88 pode ser considerada, a partir do pensamento de Gramsci, como ilustra Filho e Doriguetto (2014, p. 6), um dos *modus operandi* da política, ou uma modalidade de práxis imediata que expressa uma forma de consciência a atuar nos conflitos cotidianos. Contudo, cabe ressaltar que esses avanços se deram nos limites da sociedade de classes e no âmbito da normatização dos direitos sociais.

As conquistas democráticas que integram o marco legal têm se processado, nestes últimos 20 anos, com a regulação de políticas sociais que passaram a atender as necessidades da população, concorrendo, ao mesmo tempo, com as ameaças de redução desses direitos pela proposta de revisão constitucional iniciada com o governo Collor de Mello (1990) e, posteriormente, pelo Plano Diretor de Reforma administrativa do Estado, em 1995, no governo Fernando Henrique Cardoso, que pôs em marcha a adequação parcial da



estrutura do Estado brasileiro à perspectiva neoliberal que se tornara dominante (DEMIER, 2017, p. 61).

Esse percurso concorrencial se mantém, apesar dos governos Lula (2003) e Dilma (2011), eleitos sob a máxima de obstaculizar os avanços das políticas neoliberais e implementar direitos sociais assegurados pela Constituição. Reconhecidamente, ambos os governos promoveram acesso a políticas sociais, como a habitacional (Minha Casa Minha Vida), de renda mínima (Benefício de Prestação Continuada) e acesso a educação (FIES, PROUNE), entre outras de acesso a bens e serviços. Contudo, Demier (2017) afirma que esses governos aderiram progressivamente à defesa de uma regulação social do capitalismo, substituindo a defesa dos direitos universais pela defesa de contrarreformas por meio da expansão de políticas sociais focalizadas.

Portanto, mesmo considerando toda a trajetória de redemocratização como uma grande conquista da sociedade civil, resultado de amplo processo de mobilização dos movimentos sociais, essas realizações governamentais estão sob ameaça no atual cenário: de um lado, a sociedade civil, os trabalhadores se organizam e lutam pela implementação das políticas, junto ao Estado; de outro, os governantes de plantão, com dupla tarefa: fazer cumprir as prerrogativas da nova Constituição e, ao mesmo tempo, atender as determinações do mercado, expressas por processos de privatização, terceirização e precarização das relações de trabalho. Nessa correlação de forças, tem prevalecido como prioridade para o Estado a ordem capital, representada, por exemplo, com atribuição à saúde, o valor-mercadoria, logo de consumo e não um direito universal preconizado constitucionalmente.



Nesta direção, observa-se que o acesso aos direitos e a participação social, como elementos que compõem o processo da redemocratização impresso por este governo, não têm sido assegurados. Mesmo a redemocratização em si tem se restringido a marcos regulatórios legais normativos e pouco consolidados no cotidiano da sociedade, incidência no Governo Lula, como confirma e complementa Abers et al.:

[...] o governo ampliou as possibilidades de combinações novas e criativas em relação aos padrões estruturais de interação, o que não significa que essas combinações resultem necessariamente em ampliação do acesso aos direitos de cidadania, atendimento das agendas do movimento no curto prazo ou fortalecimento das redes movimentistas no longo prazo (2014, p. 327).

Retomando, pode-se observar que os governantes que têm se sucedido no Brasil têm colaborado sobremaneira para a deterioração da democracia, ao ponto de que vimos acontecer em 2016 o golpe político-jurídico que culminou com a cassação da presidenta Dilma. Essa deterioração dos processos de construção democrática evidencia que a mobilização, a participação, as conquistas sociais que resultaram na CF 88 não construíram uma consciência de classe, resultando que nem mesmo a redemocratização do país conseguiu se consolidar.

Assim, a expressão da frágil democracia do país pode ser conferida no resultado do último processo eleitoral, em que a sociedade elegeu um governo ultraconservador, fundamentalista e declaradamente subserviente ao capital que tem investido na extinção dos direitos sociais, civis e trabalhistas, com propostas de contrarreforma em curso: destruição do sistema de seguridade social, implantação



do regime de capitalização para a previdência, visando à abertura de novos mercados aos fundos de pensões e bancos; privatização da educação; cortes de recursos financeiros das demais políticas sociais; destituição dos conselhos de direitos, entre outras medidas que afetam diretamente a população empobrecida e desprovida de qualquer direito, afrontando preceitos constitucionais.

É notório que a institucionalização do SUS é reconhecida, como uma grande conquista ao longo de todos esses anos, tendo sido uma das políticas públicas que mais promove processos de mobilização popular na sua defesa. Principalmente nos dias atuais, em que se intensificam as ameaças de “acabar com o SUS”, o que tem exigido empenho de trabalhadores da saúde e populações a se mobilizar para assegurar direitos sociais. São claras demonstrações das determinações neoliberais, que imputam a redução da função do Estado, a retração dos direitos sociais e a regulação pelo mercado.

Essa considerada conquista democrática é uma realidade no campo jurídico, expressa na Carga Magna; contudo, tem-se conferido, no cotidiano, o outro lado dessa democracia, com o esvaziamento da participação nos espaços do controle social e a função burocratizante desses espaços de participação social, que tem distanciado o Estado dos movimentos sociais, seguramente determinado pela democracia liberal e abstrata que assola a sociedade brasileira.

2 A participação social no âmbito da saúde

Embora não tenha se consolidado, conforme já tratamos, a participação social no contexto do processo de redemocratização do país é o protagonismo da população, que só se efetiva em sociedades democráticas.



Conforme Coutinho, essa democracia é concebida como construção coletiva do espaço público, com plena participação consciente de todos na gestão da esfera política (2000). O aprofundamento desse processo pressupõe diversificadas formas de participação, *amparada em um conjunto de valores democráticos, construídos e exercidos mediante as práticas cotidianas dos atores da sociedade* (FARIA, 2010, p. 187).

Nessa direção, apesar de as conquistas democráticas no país não terem sido suficientes para enfrentar as pressões do capital – pois estas ocorreram em uma conjuntura socioeconômica interna e internacional desfavorável, com ênfase nas privatizações e orientações para o mercado, ameaçadoras às conquistas de 1988 –, é importante destacar que a área da saúde foi uma das primeiras que institucionalizou a participação, a partir de representações da sociedade civil, por meio dos conselhos e das conferências (BEHRING; BOSCHETTI, 2011).

A saúde como direito de todos os brasileiros é uma conquista da participação popular. Nesse percurso, merece destaque o protagonismo dos profissionais de saúde na luta pela Reforma Sanitária, que mantiveram articulação com os movimentos sociais, resultando na aprovação do SUS como preceito constitucional ao instituir um sistema de cogestão e de controle social tripartite – governo, profissionais e usuários.

Guardadas as proporções e numa dinâmica diferente à desse período constitucional, houve a incidência desse ativismo por dentro do Estado nos anos de 2003 a 2011, como apontam Abers, Serafim e Taghiba (2014). A análise das autoras demarca a relação Estado-Sociedade, com inserção de líderes sindicais e intelectuais que mantinham relações com os movimentos sociais nos altos cargos do governo.



Essa participação intensa se atribui às dinâmicas políticas no interior de cada setor de política pública e também, em menor proporção, à posição estratégica de abordagem participativa assumida pelo governo, devido a inovações como o orçamento participativo, que o Partido dos Trabalhadores já praticava em âmbito municipal. É o que as autoras identificam como Era Lula.

A experiência de participação no período em questão implicou a reinterpretação de rotinas de comunicação e a negociação de formas inovadoras. Visando construir e fortalecer espaços participativos formalizados, muitos dos ativistas transformaram as agências governamentais em espaços de militância, mantendo a defesa de bandeiras da sociedade civil. O fato é que essa interação Estado-Sociedade promoveu a constituição de novos espaços participativos com a formalização de conselhos e conferências. E, principalmente, propiciou a criação de padrões históricos de interação Estado-Sociedade, que em muito se diferencia do período da Constituinte brasileira, sem que isso represente a ampliação do acesso aos direitos de cidadania ou às políticas públicas; em realidade, aponta o grau de maturidade dos movimentos sociais, combinando-se oportunidades providas pela presença de ativistas e aliados dos movimentos dentro de certos órgãos (ABERS; SERAFIM; TATAGIBA, 2014).

Essa construção é um dos desdobramentos daquele período histórico constitucional de formação, mobilização e articulações que integraram o Movimento da Reforma Sanitária. Estes ocorreram em todo o país e em diferentes espaços, como universidades, comunidades, sindicatos, conselhos de classes, entidades do movimento sanitário (Cebes, Abrasco) e unidades e instituições de saúde. Portanto, foi o resultado da luta coletiva do conjunto dos trabalhadores,



germinando o processo de democratização do Estado e da sociedade brasileira (BRAVO, 2007).

A mesma autora destaca, ainda, que é nesse cenário e com a participação de novos sujeitos sociais na discussão das propostas governamentais apresentadas para o setor que a saúde deixa de ser interesse somente dos técnicos para assumir uma dimensão política, vinculada estreitamente à democracia. Afirma também que os profissionais de saúde, representados por suas entidades, ultrapassam o corporativismo, *defendendo questões mais gerais como a melhoria da situação da saúde e o fortalecimento do setor público* (BRAVO, 2007, p. 95).

Assim, as questões que permeiam a saúde compõem o processo de democratização do país na década de 1980, sendo que a participação social e política se expressou como ato máximo que antecedeu a CF 88, na realização da 8ª Conferência Nacional de Saúde (CNS), assumindo outra dimensão com a participação das entidades representativas da população, entre as quais organizações de luta por moradia, sindicatos, associações de profissionais e o Parlamento. Essa CNS é considerada um marco na história e na luta pela saúde como direito no Brasil, que, seguida do processo constitucional, nos termos de Teixeira (1989), resulta na alteração da norma e na mudança do arcabouço e das práticas institucionais, depois expressos na instituição do SUS.

A participação de novos sujeitos sociais de que trata Bravo (2007) é a expressão de que as classes organizadas de trabalhadores carregaram aspirações próprias e lutavam por outro projeto de sociedade, por direitos sociais a partir de políticas públicas, notadamente as questões relacionadas à saúde que inspiraram o movimento da



Reforma Sanitária. A explicação que pode ser dada ao envolvimento de profissionais e sociedade civil fundamenta-se no pensamento de Gramsci (2001),³ em que os profissionais assumem posição como intelectuais orgânicos, ao estarem sintonizados com as dinâmicas sociais, políticas e econômicas da época.

A concepção de intelectual orgânico em Gramsci embasa as práticas participativas no Brasil no período da Constituinte e do Movimento da Reforma Sanitária, em que inúmeros intelectuais assumiram posições de resistência à ditadura e cumplicidade com os movimentos populares. Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, inovou-se na concepção de que esses intelectuais são reconhecidos como orgânicos, incorporando formas institucionais de participação social nas decisões sobre as políticas públicas.

Essas demarcações normativas, legais e conceituais acerca da participação social representam como valor a soberania popular, que na área da saúde tem suas origens no Movimento da Reforma Sanitária, com a realização das conferências. Destacou-se, por exemplo, a 3ª Conferência Nacional de Saúde, de 1963, quando se discutiu a

³ A partir da consciência da centralidade dos intelectuais no mundo contemporâneo, esse autor explica e valoriza com singularidade o saber popular, defende a socialização do conhecimento e recria a função dos intelectuais, conectando-os às lutas políticas dos “subalternos”. Ele denomina esses intelectuais de “orgânicos”: aqueles que fazem parte de um organismo vivo e em expansão e estão, ao mesmo tempo, conectados ao mundo do trabalho, às organizações políticas e culturais mais avançadas que o seu grupo social desenvolve para dirigir a sociedade. Estes se interligam a um projeto global de sociedade e a um tipo de Estado capaz de operar a “conformação das massas no nível de produção” material e cultural exigido pela classe no poder. Ou seja, são orgânicos os intelectuais que, mesmo especialistas na sua profissão, elaboram uma concepção ético-política que os habilita a exercer funções culturais, educativas e organizativas para assegurar a hegemonia social e o domínio estatal da classe que representam (GRAMSCI, 2001).



situação sanitária da população brasileira, a distribuição das atividades médico-sanitárias e a municipalização dos serviços de saúde, entre outros, debate que resultou em dois eixos que posteriormente embasariam o SUS: o direito universal à saúde e a municipalização dos serviços de saúde (FLEURY, 2006).

Portanto, a área da saúde tem um acúmulo de discussão e debates que é anterior ao processo de redemocratização do país, uma compreensão enfatizada por Fleury (2006, p. 11) ao apontar que *o movimento pela democratização da saúde [...] tomou corpo no Brasil durante a segunda metade da década dos anos setenta*, embora germinasse já nos anos 1960.

É nesta conjuntura que se constituiu o Movimento da Reforma Sanitária Brasileira, que agregava diversos atores, como os usuários dos serviços, estudantes, trabalhadores da saúde, docentes das universidades e lideranças populares, operárias e sindicais, e que, com outros movimentos sociais em curso pela redemocratização do país, expressava a passagem das lutas somente reivindicatórias para uma ação política de participação social. O resultado foi materializado com parlamentares eleitos em 1986, oriundos dos movimentos sociais, que na condição de constituintes iniciaram o processo constitucional (FLEURY, 1997, 2006).

Além de terem raízes nas lutas sociais, estes parlamentares possuíam vinculação com a rede de serviços do Estado e, principalmente, tinham como dimensão central a luta por direitos, uma nova maneira de pensar a saúde no país, por meio de um projeto societário de inclusão e solidariedade. Eram vinculações ora por serem técnicos inseridos dentro do Estado, portanto, atores sociais articulados com profissionais de saúde, que facilitavam e/ou favoreciam pelo



conhecimento da estrutura estatal e da realidade da saúde; ora por serem usuários e lideranças sociais e sindicais com conhecimento da realidade vivenciada pela população desprovida de direitos sociais e políticas públicas (FLEURY, 2006).

A participação da comunidade, reconhecida por Neves como *participação cidadã* (2016, p. 106), está contida no artigo 198 da Constituição, na seção Saúde, como uma das diretrizes da organização do SUS, ou seja, na mesma condição em que se encontram a descentralização e o atendimento integral (universalidade), detalhados nas legislações específicas, como a Lei Orgânica 8.080/1990 e a Lei 8.142/1990. Tais legislações estabelecem, para os três entes federados, a institucionalização de espaços de participação social com as conferências de saúde e os conselhos, com caráter deliberativo e composição que assegura a presença de entidades e movimentos da sociedade civil.

Esta conformação é mantida até os dias de hoje, embora sua positivação não garanta necessariamente sua efetivação, pois, como lembra Coutinho (2000, p. 63), *a tarefa fundamental no que refere aos direitos sociais não é o simples reconhecimento legal-positivo dos mesmos, mas a luta para torná-los efetivos.*

Portanto, mesmo com a promulgação da Constituição de 1988 contendo avanços, como já enfatizado, como resultado do processo de mobilização dos setores progressistas da sociedade brasileira, inaugurou-se uma nova fase de democratização das ações e das funções do Estado brasileiro, ou seja, o fortalecimento do poder público. Inclui-se, neste cenário de redemocratização, a incidência dos aspectos políticos e socioeconômicos, um campo ideologicamente contraditório à medida que se assiste também ao redirecionamento



do papel do Estado, influenciado pela política de ajuste neoliberal, evidenciando essa função.

Evidentemente, para a política de saúde no Brasil, concorrem dois projetos em tensão, como afirma Bravo (2007): de um lado, o projeto da reforma sanitária e, do outro, o projeto de saúde como proposta de Reforma do Estado, pautado na política de ajustes. Tem-se, portanto, tanto a Constituição cidadã, que amplia direitos sociais, como as ideias neoliberais, que já vinham se consolidando mundialmente e passaram a influenciar também o Brasil. Ao contrário do que hegemonicamente afirmavam as forças progressistas no processo de redemocratização, o neoliberalismo defende a redução do valor da força de trabalho e do tempo necessário à produção dos bens, bem como o fortalecimento da iniciativa privada, além de incentivar a liberdade de mercado e, sobretudo, a não intervenção do Estado na área social.

Bravo (2007, p. 100) afirma que *a proposta de política de saúde [...] tem sido desconstruída com a vinculação da saúde ao mercado, enfatizando-se a parcerias com a sociedade civil, responsabilizando a mesma para assumir os custos da crise*. Portanto, segue essa autora, mesmo tendo havido uma adesão ao SUS, o que se verificou foi o descumprimento dos dispositivos constitucionais e legais e uma omissão do governo federal na regulamentação e fiscalização das ações de saúde em geral. Disso se constata que o advento do neoliberalismo representa uma ameaça à execução das políticas sociais públicas e, especificamente, à política de saúde, ferindo os princípios mais essenciais do SUS na medida em que a saúde é concebida como um direito universal inalienável.

A instituição do SUS como política de saúde, portanto, converge para as indicações caracterizadas por Pereira (2016)



como a Política Social, posto que, segundo esta autora, está calcada em fundamentação teórica e se configura como uma política pública, exigindo a participação de atores sobre o controle da sociedade no planejamento e na execução das ações voltadas para o atendimento das demandas sociais. É considerada uma política de ação, mediante esforços organizados e pactuados para atender as necessidades da população. Para tanto, requer deliberação e decisão coletiva, regida por justiça social, amparada por leis impessoais e objetivas.

A trajetória desse debate expresso no processo constituinte e com a promulgação da CF 88 representou, no plano jurídico, a promessa de afirmação e extensão dos direitos sociais no Brasil diante da grave crise e das demandas de enfrentamento dos enormes índices de desigualdade social, uma vez que a Carta Magna introduziu avanços que buscaram corrigir as históricas injustiças sociais acumuladas secularmente, incapazes de universalizar direitos, tendo em vista a longa tradição de privatizar a coisa pública pelas classes dominantes (BRAVO, 2007).

Contudo, alerta Fleury (2006, p.43), essa conquista constitucional bem sucedida, se deu, *na forma pactuada, pois as mudanças se fizeram de forma negociada, buscando conciliar a entrada dos novos interesses com a preservação das elites*, posto que, ocorreu em meio à crise estrutural do sistema capitalista, que já se apontava internacionalmente (na Europa, nos países de economia capitalista centrais) desde década de 1970. Deu-se, então, uma conjuntura de regressão destes direitos sociais por meio de cortes sucessivos nas políticas sociais com vistas à chamada redução do Estado, pressuposto das ideias neoliberais.



É por essa razão que a instituição do SUS pode ser compreendida como política social que surge na contramão da história, e cujos princípios ideológicos e organizativos definem saúde como direito universal e dever do Estado, bem como a universalização do acesso; a reestruturação do setor, cabendo ao poder público sua regulamentação, fiscalização e controle; e a integração de todos os serviços públicos em uma rede hierarquizada, regionalizada, descentralizada e de atendimento integral, com participação da comunidade. Além disso, está prevista a participação do setor privado no sistema de saúde de modo complementar, garantindo ao Estado o poder de intervir (BRASIL, 2006).

Mesmo com todas essas prerrogativas asseguradas legalmente, com procedimentos constitutivos, inclusive, tem sido recorrente a narrativa ameaçadora, no âmbito da saúde e das políticas sociais, da necessidade de adotar medidas para dismantelar toda essa construção e conquista, sob alegação da crise do Estado – na verdade, crise do sistema capitalista, que reduz drasticamente os gastos públicos –, e abrir outros espaços de investimento do capital via privatizações e mercantilizações dos serviços (DEMIER, 2017).

São, portanto, visíveis a retração dos espaços de participação social, o sucateamento da rede de serviços, o retorno de doenças endêmicas, como sarampo, os cortes nos investimentos públicos para privilegiar a medicina privada e o estrangulamento dos municípios sem recursos (repasses dos entes federados) para fazer gestão da saúde. Esses são os condicionantes que determinam a crise estrutural, acirrada atualmente, como já dito, com o atual governo, cuja plataforma política é a presença mínima do Estado para os trabalhadores, com o privilégio declarado do mercado.



Considerações finais

O processo que culminou na derrocada da ditadura civil-militar (1964-1985) no Brasil foi permeado por muitos conflitos, tendo-se chegado a uma conformação social que colocou em cena a reorganização tanto da sociedade civil como do aparelho de Estado. Houve a conquista de direitos formais e a ampliação de outros direitos, com um Estado mais permeável ao social.

Considera-se que a área da saúde tem um caráter pioneiro, devido ao papel desempenhado pelo Movimento da Reforma Sanitária, cujo marco mais significativo foi a 8ª Conferência Nacional de Saúde, de 1986, que impulsionou o processo de descentralização das políticas de saúde com a criação do SUS. Historiadores, militantes e estudiosos da área são unânimes ao creditar ao movimento sanitário a vitória pelo fato de a CF 88 ter incluído a garantia da saúde como direito de todos os brasileiros e dever do Estado, por força da participação social e de articulações estabelecidas pelos movimentos sociais daquela época. Nessa perspectiva, pode-se concordar com autores referenciados neste texto que a Reforma Sanitária e o próprio SUS foram bem-sucedidos, pois instituíram um novo padrão de intervenção do Estado na saúde comprometido com a garantia do direito universal e a atenção integral à saúde por meio de um sistema descentralizado e com importante grau de democratização quando da execução de políticas.

No pós-CF88 e ao longo dos anos 1990, assegurada constitucionalmente como princípio, a participação social ganhou materialidade com a estruturação de conselhos, conferências e fóruns, entre outros arranjos participativos, compreendidos como espaços de controle da sociedade sobre as ações do Estado, com poder decisório.



Mesmo que passados trinta anos, avalia-se que prevalece mais um caráter de interlocução do que de decisão.

O contexto de crise capitalista tem gerado implicações desastrosas para as políticas sociais, como a redução do Estado na condução das políticas sociais. O ajuste neoliberal e suas tendências à privatização têm representado um dos maiores desafios, visto que, no seu interior, está presente a precarização dos serviços sociais e um estímulo à busca de soluções no setor privado, principalmente para a saúde, que é um dos grandes mercados do capital. Notadamente, essa política expressa no SUS vem sendo desmantelada diuturnamente pela má qualidade dos serviços, falta de recursos e ampliação dos esquemas privados que se apropriam dos recursos públicos.

Por fim, é possível ousar dizer que se vivem tempos de exigências imperativas de mobilização. Para fazer resistência a esse processo de desmantelamento das políticas sociais, dos direitos sociais e trabalhistas no país, é preciso que o conjunto da sociedade supere o desafio da fragmentação das lutas e que se unifique a organização e ocupação dos espaços públicos com ações políticas capazes de tensionar o capital financeiro, o poder constituído pelo Estado.

Referências

ABERS, R; SERAFIM, L.; TATAGIBA, L. Repertórios de interação Estado-sociedade em um Estado heterogêneo. **Dados, Revista de Ciências Sociais**, v. 57, n. 2, p. 325-357, 2014.

BARROCO, Maria Lúcia S. **Ética e serviço social: fundamentos ontológicos**. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2008.



BEHRING, Elaine R. **Brasil em contra-reforma**: desestruturação do Estado e perda de direitos. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

BEHRING, Elaine R.; BOSCHETTI, I. **Política social**: fundamentos e história. 9. ed. São Paulo: Cortez, 2011. (Biblioteca Básica de Serviço Social).

BOSCHETTI, Ivanete. **Assistência social e trabalho no capitalismo**. São Paulo: Cortez, 2017.

BOSCHETTI, Ivanete et al. (Orgs). **Política social no capitalismo**: tendências contemporâneas. São Paulo: Cortez, 2008.

BRAVO, Maria Inês S. Política de saúde no Brasil. In: MOTA, Ana E. et al. (Orgs.). **Serviço social e saúde**. 2. ed. São Paulo: OPAS, OMS, Ministério da Saúde, p. 88-110, 2007.

BRASIL. Câmara da Reforma do Estado: **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**, novembro 1995. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/documents/mare/planodiretor/planodiretor.pdf>> acesso em: 11 abril2018.

BRASIL. **Constituição da República Federal do Brasil**: de 1998, com as alterações adotadas pela EC n. 01/92 a 52/2006 e EC de revisão 01 a 6/94. Brasília: Senado Federal, 2006.

COUTINHO, Carlos N. **Contra-corrente**: ensaios sobre democracia e socialismo. São Paulo: Cortez, 2000.

DEMIER, Felipe. **Depois do golpe**: a dialética da democracia blindada no Brasil. Rio de Janeiro: MAUAD X, 2017.

DURIGUETTO, Maria Lúcia; MONTAÑO, Carlos. **Estado, classe e Movimento Social**. São Paulo: Cortez, 2011.



FARIA, Cláudia F. Estado e organizações da sociedade civil no Brasil contemporâneo: construindo uma sinergia positiva? **Revista de Sociologia e Política**, v. 18, n. 36, p. 187-204, jun. 2010.

FILHO, Rodrigo. S.; DURIGUETTO, Maria Lúcia. A importância da “Política” no pensamento de Gramsci. **Revista Educação e Fronteira**, v. 4, n.11, p. 5-20, 2014.

FLEURY, Sônia. (Org.). **Democracia, desenvolvimento: Brasil e Espanha**. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

_____. (Org.). **Saúde e democracia: luta do CEBES**. São Paulo: Lemos, 1997. Disponível em: <http://www.cebes.org/media/File/publicacoes>. Acesso em: 13 fev. 2019.

FONTES, Virgínia. **O Brasil e o capital imperialismo: teoria e história**. 2. ed. Rio de Janeiro: EPSJV/Editora UFRJ, 2010.

GRAMSCI, Antônio. **Cadernos do Cárcere**. v. 1. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

HARVEY, David. **O novo imperialismo**. São Paulo: Loyola, 2004.

MANDEL, Ernest. **O capitalismo tardio**. São Paulo: Nova Cultural, 1985.

_____. **A crise do capital**. São Paulo: Ensaio; Unicamp, 1990.

NEVES, Angela V. Clientelismo político. In: _____. **Cultura política e democracia participativa: um estudo sobre o orçamento participativo**. Rio de Janeiro: Gramma, p.37 -63, 2008.

_____. (Org.). **Democracia e participação social: desafios contemporâneos**. Campinas: Papel Social, 2016.



PEREIRA, Camila Potyara. **Proteção social no capitalismo**: crítica a teorias e ideologia conflitantes. São Paulo: Cortez, 2016.

TEIXEIRA, Sônia F. Reflexões sobre democracia e reforma sanitária. In: _____. (Org.). **Reforma sanitária**: em busca de uma teoria. São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: Associação de Pós-Graduação em Saúde Coletiva, 1989. p. 17-46.



UMA ANÁLISE JURISPRUDENCIAL ACERCA DA VIOLAÇÃO AO DIREITO À DESCONEXÃO NOS TRIBUNAIS TRABALHISTAS BRASILEIROS

Fernanda Brandão Cançado¹

Carla Reita Faria Leal²

Resumo: A limitação da jornada de trabalho visa à garantia da saúde e da segurança dos empregados celetistas, assegurando-lhes uma vida digna, motivo pelo qual a realização de jornada de trabalho para além do limite legal pode gerar ao empregador consequências que ultrapassam o mero pagamento de horas extraordinárias, sendo uma das possibilidades o surgimento da obrigação de pagar indenização por danos extrapatrimoniais, isso caso haja a violação do direito à desconexão. Objetiva-se, utilizando-se do método dedutivo e de técnicas de pesquisa bibliográfica e documental, investigar de que forma os tribunais trabalhistas brasileiros têm se posicionado acerca do direito à desconexão dos trabalhadores. Muito embora já haja o reconhecimento na doutrina, e recentemente no texto da Consolidação das Leis do Trabalho, no tocante à existência do dano extrapatrimonial, a análise jurisprudencial deixou evidenciado que os tribunais, em especial o Tribunal Superior do Trabalho, ainda não se posicionam de maneira uniforme acerca do reconhecimento do mencionado instituto e, conseqüentemente, divergem acerca da possibilidade de

¹ Mestranda em Direito pela Universidade Federal de Mato Grosso. Membro do Projeto de Pesquisa “O meio ambiente do trabalho equilibrado como componente do trabalho decente”. Advogada. E-mail: fernadabrandaocancado@gmail.com

² Doutora e Mestre em Direito das Relações Sociais pela PUC-SP, subárea Direito do Trabalho. Professora nos cursos de graduação e mestrado em Direito da Universidade Federal de Mato Grosso-UFMT. Coordenadora Adjunta do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFMT. Juíza do Trabalho aposentada. Líder do Projeto de Pesquisa “O meio ambiente do trabalho equilibrado como componente do trabalho decente”. Coordenadora de área do Projeto Ação Integrada – PAI (MPT/SRTb/UFMT). E-mail: crfleal@terra.com.br



condenação no pagamento de indenização por dano existencial na hipótese de supressão do direito à desconexão.

Palavras-chave: Direito à desconexão. Dano existencial. Jurisprudência trabalhista.

A JURISPRUDENTIAL ANALYSIS ABOUT THE VIOLATION TO THE RIGHT TO THE DISCONNECTION IN THE BRAZILIAN LABOR COURTS

Abstract: The limitation of the working time is aimed to ensure the health and the safety of the employees, thus ensuring a dignified life, which is why working beyond the legal limit results in consequences to the employers that go beyond the mere payment of overtime, one of them being the obligation to pay indemnity for extrapatrimonial damage if there is a violation of the right to disconnect. The purpose here, using the deductive method and bibliographic and documentary research techniques, is to investigate how the Brazilian labor courts have been ruling on the workers' right to disconnect. Although there is recognition from the doctrine, and recently in the text of Consolidation of Labor Laws, regarding the existence of extra-judicial damages, the jurisprudential analysis has shown that the courts, especially the Superior Labor Court, are not yet homogeneous on the matter of the recognition of the mentioned institute and, consequently, diverge on the possibility of condemning to indemnify the existential damage in the event of suppression of the right to disconnect.

Keywords: Right to disconnect. Existential damage. Labour jurisprudence.

Introdução

A fixação de limites para a jornada foi um dos principais motivos que levaram os trabalhadores a se organizarem, assim como foi tema de diversos movimentos que reivindicavam a intervenção



estatal para regular as relações de trabalho no decorrer da Primeira Revolução Industrial. Isso porque em tal período se presenciou todos os tipos de abusos relacionados à exploração e à exaustão de homens, mulheres e crianças, que possuíam somente a sua força de trabalho para sobreviver.

O surgimento da legislação trabalhista veio ao encontro de tal anseio, estabelecendo os limites para o tempo que o trabalhador pode ficar à disposição do empregador, inicialmente em alguns países, para depois serem universalizados, em especial após a criação da Organização Internacional do Trabalho e a aprovação de sua Convenção n. 1, que tratou justamente sobre o tema em 1919.

A proteção jurídica do trabalhador, no tocante ao número de horas que este se ativa, assim como o seu direito ao descanso, hodiernamente tem sido tratado como normas de saúde e de segurança, portanto, de ordem pública, natureza cogente. Ao mesmo tempo, os fenômenos trazidos com a modernidade têm provocado na doutrina e na jurisprudência discussões e o reconhecimento da existência de outros institutos, alguns deles aplicáveis na seara da discussão sobre o direito à limitação da jornada, como o direito à desconexão e os danos existenciais decorrentes.

O presente texto, utilizando-se do método dedutivo e de técnicas de pesquisa bibliográfica e documental, tem o objetivo de perquirir como os tribunais trabalhistas brasileiros têm se posicionado sobre a possibilidade da extrapolação de jornada caracterizar-se como violação ao direito à desconexão do trabalhador, gerando danos existenciais a este e, conseqüentemente, a obrigação de o empregador repará-los.

Para alcançar tal objetivo e resolver a problemática posta, optou-se por fracionar o texto em três partes: na primeira buscar-se-á demonstrar que a evolução do direito à limitação da jornada



levou ao surgimento de outros institutos, ainda que cercados de controvérsias, como o reconhecimento ao direito à desconexão; na sequência, demonstrar-se-ão os contornos do direito à desconexão; e, em um terceiro momento, serão analisados julgamentos de tribunais trabalhistas brasileiros, nos quais foi formulado o pedido de danos existenciais, tendo como fundamento a violação ao direito à desconexão.

1 O direito à limitação da jornada

Ao consagrar os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa como fundamentos do Estado Democrático de Direito, a Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB) se apresenta como cláusula maior, no ordenamento pátrio, da garantia da qualidade de vida do trabalhador e, em último caso, de sua dignidade.

É que a observância da limitação do número de horas da jornada diária e mensal, o respeito aos intervalos intrajornada, aos descansos semanais e férias anuais são essenciais para a garantia do meio ambiente do trabalho equilibrado, agindo diretamente na redução dos riscos da atividade laboral.

Nesse sentido, Maurício Godinho Delgado sustenta:

[...] a modulação da duração do trabalho é parte integrante de qualquer política de saúde pública, uma vez que influencia, exponencialmente, a eficácia das medidas de medicina e segurança do trabalho adotadas na empresa. Do mesmo modo, que a ampliação da jornada (inclusive com a prestação de horas extras) acentua, drasticamente, a probabilidade de ocorrência de doenças profissionais, ou acidentes do trabalho, sua redução diminui, de maneira significativa, tais probabilidades da denominada “infortúnica do trabalho” (DELGADO, 2011, p. 807).



Ademais, o mesmo autor lembra que a observância, e até a redução da jornada padrão, se apresenta como mecanismo para o combate ao desemprego, pois faz com que novos postos de trabalho sejam abertos, provocando uma redistribuição dos ganhos alcançados com evolução científica e tecnológica (DELGADO, 2011, p. 808).

Além do combate ao desemprego, ainda no aspecto econômico, importante lembrar que a limitação da jornada também propicia o descanso necessário à recuperação das energias do empregado, fazendo com que este readquira a sua capacidade de produção, perdida com a fadiga causada pelas longas jornadas e pela inobservância dos descansos regulares.

Também cabe destacar o caráter social da limitação do tempo de trabalho, vez que esta vai possibilitar que o trabalhador participe de sua comunidade, conviva com os seus familiares e amigos, como enfatizam Sússekind, Maranhão e Vianna: “gozando os prazeres materiais e espirituais criados pela civilização, entregando-se à prática de atividades recreativas, culturais ou físicas, aprimorando seus conhecimentos, convivendo [...]” (SÜSSEKIND; MARANHÃO; VIANNA, 1991, p. 701).

A importância do tema é igualmente reconhecida em nível internacional, considerando que a Declaração Universal dos Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas prevê o direito ao repouso e ao lazer, inclusive à limitação razoável das horas de trabalho e as férias remuneradas periódicas (art. XXIV).

É previsto, ainda, desde o preâmbulo da Constituição da Organização Internacional do Trabalho (OIT), a qual destaca a necessidade de regulamentação das horas de trabalho e fixação de uma duração máxima no dia e na semana de trabalho.



Reforçando tal premissa, é possível citar, ainda, dentre outras, a Convenção n. 1 da OIT, que já em 1919 preconizava a limitação da jornada em 8 horas diárias e 48 horas semanais. Além disso, a Convenção n. 14 versa sobre o repouso semanal na indústria e garante um descanso semanal de ao menos 24 (vinte e quatro) horas consecutivas, conforme artigo 2. Posterior a isso, a Convenção n. 106 da OIT ampliou o alcance deste direito aos empregados que trabalhem no comércio e em escritórios.

É relevante mencionar que as convenções editadas pela OIT, enquanto espécies do gênero das convenções internacionais sobre direitos humanos, devem ser integradas ao ordenamento jurídico nacional, em regra, sempre que o referido instrumento jurídico estiver vigorando no âmbito internacional, o Brasil o tiver ratificado e desde que este preveja norma mais benéfica ou mais favorável para o trabalhador, enquanto titular dos direitos, no caso concreto. Esta última condição é, inclusive, a prevista expressamente no art. 19, § 8º da Constituição da OIT:

Em caso algum, a doação, pela Conferência de uma convenção ou recomendação, ou a ratificação, por um Estado-membro, de uma convenção, deverão ser consideradas como afetando qualquer lei, sentença, costumes ou acordos que assegurem aos trabalhadores interessados condições mais favoráveis que as previstas pela convenção ou recomendação (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, 1946, p. 13).

Esta obrigatoriedade do intérprete aplicar a norma mais favorável ao trabalhador, a que se atribui o nome de princípio *pro homine* (MAZZUOLI, 2013), permite concluir que sempre, independentemente de quais normas estejam em debate, as normas que melhor atendam à proteção do trabalhador devem ser observadas mesmo que previstas em instrumentos internacionais ratificados pelo Brasil.



No Brasil, a Constituição Federal, em seu artigo 7º, estabelece que a jornada diária deve ser de no máximo 8 horas diárias e 44 horas semanais, mas ao mesmo tempo faculta a compensação de horários por meio de negociação coletiva (inciso XIII); fixou jornada de 6 horas para turnos ininterruptos de revezamento, a qual também pode ser alterada por acordo ou convenção coletiva (inciso XIV) e garantiu o direito ao repouso semanal remunerado (inciso XV) e ao gozo de férias de pelo menos trinta dias (inciso XVII).

Essas normas, em alguns aspectos, foram flexibilizadas pela chamada reforma trabalhista, consubstanciada pela Lei n. 13.467/2017, instrumento normativo sobre o qual, muito embora não seja objeto do presente estudo, é importante registrar o entendimento de que ele viola não só os dispositivos constitucionais, como também normas internacionais ratificadas pelo Brasil, portanto integrantes do ordenamento jurídico e, de forma especial, o princípio da vedação do retrocesso e o dever de progressividade.

Em abrangente estudo realizado acerca da temática, afirmou-se que o limite de jornada de 8 horas diárias não tem sido visto apenas como um estímulo para a geração de empregos, mas especialmente o aprimoramento do equilíbrio trabalho-vida. Dessa forma, este tem-se tornado o modelo de jornada de trabalho aceitável no âmbito internacional e se consolidou no contexto substancialmente diferente do começo da década de 1960, quando foi apontado como ‘um padrão social a ser alcançado por etapas, se necessário’ na Recomendação de Redução da Jornada de Trabalho, 1962 (n. 116) (LEE; MCCANN; MESSENGER, 2009).

De acordo com Homero Batista Mateus da Silva:



A carga de oito horas, de qualquer forma, é aquela mais aceita universalmente, por não ser tão excessiva quanto aquelas empregadas no início da Revolução Industrial, nem tão reduzida a ponto de colidir com o equilíbrio financeiro de um empreendimento. Dentro de um ciclo de 24 horas, louva-se que o empregado tenha oito horas de sono, oito horas de trabalho e oito horas de suposto lazer, para que se aperfeiçoe sua dignidade. É claro que as oito horas de sono e as oito horas de lazer sofrerão diversos ataques especulativos, como o infame transporte coletivo, a dupla jornada os afazeres domésticos e outras manifestações agressivas da luta pela sobrevivência. Mas nada disso tira o valor da fixação das oito horas como jornada a ser perseguida (SILVA, 2015, p. 08).

Em contrapartida, segundo o mencionado estudo da OIT (LEE; MCCANN; MESSENGER, 2009), cerca de 22% (vinte e dois por cento) da força de trabalho no mundo trabalha mais de 48 (quarenta e oito) horas semanais. No Brasil, em 2008, 33,7% (trinta e três inteiro e sete décimos por cento) dos ocupados trabalhavam uma jornada superior a 44 (quarenta e quatro) horas semanais.

Para Alexandre Lunardi,

O impacto do direito ao lazer no indivíduo é responsável por garantir um desenvolvimento físico e mental indispensável para uma vida digna. De fato, diversas potencialidades humanas podem ser estimuladas por meio da prática do lazer, gerando, assim, a efetivação de um outro direito que possui uma conexão imediata com o lazer, que é o direito ao livre desenvolvimento da personalidade. O direito ao livre desenvolvimento da personalidade corresponde a uma nova visão dos direitos da personalidade. Trata da concepção dos direitos relativos à pessoa sob o enfoque da dignidade humana (LUNARDI, 2010, p. 94).

Em que pese a natureza constitucional, imperativa e cogente que possuem as normas a respeito do tema, aspecto já destacado no presente trabalho, os dados levantados pela OIT demonstram que no Brasil a jornada de trabalho é comumente desrespeitada pelos empregadores, sendo exigido dos empregados a realização de jornada



para além do que estabelecido contratualmente ou autorizado por lei e pela Constituição.

A exigência de labor em sobrejornada de forma rotineira, a não concessão dos intervalos intrajornada, interjornadas, semanais e anuais, além da violação às normas de proteção ao trabalho também provocam lesões a outras esferas da vida e personalidade do trabalhador, interessando ao presente estudo os aspectos relacionados ao ferimento ao direito à desconexão e os eventuais danos existenciais dele decorrentes, os quais serão abordados a seguir.

2. O direito à desconexão e os danos existenciais

Como visto, para além do direito à percepção dos valores relativos às horas extraordinariamente trabalhadas, a exigência de jornada além da permitida por lei pode gerar ao empregado outros direitos, como a indenização pela supressão ao direito descanso, dependendo de como esta se configurar.

De acordo com Maria do Perpetuo Socorro Wanderley de Castro, o direito ao efetivo descanso ou à desconexão:

[...] consiste em assegurar ao trabalhador não ficar sujeito à ingerência, solicitações ou contatos emanados do empregador, no período destinado ao descanso diário, semanal ou anual, desligando o equipamento de conexão (CASTRO, 2012, p. 203).

Jorge Luiz Souto Maior tece a seguinte ressalva acerca do conceito do direito à desconexão, ao ressaltar o bem jurídico que é o não-trabalho:



Devo esclarecer que quando se fala em direito a se desconectar do trabalho, que pode ser traduzido como direito de não trabalhar, não se está tratando de uma questão meramente filosófica ou ligada à futurologia, como a que nos propõe Domenico de Mais. Não se fala, igualmente, em direito em seu sentido leigo, mas sim numa perspectiva técnico-jurídica, para fins de identificar a existência de um bem da vida, o não-trabalho, cuja preservação possa se dar, em concreto, por uma pretensão que se deduza em juízo (SOUTO MAIOR, 2003, p. 02).

Almiro Eduardo de Almeida e Valdete Souto Severo vão além do proposto por Maria do Perpetuo Socorro Wanderley de Castro ao proporem que:

[...] o direito à desconexão consubstancia-se no direito de trabalhar e de, também, desconectar-se do trabalho ao encerrar sua jornada, fruindo verdadeiramente suas horas de lazer. Abarca o direito à limitação da jornada e ao efetivo gozo dos períodos de descanso, que lhe permitem, justamente, a vida fora do ambiente laboral (ALMEIDA; SEVERO, 2016, p. 10).

Christiana D’Arc Damasceno Oliveira (2010), ao discorrer sobre o conceito do instituto em debate, afirma que o direito à desconexão consubstancia-se no direito que trabalhador tem de não permanecer sujeito à interferência, à solicitação ou a contatos do seu empregador em seus períodos destinados ao descanso, principalmente em razão da existência de novas tecnologias. Em outras palavras, para referida autora, o direito à desconexão equivaleria ao direito do trabalhador de permanecer “desconectado” do polo patronal e da exigência de serviços em seu período de repouso.

Vólia Bomfim Cassar (2010) afirma que o direito à desconexão perpassa por quatro elementos, quais sejam, o estresse enfrentado pelo trabalhador por ter que se manter o tempo todo atualizado; o direito ao descanso sem reflexos do trabalho; o direito à privacidade e à intimidade; e o direito a trabalhar menos, traduzido no direito à saúde.



Da leitura dos autores citados, o direito à desconexão pode ser definido como o direito a não trabalhar em excesso de jornada e o direito a não trabalhar em momento destinado ao descanso.

Em que pese a existência de legislação específica na França acerca da temática, no Brasil não há previsão legal acerca do assunto, o que não permitiria uma condenação do empregador por simples aplicação do texto da lei, sendo necessária uma construção mais complexa para a demonstração do direito à desconexão, mas plenamente possível.

É que, além da limitação da jornada de trabalho (diária, semanal e anual, conforme acima exposto), a Constituição brasileira também assegurou os direitos sociais à educação, à saúde, ao trabalho e ao lazer (art. 6º) e individuais, aqueles relacionados no art. 7º (mencionados anteriormente), e fixou como fundamentos da República a dignidade da pessoa humana (art. 1º, inciso III) e os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa (art. 1º, inciso IV), os quais servem como ponto inicial da defesa do direito à desconexão.

Da mesma forma, ainda que em linhas gerais, é possível citar o direito à privacidade e à intimidade, previstos no art. 5º, X, da CF/88. Há, ainda, na esfera constitucional, o art. 170, *caput*, que prevê a ordem econômica fundada na valorização do trabalho humano, assegurando a todos a existência digna.

Importante lembrar que há algum tempo o Supremo Tribunal Federal reconheceu a aplicação direta e imediata dos direitos fundamentais às relações privadas, aí incluídos, como não poderia deixar de ser, os contratos de trabalho.

No âmbito infraconstitucional, a CLT garante aos empregados o direito ao intervalo intrajornada e intervalo interjornada, além



de detalhar aspectos relacionados à jornada, intervalo semanal e intervalo anual, que têm guarida constitucional.

No âmbito internacional, por sua vez, a Declaração Universal dos Direitos Humanos reconhece o direito ao descanso e ao lazer com uma ‘limitação razoável’ da jornada de trabalho; o Pacto Internacional dos Direitos Econômico, Social e Cultural prevê os limites de jornada como elementos do direito a condições de trabalho justas e favoráveis.

Utilizando-se dos aportes trazidos pelos autores citados, é possível constatar que o direito à desconexão aparenta, de fato, estar associado à ideia do direito que o empregado tem de se desconectar do trabalho e que lhe garante o gozo de descansos, aí incluída a vedação à jornada excessiva, assim como lhe garante o direito de não ser contatado por meios telemáticos no momento de descanso. Por outro lado, o trabalhador igualmente tem direito ao convívio social, familiar, a educar-se, a consumir bens e produtos, i.e., a usufruir o seu tempo livre da forma que melhor lhe aprouver.

Os autores Almiro Eduardo de Almeida e Valdete Souto Severo (2016, p. 30) pontuam que o direito à limitação de jornada, ao descanso e ao lazer é condição para concretização do projeto constitucional que visa o bem de todos.

Em não sendo observado o direito à desconexão ao trabalho, as consequências jurídicas ao empregador são das mais variadas, podendo ser citadas como exemplos as autuações fiscais por desrespeito aos intervalos assegurados ao trabalhador, a responsabilidade por eventual doença ocupacional que venha acometer o empregado, a responsabilidade por acidente de trabalho típico que ocorra no ambiente laboral e, o que interessa de forma especial ao trabalho, a responsabilidade por dano existencial provocado ao empregado.



André Araújo Molina faz a distinção entre os danos morais, os danos estéticos e os danos existenciais da seguinte forma:

O decisivo é verificar, no caso concreto, se está diante de uma violação direta da dignidade humana, quando se configuraria o dano moral objetivo; se está diante de uma violação da integridade física, em seus aspectos morfológicos exteriores, quando há danos estéticos; ou se diante de uma frustração de projetos de vida do trabalhador, um prejuízo à sua vida de relações pessoais e familiares, pela privação de sua autonomia pessoal, causada pelo desrespeito aos seus direitos fundamentais ao lazer, limitação de jornada, repouso semanal remunerado, gozo de férias anuais, acesso à educação e cultura fora do horário de trabalho, realização de atividades desportivas, reflexão e a convivência familiar, quando configurados os danos existenciais (MOLINA, 2015, p. 140).

Assim, os danos existenciais são aqueles provocados ao empregado que, em decorrência de exigência de jornada excessiva, de não concessão de intervalos, ou ainda de inexistência do direito à desconexão, vê frustrado o seu projeto de vida e as suas relações sociais e familiares. Aquelas situações em que o empregado não mais consegue conduzir a sua vida de modo a concretizar os planos que traçou para si, em que é impedido de exercer sua liberdade de escolha.

Evidenciado que a violação ao direito à desconexão, ao lazer, à limitação da jornada e à observância dos intervalos intrajornada, interjornada, semanal e anual geram danos existenciais, cabe agora a verificação de como o tema é tratado pela jurisprudência laboral brasileira.

3. O direito à desconexão nos tribunais e as consequências de sua violação

3.1. O caso paradigma do TRT 4ª Região

Em grande parte dos estudos doutrinários nacionais existentes acerca do assunto é possível observar a menção a um julgado do



TRT da 4ª Região ocorrido no ano de 2012. Trata-se do RO 0000105-14.2011.04.0241.

Naquela oportunidade, condenou-se a empresa Walmart (WMS Supermercados do Brasil Ltda) ao pagamento de indenização por dano imaterial/existencial no valor de R\$ 24.710,40 (vinte e quatro mil, setecentos e dez reais e quarenta centavos).

O contexto fático incontroverso era de que a empregada havia trabalhado por aproximadamente 13 (treze) anos para a referida empregadora, sendo 8 (oito) anos deles em jornadas excessivas de aproximadamente 12 (doze) a 13 (treze) horas diárias com intervalo de 30 (trinta) minutos, o que demonstraria pouco tempo de sobra para os demais compromissos particulares, dentre eles o convívio familiar, segundo a autora.

De acordo com o Relator, Des. José Felipe Ledur:

o trabalho prestado em jornadas que excedem habitualmente o limite legal de duas horas extras diárias, tido como parâmetro tolerável, representa afronta aos direitos fundamentais e aviltamento da trabalhadora, o que autoriza a conclusão de ocorrência de dano *in re ipsa* (TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO, 2011, p. 06).

Prossegue o raciocínio afirmando que:

Especificamente no que diz respeito ao direito à duração do trabalho normal não superior a oito horas deriva a conclusão de que o trabalho em condições anormais (em jornada extraordinária) deve atender os parâmetros em que a legislação infraconstitucional estabelece a restrição à garantia jusfundamental. Consoante destacado, é incontroverso que a reclamada não atendeu a esse limite. Ao contrário, em conduta que revela ilicitude, converteu o extraordinário em ordinário, interferindo indevidamente na esfera existencial da sua empregada, fato que dispensa demonstração. Seu proceder contraria decisão jurídico-objetiva de valor que emana dos direitos fundamentais do trabalho acima destacados (TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO, 2011, p. 07).



Fato é que houve interposição de Recurso de Revista pela ré que alegava divergência jurisprudencial aduzindo que a prestação habitual de horas extras não causaria, por si só, danos morais, mas foi denegado seguimento no âmbito regional. Ato contínuo fora interposto Agravo de Instrumento que foi conhecido e provido para determinar o processamento do mencionado Recurso de Revista.

Ocorre que a 8ª Turma do TST, ao apreciar o mérito do Recurso de Revista, proferiu julgamento por unanimidade no sentido de entender que a exigência de trabalho extraordinário, por si só, não demonstraria a ocorrência de ato ilícito por parte do empregador a justificar a condenação dele ao pagamento de indenização por danos morais ao empregado.

Na fundamentação própria, de quatro parágrafos, frise-se, os julgadores justificaram que:

[...] não há no acórdão regional elementos que indiquem ter havido sofrimento ou abalo à incolumidade moral da Reclamante, a ensejar indenização. Ademais, é incontroverso que Reclamante trabalhou por mais de oito anos sem nunca ter rescindido o contrato indiretamente.

E prosseguiram afirmando que:

Para a caracterização de dano moral, deve-se provar que o ato ilícito causou graves transtornos ao indivíduo, causando-lhe sofrimento considerável que afete sua psique, o que não ocorreu no caso em análise, sob pena de tornar a utilização do instituto banal.

Neste ponto, critica-se a decisão proferida pelo TST porque, ao que tudo indica, exigiu da autora da ação a produção de uma prova desnecessária, vez que o dano, no caso, era presumido.



3.2. Posicionamento de Tribunais Regionais Trabalhistas acerca do direito à desconexão

Decisões proferidas por outros Tribunais Regionais Trabalhistas demonstram que ainda há dificuldade de se definir objetivamente quais as hipóteses em que estaria caracterizada a supressão ao direito à desconexão e, além disso, se todas as hipóteses de supressão ao direito à desconexão ensejariam o pagamento de indenização de natureza extrapatrimonial.

É possível constatar que as primeiras decisões proferidas pelos Tribunais pátrios acerca do tema versavam sobre empregados que, ao argumento de supressão ao direito à desconexão, pediam o pagamento de horas em sobreaviso quando deviam atender ao telefone móvel.

Em uma oportunidade, o TRT 9^a Região reconheceu afronta ao direito à desconexão do trabalho em caso concreto relativo à interferência do empregador na vida pessoal do empregado. Na fundamentação do voto do relator afirmou-se que:

O teor do documento de fls. 193/194 restringe a prática de atividades paralelas em horário noturno durante a semana, inclusive cursos universitários. Ou seja, não se trata de mero papelote produzido pela Autora, mas sim um comunicado ameaçador, invasivo, impositivo, elaborado pela Ré aos seus funcionários, colocando o emprego acima de tudo, exigindo dedicação integral dos seus empregados, sob pena do fantasma do desemprego. Aludido documento faz restrição expressa às atividades paralelas que entende prejudiciais ao trabalho [...] (TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO, 2007).

Quanto à roupagem proposta neste trabalho, vale dizer, de reconhecimento de supressão ao direito à desconexão quando o empregado é consultado pelo empregador quando está descansando, o



TRT 1ª Região entendeu que o direito à desconexão estaria caracterizado em caso que o trabalhador foi mantido “conectado ao trabalho nos momentos em que deveria estar descansando, os colocando à disposição do trabalho por meio de aparelho móvel”.

Há também decisões que reconhecem a supressão ao direito à desconexão quando há jornada excessiva, sendo importante reproduzir trecho do julgamento do TRT 3ª Região que assenta o posicionamento, por todos os outros:

O dano existencial decorre de toda e qualquer lesão apta a comprometer, objetiva e subjetivamente, nos mais variados sentidos, a liberdade de escolha da pessoa humana, inibindo-a de sua realização pessoal, assim como a sua convivência familiar e social, frustrando o seu projeto de vida. O dano existencial caracteriza-se pela supressão, pela eliminação de tempo para que o trabalhador se realize, como ser humano, pessoal, familiar e socialmente. O ser, segundo Heidegger, passa pelo homem, que, em sua plenitude, tem o direito a uma vida autêntica, para além do trabalho. Viver não é apenas trabalhar; é conviver; é relacionar-se com seus semelhantes, dentro e fora o âmbito familiar, na busca do equilíbrio, da alegria, da felicidade e da harmonia, consigo próprio, assim como em todo o espectro das relações sociais, material e espiritualmente. Quem somente trabalha, dificilmente é feliz; também não é feliz quem apenas se diverte; a vida é um ponto de equilíbrio entre o trabalho e o lazer, de modo que as férias e a jornada de trabalho dentro dos limites legais, por exemplo, constituem importantes institutos justralhistas, que transcendem ao próprio Direito do Trabalho. [...] Por outras palavras, o dano existencial ofende, transgride e arranha com marcas profundas a pele e a alma do trabalhador, ulcerando, vilipendiando, malferindo diretamente os direitos fundamentais típicos da dignidade da pessoa humana, quer no tocante à integridade física, moral ou intelectual, assim como ao lazer e à perene busca da felicidade pela pessoa humana, restringidas que ficam as suas relações sociais, familiares e afetivas. Em suma, o dano existencial tem, como “*bas fond*”, a lesão que afeta o trabalhador em seus sentimentos humanos e em sua percepção íntegra e integral da vida em todos os seus aspectos, em sua honra, em seu decoro, em suas relações sociais, e em sua dignidade, retirando-se-lhe, corpo e alma, do convívio sadio com a família, com os seus semelhantes, parentes e amigos, e com a natureza, enfraquecidos os laços consigo mesmo e com seus



projetos de vida. Viver é, em certa medida, projetar o futuro. Diariamente, desenhamos e recortamos nossos desejos, nossas vontades, nossos sonhos e muito lutamos para alcançá-los, de modo que a conduta da empresa de exigir, sempre e sempre, mais e mais labor de seu empregado, como se fosse uma “máquina ou uma coisa” configura o dano existencial (TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO, 2016a).

Igualmente interpretando a possibilidade de se condenar ao pagamento de indenização de natureza extrapatrimonial por excesso de jornada: MINAS GERAIS. TRT 3ª Região, no RO 0010799-21.2016.5.03.0071; Relª Desª Maria Cecília Alves Pinto; DJEMG 19/05/2017; MINAS GERAIS. TRT 3ª R.; RO 0010799-21.2016.5.03.0071; Rel. Des. Maria Cecília Alves Pinto; DJEMG 19/05/2017; JOÃO PESSOA. TRT 13ª R.; RO 0161600-16.2013.5.13.0025; Primeira Turma; Rel. Juiz José Airton Pereira; Julg. 16/04/2015; DEJTPB 17/04/2015; Pág. 11; MATO GROSSO DO SUL. TRT 24ª R.; RO 0000949-58.2010.5.24.0041; Primeira Turma; Rel. Juiz Conv. Júlio César Bebber; Julg. 13/05/2014; DEJTMS 23/05/2014; Pág. 67.

O TST entendeu ser devido o pagamento de indenização para caso de empregado em que o empregador:

[...] não indenizava os gastos necessários para que os trabalhadores pagassem acomodação em algum tipo de hospedaria. Nesse contexto, verificado pela corte de origem que a permanência do reclamante na cabine se dava por exigência da reclamada, resta configurado que o reclamante não dispunha livremente de seu intervalo interjornada, mantendo-se vigilante no momento em que deveria estar descansando. Em consequência, restaram agredidos os direitos fundamentais à intimidade, à vida privada (art. 5º, X, da cf/88), ao lazer (art. 6º, da cf/88) e à redução dos riscos inerentes ao trabalho (art. 7º, XXII, da cf/88), refletindo, assim, na violação ao direito à desconexão do trabalhador em relação ao trabalho nos horários destinados ao descanso. Por consequência, preenchidos os requisitos previstos nos artigos 186 e 927, caput, do Código Civil (culpa, dano e nexa de causalidade), a viabilizar a responsabilização civil pelo dano



moral daí decorrente. Agravo de instrumento não provido (TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO, 2012, p. 2750).

Entendimento semelhante também foi o resultante do julgamento proferido pela Sétima Turma do TST por ausência de concessão regular de férias por mais de trinta anos (TST; RR 0001536-79.2011.5.09.0068; Sétima Turma; Rel. Min. Cláudio Mascarenhas Brandão; DEJT 24/03/2017; Pág. 3195).

Quanto aos casos em que o direito à indenização de natureza extrapatrimonial não foi reconhecido, é possível citar um julgado do TRT 7ª Região que entendeu no seguinte sentido:

Os computadores pessoais quando utilizados no trabalho, como objetos portáteis, não só se destinam ao labor, mas, a toda sorte de aplicações que dizem respeito à pessoa do empregado, e não somente ao serviço. É o sentimento que se extrai da modernidade. Não há desconsiderar o fato de que qualquer um que se utiliza de laptops ou notebooks, fazem dessas modernas máquinas instrumentos à serviço dos interesses particulares, também. É essa a situação que importa excluir da condenação a indenização por danos morais, por suposta violação de eventual direito de desconexão [...](TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO, 2016b).

E um recente julgado do TRT 24ª Região que entendeu tal qual o caso paradigma anteriormente analisado (sobre a empregada do Walmart):

O mero fato de o trabalhador laborar em jornada suplementar não o impede de se relacionar socialmente nem justifica, por si só, indenização por danos morais sob fundamento de violação ao “direito à desconexão”, especialmente quando desfruta de repouso compensatório. Recurso da acionada parcialmente provido (TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO, 2014, p. 222).

André Araújo Molina avalia que:



A partir da revisão crítica das decisões do Tribunal Superior do Trabalho, observamos que o tema dos danos existenciais vem ganhando espaço no debate jurisprudencial trabalhista e que, nada obstante ainda esteja em construção, alguns requisitos já são uniformes: 1) que a jornada excessiva tenha violado os limites impostos pelo direito material, inclusive as contagens fictas, o tempo à disposição e as horas *in itinere*; 2) que a extrapolação seja reiterada, postergada no tempo e não episódica; 3) que a jornada exaustiva tenha sido imposta pelo empregador e não feita de forma espontânea pelo trabalhador; 4) as repercussões patrimoniais (condenação em horas extras e respectivos adicionais) são independentes das repercussões extrapatrimoniais (indenização por danos existenciais), de modo que a quitação das horas extras ou a concessão de compensação de jornada, não impede que se reconheçam os danos existenciais. As divergências ainda se assentam no aspecto temporal-horizantal [...] A outra divergência de fundo entre as decisões é a respeito da necessidade ou não de prova material objetiva dos prejuízos causados pela jornada excessiva (MOLINA, 2015, p. 162).

Nota-se, dos julgados aqui trazidos, que ainda há muito a se evoluir no sentido de se garantir que as repercussões de responsabilidade civil sejam garantidas aos empregados que não usufruam o direito à desconexão, ao lazer e sejam impedidos de usufruir os descansos previstos em lei, sejam eles os dentro da jornada, os entre as jornadas, os semanais ou os anuais.

Registra-se, inclusive, que alguns tribunais ainda se utilizam, de forma não técnica, a expressão danos morais para se referir aos danos existenciais.

Conclusão

Verificou-se que o Estado Democrático de Direito, o direito à saúde, ao convívio familiar, ao lazer, à limitação da jornada, ao trabalho seguro e ao trabalho digno, conjuntamente, impõem ao intérprete uma leitura da norma trabalhista, seja ela nacional ou



introduzida no ordenamento por meio da ratificação de tratados, à luz constitucional.

Em que pese a inexistência de previsão expressa do direito à desconexão no âmbito da legislação brasileira, foi possível notar que doutrinadores, com fundamento no princípio da dignidade da pessoa humana e do princípio *pro homine*, têm reconhecido referido direito aos trabalhadores que não têm, de forma reiterada, suas respectivas jornadas e direitos conexos respeitados.

A pesquisa demonstrou que, apesar de haver consolidação doutrinária no sentido de se reconhecer a possibilidade de condenação do empregador ao pagamento de indenização por danos existenciais decorrentes da supressão ao direito à desconexão e demais direitos relacionados à limitação da jornada, os Tribunais Trabalhistas, por vezes, têm deixado a desejar quanto ao reconhecimento deste direito, especialmente pelo fato de impor ao empregado o ônus de demonstrar que as violações lhes causaram prejuízos diretos.

Referências Bibliográficas

ALMEIDA, A. E.; SEVERO, V. S. **Direito à desconexão nas relações sociais de trabalho**. 2. ed. São Paulo: LTr, 2016.

BRASIL. Decreto-Lei 2.848, de 07 de dezembro de 1940. Código Penal. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, 31 dez. 1940. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del-2848compilado.htm>. Acesso em: 01/06/2019.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 01/06/2019.



_____. **Decreto-Lei 5.452, de 01 de maio de 1943.** Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del5452.htm>. Acesso em: 01/06/2019.

CASSAR, V. B. Reflexos do avanço da tecnologia e da globalização nas relações de trabalho: novas profissões e métodos de execução do trabalho: Parte II. **Revista do Tribunal Regional do Trabalho da 1ª Região**, Rio de Janeiro, n. 48, p. 161, 2010.

CASTRO, M. P. S. W. O Conceito de Tempo de Sobreaviso e as Tecnologias da Comunicação. **Revista TST**, Brasília, vol. 78, n. 1, jan/mar 2012.

DELGADO, M. G. **Curso de Direito do Trabalho**. 10. ed. São Paulo: Editora LTr, 2011.

LEE, S.; MCCANN, D.; MESSENGER, J. C. **Duração do trabalho em todo o mundo**: Tendências de jornadas, legislação e políticas numa perspectiva global comparada. Secretaria Internacional de Trabalho. Brasília, OIT, 2009.

LUNARDI, A. **Função social do direito ao lazer nas relações de trabalho**. São Paulo: LTr, 2010.

SOUTO MAIOR, J. L. Do direito à desconexão do trabalho. **Revista do Tribunal Regional do Trabalho da 15ª Região**, Campinas, n. 23, 2003. Disponível em: <<https://hdl.handle.net/20.500.12178/108056>> Acesso em: 23/07/2017.

MAZZUOLI, V. O. Integração das convenções e recomendações internacionais da OIT no Brasil e sua aplicação sob a perspectiva do princípio pro homine. **Revista de Direito do Trabalho**, ano 39, vol. 152, São Paulo, p. 11, jul.-ago. 2013.



MOLINA, A. A. Dano existencial por jornada de trabalho excessiva. Critérios objetivos (horizontais e verticais) de configuração. **Revista Jurídica Luso-Brasileira**, Lisboa, v. 1, n. 5, p. 138, 2015.

OLIVEIRA, C. D´A. D. Direito a desconexão do trabalhador: repercussões no atual contexto trabalhista. **Revista Trabalhista Direito e Processo**, 1. ed, n. 33, 2010.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **Constituição da Organização Internacional do Trabalho (OIT) e seu anexo (Declaração de Filadélfia)**. 1946. Disponível em: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---ilo-brasilia/documents/genericdocument/wcms_336957.pdf. Acesso em: 01/06/2019.

SILVA, H. B. M. **Curso de Direito Aplicado ao Trabalho** – volume 02 Jornadas e pausas. 3. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais Ltda. 2015.

SÜSSEKIND, A.; MARANHÃO, D.; VIANNA, S. **Instituições de direito do trabalho**. 11. ed., v. 2. São Paulo: LTr, 1991.

TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO. 9ª Região. Recurso ordinário. RO 05990-2007-013-09-00-4. Relator: Luiz Celso Napp. DJ: 03/03/2009. **JusBrasil**. 2007.

_____. 4ª Região. Acórdão. RO 0000105-14.2011.04.0241. Relator: José Felipe Ledur. **JusBrasil**. 2011. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/acordao-trt-rs-manda-walmart-indenizar.pdf>. Acesso em: 30/05/2019.

_____. 24ª Região. Recurso ordinário. RO 0024766-19.2014.5.24.0072. Relator: Francisco das Chagas Lima Filho. DJ: 10/07/2017. **JusBrasil**. 2014.

_____. 3ª Região. Recurso ordinário. RO 0010398-



40.2016.5.03.0065. Relator: Luiz Otávio Linhares Renault. DJ: 03/05/2017. **JusBrasil**. 2016a.

_____. 7ª Região. Recurso ordinário. RO 0000197-22.2016.5.07.0018. Relator: Claudio Soares Pires. DJ: 17/08/2016. **JusBrasil**. 2016b.

TRIBUNAL SUPERIOR DO TRABALHO. BRASIL. Agravo de Instrumento. AIRR 0196300-81.2012.5.17.0141. Relator: Américo Bedê Freire; DJ: 28/08/2015. **JusBrasil**. 2012.



A ANÁLISE DA “CRISE FISCAL” DO ESTADO E A DISPUTA PELO FUNDO PÚBLICO NA SAÚDE

Viviane Medeiros Santos¹
Pâmela Karoline Lins Alves²
José Menezes Gomes³

Resumo: O presente artigo faz um resgate da contribuição de James O’Connor no conceito de crise fiscal do Estado capitalista revelando os conflitos fundamentais da intervenção estatal, na fase monopolista, entre as funções de acumulação e legitimação. Nesta direção, busca compreender os conflitos contemporâneos no Brasil entre os crescentes cortes no orçamento que comprometem o SUS, enquanto impulsiona as renúncias fiscais que favorecem a acumulação privada e acabam por reduzir as receitas do Estado. Destaca-se que este constante ajuste fiscal sempre tem como objetivo assegurar mais recursos públicos para o pagamento do serviço da dívida pública.

Palavras-chave: Crise Fiscal. Fundo Público. Financiamento da Saúde.

THE “FISCAL CRISIS” OF THE STATE AND THE PUBLIC HEALTH FUND

Abstract: This article makes a rescue of the contribution of James O’Connor in the concept of fiscal crisis of capitalist State revealing the fundamental conflicts of State intervention, monopolist phase, between the functions of accumulation and legitimation. This way tries

¹ Assistente Social. Doutoranda em serviço social pela UFAL. E-mail: vivianemedeiros.al@gmail.com

² Assistente Social. Mestranda em serviço social pela UFPE. E-mail: pâmela.t9@hotmail.com

³ Professor da Universidade Federal de Alagoas. Doutor em Ciência Política pela UFPE. Coordenador do Núcleo Alagoano pela Auditoria da Dívida e do Observatório de Políticas Públicas e Lutas Sociais da UFAL. E-mail: menezesgomes1@gmail.com



to understand the contemporary conflicts in Brazil between the growing budget cuts that compromise the SUS, while drives the tax that favour accumulation renounce private and eventually reduce State revenues. We highlight that this constant fiscal adjustment always aims to ensure more public funds for the payment of debt service.

Keywords: Fiscal Crisis. Public Fund. Health financing.

Introdução

O presente artigo visa resgatar a contribuição de James O’Connor referente ao conceito de Crise fiscal do Estado capitalista, tendo como referência os EUA nos anos 1970/80, procurando entender o conflito atual no Brasil entre os crescentes ataques ao financiamento da Seguridade Social com destaque ao financiamento do SUS. No primeiro momento, buscamos retomar o conceito de crise Fiscal do Estado como fruto do exercício de duas funções fundamentais deste Estado: legitimação e acumulação. Nesta direção, a crise fiscal está ligada, especialmente, ao crescimento da intervenção estatal, fruto do acirramento das contradições capitalistas próprias da fase monopolista que acabam por exigir sempre mais gastos públicos que visam retomar a lucratividade privada. Em outras palavras, a crise fiscal é consequência do próprio desenvolvimento do capitalismo e do uso cada vez mais intenso do fundo público com uma aparente dubiedade de funções que acaba sempre favorecendo o enriquecimento privado, enquanto aprofunda a própria crise fiscal.

Em segundo lugar, trataremos da contemporaneidade deste conceito no Brasil, em especial pós anos 1990, quando da introdução do Plano Real, que produziu uma estabilidade monetária ao mesmo tempo que serviu de base para a introdução das políticas neoliberais,



quando tivemos uma reorientação das funções do Estado ao mesmo tempo em que aprofundou a política de ajuste fiscal, como forma de criar as condições para o comprometimento do fundo público com o Serviço da Dívida Pública. Dentro disso, destacamos que quanto mais superávits primários foram obtidos mais dívida pública foi gerada. Por último, analisa-se a peculiaridade dos crescentes cortes da saúde pública brasileira, e como isto está sincronizado com a crescente expansão do setor privado da saúde, que passou a ter, ao mesmo tempo, uma expansão dos subsídios e renúncias fiscais. Desta forma, este mesmo Estado aprofunda a transferência de recursos públicos para o setor privado enquanto aprofunda o desmonte dos serviços públicos com as variadas formas de privatizações.

1 A crise fiscal do Estado e o conflito essencial nas funções do Estado

Para compreender a crise fiscal do Estado e o papel do fundo público, será abordado brevemente, neste artigo, alguns fatores referentes a lei de tendência a queda da taxa de lucro, desenvolvida por Marx (1991). De acordo com Marx, o processo de acumulação capitalista ao possibilitar o desenvolvimento das forças produtivas e a apropriação crescente, por parte do capital, da massa de trabalho excedente, esse mesmo mecanismo contribuirá com o aumento da superpopulação relativa⁴, devido ao processo de intensificação do trabalho, e dessa forma, contribuirá com a queda da taxa de lucro. Ou seja, quer dizer que o mesmo processo que possibilita a acumulação do capital, causa a queda da taxa de lucro.

⁴ Trabalhadores que não conseguem espaço no mercado de trabalho, classificados também, por Marx, como sendo o exército industrial de reserva.



Diante disso, Marx (1991) coloca que, em termos absolutos, com o desenvolvimento da produção, decresce enormemente a soma de trabalho vivo acrescentado a cada mercadoria, com esse decréscimo, a parte não-paga do trabalho nela contido irá diminuir, mesmo havendo aumento do trabalho não-pago com relação ao pago. Isso resultará na queda da taxa de lucro.

De acordo com Marx (1991), a taxa de lucro cai não por tornar o trabalho mais improdutivo, mas por torná-lo mais produtivo. Ambas, a elevação da taxa de mais-valia e a queda da taxa de lucro são apenas formas particulares em que se expressa, em termos capitalistas, a produtividade crescente do trabalho.

Na tentativa de deter a tendência a queda da taxa de lucro o capital buscará diferentes formas de superação. Com isso, como abordado por Harvey (2011), há dentro da geografia histórica do capitalismo, uma luta perpétua para converter limites aparentemente absolutos em barreiras que possam ser transcendidas ou contornadas (HARVEY, 2011, p. 46). Vale lembrar que o neoliberalismo tinha como objetivo restabelecer a taxa de lucro industrial e, ao mesmo tempo, assegurar uma nova área de atuação do capital, com a mercantilização dos serviços públicos.

Uma das saídas buscadas para deter possíveis crises decorrentes da queda da taxa de lucro, tem sido a necessidade do capital em encontrar formas de realização de seu excedente produzido. Esse processo pode se dar a partir da construção de fontes de demandas efetivas, seja através da classe trabalhadora ou do próprio capitalista. Também pode ser identificado nas práticas imperialistas, no qual países desenvolvidos investe seu excedente para desenvolver e explorar países subdesenvolvidos.



Outra solução encontrada tem sido na expansão do sistema de crédito como forma de realização do excedente capitalista, que, de acordo com Harvey (2011), tem sido o mecanismo mais eficaz para solucionar o problema de capital ocioso. Porém, “em curto prazo, o crédito serve para suavizar muitos pequenos problemas, mas, em longo prazo, tende a acumular as contradições e tensões. Ele espalha os riscos, ao mesmo tempo que os acumula” (HARVEY, 2011, p. 98).

Ao longo do seu processo de constituição, o capital portador de juros passou a ocupar espaços políticos cada vez mais relevantes; os bancos conquistaram posições estratégicas no comando dos Estados nos quatro cantos do mundo. É possível afirmar que, de certa maneira, o capital portador de juros autonomizou-se em relação à esfera produtiva, dado tamanha importância que conquistou (SANTOS e MENDES, 2016, p.28).

Com isso, Santos e Mendes (2016) afirmam que a mundialização⁵ financeira, observada a partir do final da década de 1960, revelou ao mundo uma profunda crise do modo de acumulação capitalista, inaugurando uma nova etapa no plano internacional. Atrelado a esse processo, têm-se observado a existência da crise fiscal do Estado capitalista, a qual se busca analisar no decorrer do artigo.

Esse processo de desregulamentação da movimentação financeira é impensável sem a intervenção do Estado. Iamamoto (2011) observa que este se faz presente para estabilizar a anarquia do merca-

⁵ Chesnais utiliza o termo mundialização do capital como a que melhor “corresponde mais exatamente à substância do termo inglês ‘globalização’, que traduz a capacidade estratégica de todo o grande grupo oligopolista, voltado para a produção manufatureira ou para as principais atividades de serviços, de adotar, por conta própria, um enfoque e conduta ‘globais’” (1996, p. 17).



do e contribuir para a superação das crises dos sistemas financeiros e das empresas, através de recursos oriundos das mais diversas fontes, em especial dos contribuintes, inclusive os de baixa renda. “Assim, o Estado continua forte; o que muda é a direção socioeconômica da atividade e da intervenção estatal, estabelecendo novas regras para governar a favor do grande capital financeiro”, conforme Iamamoto (2011, p. 123), que acrescenta:

Essa dominação é impensável sem a intervenção política e o apoio efetivo dos Estados nacionais, pois só na vulgata neoliberal o Estado é externo aos “mercados”. O triunfo dos mercados é inconcebível sem a ativa intervenção das instâncias políticas dos Estados nacionais, no lastro dos tratados internacionais como o *Consenso de Washington*, o *Tratado de Marrakesh*, que cria a Organização Mundial do Comércio (OMC), o Acordo do Livre Comércio Americano (ALCA), e o *Tratado de Maastricht*, que cria a “unificação” europeia. Isto é, estabelece-se o quadro jurídico e político da liberalização e da privatização, pelos agentes financeiros, do conjunto dos países da União Europeia (IAMAMOTO, 2011, p. 123).

Segundo O’Connor (1977), o setor monopolista⁶ tem crescido acompanhado da expansão do setor estatal, devido a necessidade do setor monopolista pelo investimento crescente em capital social⁷ sob a responsabilidade do Estado. Ou seja, o setor monopolista depende da contínua expansão de projetos de investimento social⁸ e de consumo social⁹, socializando cada vez mais os custos da produção.

⁶ Representa o capitalista que detém o monopólio econômico em um determinado setor produtivo.

⁷ A despesa exigida para a acumulação lucrativa do capital privado.

⁸ Projetos e serviços que aumentam a produtividade de certa parcela da força de trabalho.

⁹ Despesas para reduzir os custos da reprodução do trabalho.



Diante disso, o Estado teria duas funções contraditórias que condicionaria suas ações: criar condições favoráveis para a reprodução do capital e, ao mesmo tempo, assegurar a reprodução da força de trabalho. Ou seja, garantir a bases para a acumulação e legitimação capitalista.

O'Connor (1977) analisa que a causa básica da crise fiscal está na própria contradição da produção capitalista, devido a produção ser social enquanto os meios de produção são de propriedade privada. A tendência a crise fiscal identifica-se no aumento crescente das despesas estatais, no qual o capital monopolista socializa cada vez mais os custos de capitais e as despesas sociais de produção, enquanto os lucros não são socializados.

Do ponto de vista do capital monopolista, quanto maior a socialização dos custos de investimento social tão maior serão os lucros. Do ponto de vista do trabalho organizado, quanto maior a socialização destas despesas tanto maior o aumento da produtividade e dos salários (O'CONNOR, 1977, p. 52).

Com isso, o capital apenas permite que o Estado execute atividades que não sejam de seus interesses, ou seja, opõe-se a qualquer programa que socialize os lucros. Em outras palavras, exige que os custos de capital sejam socializados e que os lucros sejam contratualmente assegurados pelo Estado.

O Estado deve manter dependência com o capitalismo dominante através das receitas federais e não se tornar autônomo por meio do desenvolvimento das empresas estatais, mantendo o controle do capital sobre os processos decisórios da sociedade. “O papel do Estado é o de sustentar a taxa de lucro da economia geral, o que lhe dá o apelido de credor ou acionista camarada” (O'CONNOR, 1977, p. 183).



As empresas estatais existem para aplacar a inquietação política e para assumir as perdas do capital privado, não para desenvolver instalações produtivas que libertem o Estado das finanças tributárias. Existe, primariamente, para servir ao capital privado, não para competir com ele. Os lucros da empresa estatal ou são limitados por lei, encaminhados para o consumo privado, ou empregados para estimular o setor privado (O’CONNOR, 1977, p. 186).

Outro fator identificado é que os governos locais têm buscado as corporações privadas para administrar setores de bens de consumo e serviços antes realizados pelo Estado. Esse mecanismo pode levar a construção do “complexo sócio-industrial”¹⁰, sendo de grande lucratividade para o capitalismo monopolista. “Programas sociais e correlatos voltados para a expansão da produtividade geral da economia e financiados, em parte ou totalmente, pelo Estado, proporcionam novas oportunidades de investimento ao capital monopolista” (O’CONNOR, 1977, p. 68). Esse processo de contratação do complexo socio-industrial para executar as ações do Estado poderá amenizar a crise fiscal existente, já que possibilitará uma aproximação ainda maior do Estado às necessidades e interesses do capital monopolista.

Segundo O’Connor (1977), a crise fiscal do Estado capitalista é a consequência inevitável da brecha estrutural entre as despesas e receitas federais, ou seja, ocorre quando se tem mais despesas que receitas para a realização das atividades do Estado. O autor ainda afirma que o Estado poderá conseguir amenizar a crise fiscal acelerando o crescimento do complexo socio-industrial. Compreendendo que, economicamente, o complexo significa a transformação das despesas sociais em capital social, graças à implantação de pro-

¹⁰ O’CONNOR (1977).



gramas socioeconômicos tanto para prover novas oportunidades de investimentos subsidiados para o capital monopolista, quanto para amenizar a pauperização material da população excedente.

Portanto, o papel que o Estado desempenha no capitalismo monopolista apesar de amenizar o processo de crises no sistema, irá aprofundar suas contradições, já que o mecanismo de garantir os subsídios necessários para a reprodução capitalista estará atrelado a um orçamento estatal cada vez mais apertado, com recursos estagnados e despesas sociais crescentes. No qual, para garantir a acumulação do capital, o Estado passa a realizar cortes orçamentários nas despesas sociais tão necessária a classe trabalhadora.

No caso brasileiro, onde tivemos uma elevação da carga tributária de 29% em 1999 para 36%, desde o início do século XXI, a crise fiscal é constatada apenas quando se inclui as despesas financeiras com o Serviço da dívida pública. Ou seja, o superávit primário tinha como objetivo assegurar recursos para o pagamento do Serviço da dívida. Como será demonstrado a seguir.

2 Breves considerações acerca do papel do fundo público na reprodução do capital

Nesse cenário, o setor privado tem requerido cada vez mais o fundo público a seu favor, ou seja, para a reprodução do capital. Conforme sinaliza Mendes (2015), a atual fase do capitalismo contemporâneo, tem demonstrado uma dominação da esfera financeira em que os interesses do capital portador de juros tendem a se intensificar na busca pelos recursos do fundo público brasileiro. “Nessas circunstâncias, em geral, o capital portador de juros, por meio de



suas formas assumidas, utiliza o fundo público sob a apropriação de parte da receita pública, remunerando os títulos públicos emitidos pelo governo federal e negociados no sistema financeiro brasileiro” (MENDES, 2015. p. 84).

Salvador (2012) enfatiza o papel ativo do fundo público no capitalismo contemporâneo, no qual exerce uma função ativa tanto nas políticas macroeconômicas, com vistas a garantir a acumulação produtiva, como nas políticas sociais, porquanto o alargamento destas garante a expansão do mercado de consumo.

De acordo com Oliveira (1998, p. 19-20), o fundo público “[...] pode ser sintetizado na sistematização de uma esfera pública onde, a partir de regras universais [...]”, e pactuadas, “[...] passou a ser o 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”.

De acordo com Salvador (2010), o fundo público envolve toda a capacidade de mobilização de recursos que o Estado tem para intervir na economia, seja por meio do próprio orçamento, das empresas estatais, da política monetária comandada pelo Banco Central para socorrer as instituições financeiras etc. Porém, a maior representação do fundo público está no orçamento estatal.

O orçamento público é um espaço de luta política, onde as diferentes forças da sociedade buscam inserir seus interesses. Na sua dimensão política, o orçamento pode ser visto como uma arena de disputa ou um espaço de luta (ou cooperação) entre os vários interesses que gravitam em torno do sistema político. (SALVADOR, 2010, p. 607)

Ou seja, o fundo público participa indiretamente da reprodução geral do capital, seja por meio de subsídios, negociação de



títulos e garantias de condições de financiamento dos investimentos dos capitalistas, seja na reprodução da força de trabalho, por meio dos salários indiretos, através da garantia de serviços sociais. Representando a disputa de interesses na alocação de recursos do fundo público, tendo o capitalismo tentando garantir as bases de sua reprodução e a classe trabalhadora buscando melhores condições de vida.

Portanto, o fundo público está presente na reprodução do capital “seja como fonte para a realização dos investimentos capitalistas, por meio de subsídios, desonerações tributárias, incentivos fiscais; seja como fonte que viabiliza a reprodução da força de trabalho, reduzindo o custo capitalista na reprodução do mesmo; seja na transferência de recursos sob a forma de juros e amortização da dívida pública para o capital financeiro” (SALVADOR, 2010, p.22, p. 622).

Contudo, Salvador (2010) afirma que com o processo de financeirização da riqueza, os mercados financeiros passam a disputar cada vez mais recursos do fundo público. Com isso, ocorre o aumento da transferência de recursos do orçamento público para o pagamento de juros da dívida pública, que é o combustível alimentador dos rendimentos dos rentistas. Nesse contexto, também se encontram generosos incentivos fiscais e isenção de tributos para o mercado financeiro à custa do fundo público.

2.1 Os dilemas do financiamento do SUS e a apropriação do fundo público da saúde via renúncia fiscal ao setor privado no Brasil

Neste item, busca-se compreender os fatores que envolvem o financiamento da política de saúde brasileira e as tendências atuais que se apresentam acerca do fundo público da saúde, tendo em vista



as mudanças na legislação que tem fortalecido o favorecimento ao setor privado na apropriação dos recursos do fundo público da saúde.

O Brasil passa, na década de 1980, por um processo de redemocratização no país, no qual identifica-se grande mobilização popular na luta por direitos que resultaram na construção da Constituição Federal de 1988, caracterizado por ser uma constituição cidadã garantindo diversos direitos a classe trabalhadora, indo de contra-mão ao cenário internacional.

Esses fatores retardaram a implementação do ideário neoliberal no país, que se dará inicialmente no governo de Fernando Collor, em meados dos anos 1990, sendo se efetivado no governo FHC, por meio de um conjunto de reformas¹¹ do Estado, caracterizado por Behring (2003) como sendo contrarreformas pelo seu caráter de desmonte dos direitos sociais recentemente garantidos constitucionalmente. Portanto, o objetivo dessas contrarreformas eram, de acordo com Oliveira (2014), “de se comprometer com a disciplina fiscal, ou seja, reduzir os gastos públicos – principalmente aqueles relacionados a Seguridade Social – para manter o superávit primário e pagar a dívida” (OLIVEIRA, 2014, p. 18).

Oliveira (2014) explica que é histórico no Brasil a apropriação dos espaços públicos pelas classes dominantes, transformando-os em espaços para a manutenção de seus privilégios e interesses privados.

¹¹ Conhecida pelo Plano Diretor de Reforma do Estado, que previa que o Estado deveria exercer suas funções de coordenação e financiamento das políticas públicas e não executá-las, repassando a execução desta para o setor público não estatal, isto é para o setor privado (OLIVEIRA, 2014, p.21).



A sociedade brasileira foi fundada num autoritarismo social e excludente fazendo com que o país se desenvolvesse de forma hierarquizada limitando o desenvolvimento da cidadania e com isso legitimando práticas deletérias como o favor ao invés do direito, o clientelismo, o compadrio, o damismo que se faz presente na nossa sociedade até os dias atuais (OLIVEIRA, 2014, p. 19).

Diante disso, sob a justificativa da crise fiscal do Estado, o neoliberalismo é implementado no país trazendo consigo a defesa dos cortes nos gastos sociais, em setores que acarretasse menos gastos com a classe trabalhadora, destinando o fundo público para atender os interesses do grande capital, tornando-se numa das principais fontes de renda do capital financeiro nacional e internacional.

Sob este cenário do sistema capitalista, o financiamento da saúde, e consequentemente do SUS, sofre investidas para legitimar a rotação do capital por meio da apropriação dos recursos do fundo público. Desse modo, os Estados-Nação consolidam formas políticas, sob a égide da “democracia” para usurpar os direitos da classe trabalhadora brasileira (MACHADO, 2017, p. 49).

A política de superávit primário foi implementada no país como resultado de acordos com os organismos internacionais, na perspectiva de diminuir o investimento na Seguridade Social, priorizando o capital portador de juros, ou seja, o controle dos gastos públicos com a finalidade de reter recursos para o pagamento da dívida pública.

Segundo Oliveira (2014), um dos mecanismos que alimenta o superávit primário, trágico para a Seguridade Social, é a Desvinculação das Receitas da União (DRU). Este mecanismo desvincula 20% das receitas das contribuições sociais que seria destinado ao financiamento da Seguridade Social.



A DRU foi instituída em 1994 com a criação do Plano Real, com o nome de Fundo Social de Emergência (FSE). Este mecanismo permite que o governo desvincule os recursos para o orçamento fiscal para que assim possa formar o superávit primário e destiná-lo ao pagamento dos juros da dívida pública. (OLIVEIRA, 2014, p. 23)

Com a aprovação da PEC 87/2015, de autoria da ex-presidente Dilma Rousseff, a DRU que venceria em 2015, é prorrogada até 2023, além de ampliar de 20% para 30% o percentual a ser desvinculado. Esse aumento a ser desvinculado significa que cerca de R\$ 120 bilhões podem ser liberados anualmente para o cumprimento da meta do superávit primário (MENDES, 2015).

De acordo com o relatório de execução orçamentária do governo federal, entre janeiro e março de 2019, o valor desvinculado da Seguridade Social foi de R\$ 29.029.699 milhões, enquanto o valor que seria destinado para a saúde foi de R\$ 20.971.195 milhões, demonstrando que a desvinculação de recursos tem ultrapassado o valor que seria destinado para a saúde no mesmo período, além de serem recursos consideráveis e essenciais para a Seguridade Social sendo destinado para a reprodução capitalista por meio da apropriação do fundo público.

Analisando a política de saúde brasileira, consolida-se duas modalidades de oferta de serviços de saúde, com a existência da saúde pública – atenção sob a responsabilidade do poder público (Estado) –, objetivando a universalidade do acesso e a gratuidade dos serviços; e a assistência privada – na prestação de serviços por unidades privadas, denominadas também de assistência supletiva – no qual caracteriza-se por ser uma forma mercantilizada de se ofertar serviços de saúde, por cobrar pela prestação do mesmo (MENICUCCI, 2010, p. 184).



A existência dessas duas modalidades de serviços de saúde tem gerado, segundo Menicucci (2010) a ampliação do setor privado em detrimento do estatal e sua emergência como setor hegemônico em um contexto em que a lógica mercantil teria se tornado o elemento ordenador da área da saúde. No qual esse processo derivaria de uma dupla necessidade: favorecer as políticas de ajuste e impulsionar a mercantilização dos setores rentáveis dos serviços de atenção à saúde.

A saúde, tanto no Brasil, como no mundo, vem sendo alvo de disputas políticas e econômicas, uma vez que os recursos alocados nessa esfera podem ser apropriados e destinados a outros fins, especialmente no que diz respeito ao pagamento do serviço da dívida pública (MACHADO, 2017, p. 45).

No que tange o financiamento da saúde, de acordo com Mendes (2015), a Emenda Constitucional nº 29, aprovada no ano 2000, permitiu que novos recursos fossem investidos na saúde, possibilitando que o gasto com o SUS aumentasse de 2,89% do PIB, em 2000, para 3,9% do PIB, em 2012.

Em 2015, houve a aprovação da Emenda Constitucional nº86, que altera a regra de definição dos recursos financeiros federais a serem destinados ao SUS, substituindo, dessa forma, a EC nº 29. A nova regra calcularia o financiamento na saúde sob a base de um percentual incidente na receita corrente líquida (RCL), começando em 13,2%, em 2016, e chegando a 15%, a partir de 2020.

Comparando a EC nº86/2015 com a EC nº 29/2000, o IPEA (2018) analisa que esta “continha dispositivos que protegia os recursos para a saúde em situação de queda do PIB, determinando que, neste caso, o valor a ser empenhado não poderia ser inferior ao do



ano anterior em termos nominais. Dispositivo semelhante não foi previsto na EC nº86 em relação à possibilidade de queda da receita corrente líquida” (IPEA, 2018, p.5).

O IPEA (2018) ainda analisa que, com a queda das receitas a partir de 2014, a regra da EC nº 29 passaria a garantir um montante maior de recursos para a saúde em comparação com a regra da EC nº86.

Em termos reais, entre 2014 e 2016, o gasto com Ações e serviços públicos de saúde do Ministério da saúde sofreu redução de 2,1%, passando de R\$ 109 bilhões para 106,7 bilhões, em valores de 2016. Esta queda demonstra o efeito da recessão econômica sobre as despesas federais com saúde e a opção política de não realizar maiores esforços para preservar o gasto em patamares anteriores. (IPEA, 2018, p. 6)

Além disso, o ex presidente, Michel Temer, cria em 2016, a PEC 241 ou PEC ou Emenda Constitucional nº 95, conhecida como “PEC do Teto dos Gastos”. Essa EC-95 estabeleceu um limite de gastos nas despesas primárias para os próximos 20 anos, sendo a base fixada no valor das despesas pagas no exercício de 2016. Em cada ano posterior, este teto será apenas corrigido pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), do respectivo ano anterior, ao longo dos 20 anos. “Ainda é importante salientar que as despesas financeiras não estão incluídas na EC-95, como o pagamento de juros e encargos da dívida, o que já evidencia a preponderância do Estado em beneficiar o capital portador de juros”. (MACHADO, 2017, p.55)

De acordo com o IPEA (2018), comparando a EC nº 95 com a EC nº 86, a perda de recursos é proporcional às taxas de crescimento da economia. Quanto maior o crescimento das receitas do governo federal, mais recursos deixariam de ser obrigatoriamente



alocados no SUS. Observa-se que, se a regra da EC nº 86 fosse mantida, o percentual de vinculação aumentaria até chegar a 15% da Receita Corrente Líquida - RCL, em 2020; porém, com a EC nº 95, menos recursos são destinados à saúde, na medida em que há o crescimento do PIB.

No cenário de crescimento real do PIB de 2% a.a, a desvinculação da RCL pela EC nº 95/2016 reduziria o limite mínimo em ações e serviços públicos de saúde para 12,7% da RCL, em 2016, e para 10,5%, em 2016 – ao invés dos 15% previstos na regra da EC nº 86/2015.[...] Por fim, o gasto per capita, calculado pela aplicação mínima, seria de R\$ 485,00 em 2036 no cenário de crescimento do PIB 2% a.a; 6,3% menor do que os R\$ 519,00 autorizados para aplicação em 2016. Com a regra da EC nº 86/2015, no cenário que considera o crescimento do PIB de 2% a.a, o valor per capita chegaria a R\$ 696,00 em 2036, 30,3% superior (IPEA,2018, p. 10).

Esses dados demonstram que se tem buscado destinar cada vez menos recursos para a política de saúde brasileira, sob a justificativa da crise fiscal do Estado. Recursos que seriam essenciais para o financiamento da saúde.

Além desses mecanismos que aprofundam o processo de desfinanciamento do SUS, o gasto tributário em saúde também se torna elemento que gera discricionariedade ao financiamento da Seguridade Social, uma vez que este dispositivo pode beneficiar determinadas classes hegemônicas retirando recursos que poderiam estar sendo destinados para o aprimoramento do SUS.

Os gastos tributários são caracterizados por serem os gastos indiretos do governo, como os incentivos, as desonerações, as deduções e as renúncias fiscais. De acordo com Machado (2017), eles possuem caráter compensatório, quando o governo não atende satis-



fatoriamente os cidadãos em serviços de responsabilidade estatal, ou buscam incentivar setores/indústrias/atividades específicas de uma localidade/região. Ou seja, significam recursos que o Estado deixa de arrecadar para o desenvolvimento econômico capitalista, mas que reduz a capacidade de financiamento das políticas sociais.

Portanto, Machado (2017) coloca que os gastos tributários na saúde são mecanismos que podem se enquadrar no corolário das políticas macroeconômicas do capitalismo brasileiro contemporâneo, visando o superávit primário, as metas de inflação e câmbio flutuante, o que revela o predomínio de alocação de recursos para o pagamento de juros e encargos da dívida pública.

Nos dados trazidos por Machado (2017), identifica-se que os gastos tributários na saúde saíram de R\$8.641 bilhões em 2003 para R\$ 25.363 bilhões em 2013. Observa-se que são recursos consideráveis que o Estado deixa de arrecadar, demonstrando de que maneira se dá o incentivo a expansão do setor privado, diante do sucateamento dos serviços públicos, expressando seu caráter regressivo e desigual. Além do fator de ser os gastos tributários em saúde com pessoas físicas e hospitais filantrópicos os que mais cresceram em termos absolutos.

Ainda na análise dos dados demonstrados pelo autor, observa-se que o Estado isentou/deduziu/renunciou o Imposto de Renda para Pessoa Jurídica, a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido e o Cofins dos hospitais filantrópicos na quantia de R\$ 1.144 bilhões em 2003 para R\$ 3.021 bilhões em 2013. Além disso, que o campo da saúde é o terceiro que mais proporciona renúncia de arrecadação fiscal ao Estado.

O Projeto da Lei Orçamentária Anual evidenciou que, em 2018, as renúncias de arrecadação fiscal na saúde somam, apro-



ximadamente, R\$ 39 bilhões, enquanto em 2017, o valor foi de R\$ 32 bilhões, demonstrando a tendência crescente do Estado em investir no setor privado, limitando a possibilidade de financiamento do SUS.

Dessa forma, observa-se o mecanismo pelo qual o Estado tem utilizado para superar a crise fiscal, a partir da transferência cada vez maior do fundo público para a reprodução capitalista, diminuindo a possibilidade de financiamento do SUS através de mecanismos como a renúncia fiscal.

Conclusão

Como visto, o Estado é um ator importante no processo de mediação entre o capital e trabalho, sua atuação é imprescindível para manter a “harmonia social” do sistema capitalista. Nesse processo, a chamada crise fiscal do Estado passa a ser o argumento utilizado para a defesa das reformas neoliberais, de corte de gastos sociais, que esconde as reais intenções de diminuição dos custos com a força de trabalho e o redirecionamento do fundo público para atender em maior escala às demandas do grande capital.

Diante do que foi demonstrado neste artigo, identifica-se que o Estado capitalista possui duas funções contraditórias que condiciona suas ações: criar condições favoráveis para a reprodução do capital e, ao mesmo tempo, assegurar a reprodução da força de trabalho. Ou seja, garantir as bases para a acumulação e legitimação capitalista.

A tendência a crise fiscal identifica-se no aumento crescente das despesas estatais, no qual o capital monopolista socia-



liza cada vez mais os custos de capitais e as despesas sociais de produção, enquanto os lucros não são socializados. Com isso, observa-se um Estado onde as responsabilidades com o capital social são crescentes enquanto as receitas fiscais são limitadas, resultando na necessidade do Estado em realizar cortes orçamentários, que atingirá principalmente a classe trabalhadora, para garantir o pleno desenvolvimento capitalista.

Nessa perspectiva, identificamos um processo de tomada do fundo público pelo capitalismo dominante, que, devido à crise do capital, busca cada vez mais formas de realização de seu excedente produzido. Um dos mecanismos que tem possibilitado a inversão desses fatores de crise tem sido a expansão do sistema de crédito. Com isso, observa-se o Estado destinando uma quantidade crescente de recursos para a manutenção do capital financeiro a partir do sistema da dívida pública.

Além de medidas legais de desvio de recursos para a priorização do atendimento aos interesses capitalistas, como a DRU, identifica-se no Brasil o crescimento dos gastos tributários, por meio das desonerações, isenções, renúncias etc. Os gastos tributários têm representado a tomada do fundo público para a expansão do setor privado na saúde, por significar a perda de uma quantidade considerável de recursos que poderiam estar sendo destinados para o SUS. O objetivo do Estado, fruto do seu caráter de classe, não é conter a crise fiscal, mas aprofundar a transferência do fundo público diretamente para a esfera financeira e ao mesmo tempo aprofundar o ajuste fiscal de forma garantir a manutenção do Sistema da Dívida.



Referências

HARVEY, David. **O Enigma do Capital**: e as crises do capitalismo. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2011. 235 p.

IAMAMOTO, Marilda Vilela. **Serviço social em tempo de capital fetiche: capital financeiro, trabalho e questão social**. 6ª ed. São Paulo: Cortez, 2011.

MACHADO, Felipe Galvão. **Renúncia de Arrecadação Fiscal em Saúde no Estado Brasileiro**: forma política-jurídica no capitalismo contemporâneo. 2017. 83 p. Dissertação de Mestrado (Programa de Pós-Graduação em Saúde Pública) - Faculdade de Saúde Pública, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.

MENICUCCI, Telma Maria Gonçalves. A reforma sanitária brasileira e as relações entre o público e o privado. In: SANTOS, Nelson Rodrigues dos; AMARANTE, Paulo Duarte de Carvalho. **Gestão Pública e Relação Público Privado na Saúde**. Rio de Janeiro: Cebes, 2010. Cap. 10 p. 108-197.

MENDES, Aquilas. Por trás do ajuste fiscal, o que se tem é menos saúde. 2015. Disponível em: <<http://cartamaior.com.br/?/Editoria/Politica/Por-tras-do-ajuste-fiscal-o-que-se-tem-e-menos-saude/4/33672>>. Acesso em: 05 mar. 2017.

MARX, Karl. **O Capital**, Livro III, volume IV. São Paulo: Difel, 1991.

O'CONNOR, James. **USA: A crise do Estado capitalista**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977. 263 p. v. 13.

OLIVEIRA, Welson Barbosa de. **MERCANTILIZAÇÃO DA SAÚDE E PRECARIZAÇÃO DO SUS**. 2014. 55 p. Trabalho de Conclusão de Curso (Curso de Serviço Social) - Faculdade Federal de Rio das Ostras, Universidade Federal Fluminense, Rio das Ostras, 2014.



SANTOS, Marcos Henrique Espírito; MENDES, Áquilas Nogueira. **O fundo público e o capital portador de juros**: o papel da dívida pública brasileiro capitalismo contemporâneo. Revista Pesquisa & Debate, São Paulo, v. 27, n. 1, p. 25-44, mar. 2016.

SALVADOR, Evilásio. **Fundo público e políticas sociais na crise do capitalismo**. Serviço Social e Sociedade, São Paulo, n. 104, p. 605-631, dez. 2010.



A LUTA CONTRA AS DÍVIDAS

SEU SURGIMENTO E SUA MANIFESTAÇÃO NO BRASIL

Willian Rossi¹

Marluce Aparecida Souza e Silva²

Resumo: O presente artigo aborda o tema da dívida pública sendo resultado de uma pesquisa bibliográfica e documental. As primeiras iniciativas de repúdio as dívidas ilegítimas e odiosas decorrem do exercício da soberania dos povos. No Brasil destacamos a primeira iniciativa de auditoria, realizada no governo de Getúlio Vargas. Mas com o amplo financiamento dos países do terceiro mundo a partir da década de 1960, o endividamento público começa a concorrer cada vez mais com os recursos do fundo público, gerando pobreza e miséria a estes países. O colapso deste sistema de extração de recursos do fundo público se deu com os aumentos das taxas de juros na década de 1980, o que esgotou a capacidade de pagamento dos principais devedores. Com as dificuldades sociais se avolumando uma vasta conscientização sobre os processos de endividamento se criou e houve a formação de uma rede de movimentos sociais que se especializam em questionar o endividamento público. Assim, surgem o CADTM na Bélgica, o Jubileu Sul e os movimentos de auditoria cidadã da dívida pública pelo mundo. No Brasil apesar das dificuldades estes movimentos apresentam conquistas políticas em fomentar o debate sobre o endividamento.

Palavras-chaves: Dívida Pública. Movimentos Sociais. Auditoria Cidadã.

¹ Mestrando em Política Social do PPGPS-ICHS da UFMT, Graduado em Direito, membro do Núcleo de Auditoria Cidadã da Dívida de Mato Grosso, Diretor da FESSP/MT e Diretor do SIPROTAF/MT. E-mail: wrossi1@gmail.com

² Professora no Curso de Graduação em Serviço Social e no Programa de Pós-Graduação em Política Social da UFMT, graduada em Serviço Social e em Direito, Mestre e Doutora em Política Social pela UNB e coordenadora do Núcleo de Auditoria Cidadã da Dívida de Mato Grosso. E-mail: marluce.ass@gmail.com



THE FIGHT AGAINST DEBT ITS EMERGENCE AND ITS MANIFESTATION IN BRAZIL

Abstract: This article discusses the issue of public debt and is the result of bibliographic and documentary research. The first initiatives to repudiated the illegitimate and odious debts derived from the exercise of the sovereignty of the peoples. In Brazil we highlight the first audit initiative, conducted into the Government of Getúlio Vargas. But with the broad funding of third world countries since the 1960s, public indebtedness begins to compete and more with the resources of the public fund, generating poverty and misery for these countries. The collapse of this system of extraction of resources from the public fund was with the increases in interest rates in the 1980s, which exhausted the payment capacity of the main debtors. With social difficulties, a vast awareness of the processes of indebtedness was created and the formation of a network of social movements that specialize in questioning public indebtedness. Thus, the CADTM is emerging in Belgium, the South Jubilee and the movements of auditoria cidadã da dívida pública around the world. In Brazil despite the difficulties these movements present political achievements in fostering the debate on indebtedness.

Keywords: Public debt. Social Movements. Audit Citizen.

Introdução

Apresentamos uma análise parcial sobre as iniciativas de contestação das dívidas públicas no mundo chegando até o Brasil de hoje. As primeiras decisões de repúdios podem ser vistas como as manifestações de um amplo entendimento de preservação da soberania dos países e do devido respeito para com os bens coletivos de seus povos. As circunstâncias políticas que caracterizam estas dívidas podem ser apresentadas como odiosas e classificadas como fruto



de ações em que os governantes se utilizam de empréstimos para atacar seu próprio povo, transformando seus credores em cúmplices destas ações ilegítimas e odiosas.

Ainda, os devedores são submetidos a uma onerosidade excessiva quando estes empréstimos são possuidores de cláusulas unilaterais que implicam um desequilíbrio das condições pactuadas, que podem ser questionadas invocando a cláusula *rebus sic stantibus*, do direito romano e internacional, o que as caracterizam como dívidas ilegítimas.

Assim discorreremos sobre as primeiras iniciativas de repúdios de dívidas e suas manifestações políticas contestatórias no Brasil e no mundo, bem como os movimentos sociais que encabeçam esta luta e suas conquistas, com destaque para o quadro atual destas lutas em nosso país e a formação da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) de 2010 em nosso país.

Longe de se considerar como um simples calote, a decisão soberana de um povo em não reconhecer uma dívida é a aplicação de princípios de justiça. Nosso constituinte em 1988 solicitou um amplo processo de auditoria na dívida brasileira, para legitimar os valores devidos. Mas esta iniciativa não ocorreu até os dias de hoje, podemos nos considerar em déficit democrático e nossos governantes em débito com seu povo, neste contexto atua o movimento de auditoria cidadã da dívida.

A pesquisa se referenciou nas obras de Reinaldo Gonçalves (2003), Maria Lucia Fatorelli (2006), Esther Vivas (2008), Diego A. Azzi (2013), Karl Marx (2017) e Eric Tousaint (2016, 2018).

Pelas leituras e dados já analisados, não podemos deixar de afirmar que o debate sobre o endividamento público brasileiro deve



ser colocado em primeira pauta nas lutas dos movimentos sociais que defendem a classe trabalhadora brasileira.

Os primeiros repúdios as dívidas

Durante um longo período da história houve uma tradição de se repassar as dívidas de um Estado para outro por conta das mudanças de regime em consequência de uma revolução, guerra, golpe de estado ou sua independência. Isto ocorria em decorrência pelo princípio romano do *pacta sunt servanda*, ou seja, que os contratos devem ser respeitados em face dos credores de boa-fé, e este foi utilizado em boa parte das constituições nos séculos XVIII e XIX.

Os Estados Unidos em 1787 iniciaram essa tradição assumindo as dívidas da sua luta pela independência, conforme o artigo VI de sua Constituição. A França após sua revolução, já no ano de 1791, promulgou sua constituição que continha a obrigação de realizar o pagamento de sua dívida nacional, conforme o seu Título V. Da mesma forma se operando com o Brasil em sua independência com a outorga da Constituição de 1824 que expressamente garantia a dívida pública.

Mas a prática internacional começa a ser questionada com o aumento das lutas geopolíticas implementadas pelas grandes potências europeias originando as primeiras contestações sobre esse paradigma jurídico.

Após uma intervenção e disputa de poder como o vencedor poderia arcar com as dívidas dos vencidos, quando os principais países ocidentais se colocavam a apoiar adversários políticos? Como se resolveriam estes empréstimos após o fim do conflito? Estas eram as questões e desafios que se colocavam para a diplomacia resolver.



Um dos primeiros casos envolveu as potências europeias e ocorreu com a iniciativa de repúdio das dívidas de Portugal em 1837.

O trono de Portugal ficou vago em 1826 com a morte de Dom João VI, o que acarretou uma disputa pelo trono entre seus filhos D. Pedro I e D. Miguel, pois com a independência do Brasil e sua coroação como imperador D. Pedro I havia abdicado do trono português, restando a seu irmão assumir o legado de seu pai.

Porém, D. Pedro I abdicou em nome de sua filha D. Maria e se iniciou um processo de lutas para a tomada do trono português com a Inglaterra apoiando D. Pedro I e sua filha, enquanto em lado oposto a França apoiava D. Miguel. Durante 1830 a 1834, D. Miguel se manteve no trono em disputa com D. Pedro I, formando uma guerra civil em Portugal.

Em 1833 banqueiros franceses realizaram o lançamento de um empréstimo de 40 milhões de francos realizados por meio de títulos em Paris. Mas em 1834, a guerra se encerrou com a vitória de D. Pedro I e D. Maria II assumiu definitivamente o trono de Portugal. Em decorrência disso a Rainha Maria II em 1837 repudiou estes empréstimos com os franceses e não os reconheceu como legítimos (TOUSSAINT, 2018, p.186).

Outro exemplo recorrente na história dos repúdios foram os realizados pelos Estados Unidos da América, segundo Eric Toussaint (2018, p.187). A partir de 1830 os estados do Arkansas, Florida, Mississipi e Michigan repudiaram empréstimos ingleses destinados a construção de ferrovias que foram objeto de fraudes através de empresas que receberam os recursos e faliram logo em seguida. A justiça americana não reconheceu o direito de um estrangeiro, credor do empréstimo, de demandar contra os estados citados.



A seguir já em 1865 com a guerra da secessão americana as dívidas contraídas pelos estados confederados não foram reconhecidas pelo governo americano pela promulgação da 14^a emenda a sua constituição. Em 1898 o governo americano, após ajudar Cuba a se tornar independente, apoiou o repúdio das dívidas contraídas pela colônia durante o domínio espanhol.

A partir de então, o direito internacional e as relações exteriores se depararam com novos desafios para a construção de uma ideia de legitimidade das dívidas internacionais, o que nos encaminhou ao surgimento da discussão sobre as dívidas odiosas.

As dívidas odiosas e sua conceituação

A atividade comercial no século XIX se consolidou com a forte demanda pelos produtos manufaturados e o fortalecimento dos mercados financeiros europeus. Os Estados não possuíam os instrumentos de controle da economia mundial como se faz presente atualmente, então cabia aos banqueiros privados a organização da conversibilidade das moedas para a realização do câmbio entre os países. Alguns empréstimos eram contratuais e outros decorriam da emissão de títulos para a captação de recursos no mercado financeiro por prazo certo e com a remuneração de juros.

Em sua análise sobre o processo de acumulação primitiva Marx (2017, p.826) aponta que deste sistema de empréstimos originou-se a dívida pública, que é utilizada para remunerar os capitais improdutivos que estão estacionadas na busca de melhores oportunidades, criando uma classe ociosa de rentistas portadores de direitos que neste processo acabam multiplicando seus capitais sem os



esforços e riscos inseparáveis da aplicação industrial ou usurária. Os empréstimos dependem dos recursos estatais para o seu pagamento que originam da arrecadação tributária que onera principalmente os trabalhadores através dos impostos sobre o consumo, sem afetar diretamente a outra classe que possui seus capitais protegidos por títulos e dívidas que não são tributados. Assim a dívida pública impulsionou o surgimento das sociedades por ações, o mercado de títulos, a agiotagem e a moderna bancocracia.

Com isso muitos países recorreram aos mercados de títulos para garantir os recursos necessários para seu comércio, bem como a formação de seus sistemas bancários, continuando nesta perspectiva temos que:

O sistema de crédito público, isto é, das dívidas públicas, cujas origens encontramos em Gênova e Veneza já na Idade Média, tomou conta de toda a Europa durante o período manufatureiro. O sistema colonial, com seu comércio marítimo e suas guerras comerciais, serviu-lhe de incubadora. Assim, ele se consolidou primeiramente na Holanda. A dívida pública, isto é, a alienação [Veräusserung] do Estado – seja ele despótico, constitucional ou republicano – imprime sua marca sobre a era capitalista. A única parte da assim chamada riqueza nacional que realmente integra a posse coletiva dos povos modernos é... sua dívida pública. (MARX, 2017, p. 824)

Diante das dificuldades em se pagar estas dívidas construiu-se a ideia de repúdio que envolve uma negação ao reconhecimento das dívidas. Geralmente seu fundamento deriva da não legitimidade de se realizar estas contratações pelos governos, por se direcionar ao financiamento de ações contra seu próprio povo, que mais tarde resultaram na doutrina da dívida odiosa.

Os valores das dívidas inviabilizaram os governos de diversos países. No século XIX temos as tentativas da Grécia, Egito e



Tunísia em realizar um repúdio de suas dívidas, mas as potências europeias os impediram com intervenções armadas. Ainda, apoiaram golpes de Estados, ou simplesmente os tomaram pela força como a França, em 1881, fez com a Tunísia.

Mas o caso que se tornou mais emblemático foi o envolvendo a revolução russa. Em 1905 o comitê da primeira revolução adotou um manifesto financeiro repudiando a dívida russa contraída sobre o domínio dos Romanov. Mas esta revolução de 1905 foi sufocada e com a manutenção do Czar no poder a Rússia vai a praça de Paris em 1906 e realiza com apoio da imprensa e dos bancos franceses a emissão de empréstimos que foram utilizados para reforçar seus exércitos e sufocar os insurgentes nos anos seguintes.

Porém, com a tomada do poder pela revolução bolchevique em 1918 foi realizado o repúdio das dívidas russas contraídas pelo Czar. O impacto na economia francesa foi enorme e durante alguns anos o governo francês assumiu o compromisso do pagamento dos juros destes empréstimos, com a expectativa de receber da Rússia em breve.

Apesar da pressão das grandes potências a Rússia praticou uma política de perdão das dívidas de seus vizinhos e conseguiu contar com aliados para o reconhecimento de seu novo Estado. A sua principal aliada se tornou a Alemanha que assinou em 1922 o tratado de Rapallo onde a Rússia renunciou às reparações de guerra devidas pela Alemanha assumidas com o tratado de Versalhes.

Com estes tratados se iniciou um grande debate internacional para se discutir qual a solução do direito internacional e como se aplicaria aos casos dos repúdios, em ampla pesquisa o jurista de origem russa Alexander Nahum Sack (1925, p.157 e



158) que se colocava contra o regime soviético, formulou as linhas gerais da teoria:

Quando um poder despótico contrai uma dívida, não em função das necessidades e interesses do Estado, mas sim para reforçar o seu regime despótico, para reprimir a população que o combate, essa dívida é odiosa para a população de todo o Estado. Essa dívida não obriga a nação: é uma dívida do regime, uma dívida pessoal do poder que a contraiu; por conseguinte, ela cessa com a queda desse poder (p. 157).[...] Os credores cometeram um ato hostil em relação ao povo; não podem por isso esperar que a nação sujeita a um poder despótico assumira as dívidas 'odiosas', que são dívidas pessoais desse poder (p. 158). (SACK apud TOUSSAINT, 2016)

No decorrer do século XX novas guerras se formaram e a discussão sobre a questão seguiu sendo desenvolvida por anos até que em 2007 o fórum da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD), consolidou sua doutrina:

O conceito de dívida odiosa procura fornecer uma base moral e legal para o corte, no todo ou em parte, da continuidade das obrigações legais quando a dívida em questão foi contratada por um Regime “odioso” e foi usado de maneiras que não eram benéficas ou eram prejudiciais aos interesses da população. Geralmente, também tem sido pertinente ao conceito estabelecer se o credor sabia ou deveria saber dessas circunstâncias no momento em que a dívida foi contraída. (HOWSE, 2007, p.2, tradução nossa)

Um dos movimentos sociais mais proeminentes nesta luta tem sido o Comitê para Anulação das Dívidas Ilegítimas (CADTM) que em sua manifestação de 2016 afirma que o conceito de dívida odiosa está em construção e que devemos analisar caso a caso as dívidas dos países envolvidos em conflitos, podendo ser estendido para as operações fraudulentas e as dívidas ilegítimas, que resultam do superendividamento dos países no atual sistema de financeirização da economia mundial.



No Brasil a primeira auditoria da dívida com Getúlio Vargas

A dívida pública brasileira nasceu de uma forma peculiar. Apesar de nosso processo de colonização ter fomentado a riqueza da nação portuguesa por pelo menos 300 anos, como contrapartida pela nossa independência recebemos a obrigação de pagar por uma dívida que Portugal possuía com a Inglaterra.

Passamos pela monarquia e entramos na república com a Constituição de 1891 que em seu art.84 afiançou o pagamento da dívida interna e externa. Até 1931, nenhum questionamento sobre as dívidas havia se concretizado, principalmente pela dependência do fluxo do comércio exterior que até então possuíamos.

Foi com os eventos de 1929 decorrente da quebra da economia mundial, que os questionamentos surgiram. Neste momento houve a mobilização de 14 países da América Latina para a decretação de moratória, o que ensejou a oportunidade para o Brasil fazer sua primeira auditoria nos contratos e nas obrigações que possuía com seus credores.

A equipe liderada por Valentim F. Bouças foi responsável pela análise e validação de todos os instrumentos celebrados com a atualização de seus saldos. Foi o primeiro e único processo formal de auditoria sobre a dívida no Brasil. Não contou com a participação de movimentos sociais e foi realizado sobre a influência de um regime ditatorial inaugurado pelo golpe de Getúlio Vargas, seus resultados foram satisfatórios para as contas públicas:

No que se refere à dívida externa, o governo Vargas logrou uma redução significativa da dívida pública externa, tanto em termos absolutos como relativos. A dívida externa registrada diminuiu de US\$ 1.294 milhões em 1930 para US\$ 698 milhões em 1945 e US\$ 597 milhões em 1948. A relação dívida



externa/exportação de bens reduziu-se de 4,06 em 1930 para 1,07 em 1945 e 0,50 em 1948. O serviço da dívida externa como proporções das exportações caiu de 30% em 1930 para 7% em 1945. (GONÇALVES, 2003, p.118)

É preciso lembrar que o contexto era: (i) de uma grave crise econômica mundial, (ii) de negativa do governo alemão em saldar seus compromissos decorrentes das reparações de guerra surgidas com o tratado de Versalhes e; (iii) de preparativos de mais uma grande guerra que colocaria a Alemanha em conflito com o mundo.

Para concretizar este processo que se iniciou com a auditoria, estabeleceram-se seis etapas de negociação, que foram submetidos aos eventos da segunda guerra mundial e finalizado com o esquema Souza Costa que previu o resgate de parte da dívida com deságio e a troca por títulos da dívida pública em 1943.

A dívida externa dos países do terceiro mundo

Durante os anos 1960 e 1970 uma doutrina econômica preponderante afirmava que o processo de desenvolvimento econômico era subordinado a utilização de recursos externos, esta visão racionalista pretendia apresentar a dívida como oportunidade para os países alçarem seu desenvolvimento, mas que na verdade seus resultados são o inverso do esperado:

A dívida externa é uma forte restrição ao processo de desenvolvimento. Certos modelos econômicos indicam que a poupança externa pode ser um elemento dinamizador da acumulação de capital e do progresso técnico em uma fase inicial. Segundo esta visão, a poupança externa permite aos países atingir estágios mais avançados de desenvolvimento e nestes estágios, o maior nível de desenvolvimento gerará os recursos externos necessários para o pagamento da dívida contraída na fase inicial. Este modelo é tão simples quanto irrealista. (GONÇALVES, 2003, p.111)



Esta formulação teórica associada ao interesse dos países desenvolvidos, em especial os Estados Unidos, de consolidar seu poder hegemônico, em detrimento das economias dos países devedores, foi utilizada como forma de apoio aos regimes militares de exceção que se endividavam para conter os ânimos da população ávida por mudanças sociais na América Latina.

Com isso se observou o crescimento dos mercados que se formaram com o excesso de liquidez financeira criada pelos petrodólares. Neste cenário a promessa de desenvolvimento com a utilização da poupança dos países ricos, onde a sua forma dinheiro é oferecida em troca de juros para a remuneração destes capitais foi acompanhada de cláusulas contratuais que previam taxas de juros flutuantes.

Mas apesar das promessas de estabilidade garantida pelos credores, os piores cenários econômicos se formaram e de forma unilateral o Federal Reserve Bank (FED), dos EUA, decidiu modificar as taxas de juros subindo de 6% chegando até 20%, no final da década de 1970. Acompanhando este movimento o London Interbank (Libor) realizou as mesmas modificações. Desta forma os contratos sofreram uma onerosidade excessiva, onde por uma decisão unilateral do mercado houve o aumento dos juros devidos pelos contratos, lembrando que os dois órgãos reguladores FED e Libor não são entidades privadas.

Com estes aumentos há a formação de estudos que sustentam a aplicação da cláusula *rebus sic stantibus*, sobre a repactuação dos contratos pela onerosidade excessiva, em especial do jurista argentino Miguel Angel Espeche Gil (2008, p.132):



Los aumentos arbitrários de las tasas de interés- aplicado a los contratos de crédito unilateralmente por los acreedores – tambien infringen normas consuetudinárias de derecho internacional general como la *rebus sic stantibus* (cambio fundamental de las circunstancias) a la que se refiere el artículo 62 de la Convencion de Viena sobre derecho de los Tratados, de 1969.

Então, desta forma as dívidas podem ser consideradas ilegítimas quando uma das partes contratuais suporta um ônus desproporcional, no caso a aplicação de elevadas taxas de juros flutuantes que inviabiliza o pagamento das obrigações como pactuada inicialmente, apesar de o direito reconhecer a legitimidade da vontade dos contratantes as alterações das condições das taxas de juros foi algo absolutamente imprevisível para os devedores.

Um outro fator se juntou a esta questão, que as dívidas foram contraídas quando a maioria dos países do terceiro mundo estavam vivendo um regime político de exceção, através das ditaduras latino-americanas, apoiadas pelos EUA. E ao invés de sua repactuação também poderiam ser consideradas como odiosas e repudiadas integralmente quando do restabelecimento da democracia.

Mas os bancos estrangeiros credores sempre atento a estas demandas e a possibilidade de sofrerem prejuízos como os repúdios da Rússia e da Alemanha, foram se organizando e colocando os contratos originais sobre sucessivos ajustes que imputaram novos pactos fazendo desaparecer as relações jurídicas originais, assim com a dissolução dos antigos contratos de endividamento em sucessivas renegociações e emissões de novos títulos e os pulverizando no mercado para esconder a essência dos negócios realizados e lhes dar a aparência de legitimidade, criou-se um obstáculo para um repúdio ou cancelamento da dívida.



Este processo foi maximizado com as novas configurações dos mercados financeiros mundiais, com o crescimento das operações de securitização, que conforme Chesnais (2011, p.173) é uma: “operação que consiste em vender, num mercado secundário, títulos emitidos sobre um mercado primário (caso das obrigações do Tesouro) ou em transformar créditos bancários, nomeadamente créditos hipotecários, em títulos negociáveis em mercados.”

Uma das faces mais cruéis destes contratos foi que uma substancial parcela de seus valores no final da década de 1980 haviam se constituído de juros que não foram pagos e eram novamente capitalizados nos saldos devedores, os juros pós-fixados colocaram estas dívidas sobre uma perspectiva meramente financeira, sem nenhuma contrapartida para os países que se afundavam neste sistema, como observado pelo Senado Federal brasileiro, em uma investigação realizada em 1985 concluiu que: “Grosso modo, pode-se afirmar que cerca de $\frac{1}{4}$ da dívida externa brasileira referem-se a juros sobre juros, sem qualquer contrapartida real de bens e serviços para o país.”.(CARDOSO apud in FATORELLI, 2006, p.4)

Com estas obrigações o México entra em moratória em 1982 e deixa de pagar a dívida sendo submetido a um processo de renegociação liderado pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) e com o Banco Mundial (BM). Em 1984 as principais economias devedoras se reuniram em Cartagena das Índias na Colômbia, com a presença de Argentina, Brasil e México, formulando uma declaração e solicitando que os credores se predisusessem a negociar. Mas houve negativa de se negociar coletivamente, para diminuir a força dos devedores. Em fevereiro de 1985 Cuba se dispôs a apresentar uma solução para o problema:



Se esses processos democráticos tentarem pagar a dívida – nem a dívida, simplesmente os juros – arruinar-se-ão politicamente, e o perigo não reside na volta dos militares (os militares não querem o governo nem de presente), mas na desestabilização política total e na explosão social. É o que acontecerá se se lhes tentar impor as fórmulas do FMI e a cobrança desses juros. Afirmo o seguinte: a América Latina necessita de um período de carência de dez a vinte anos, aproximadamente, no mínimo nas obrigações da sua dívida externa, incluídos os juros. (CASTRO, 1985, p.56)

Mesmo com estas provocações o momento político nacional era de transição de uma ditadura para um governo civil no Brasil, e apesar das ameaças o governo brasileiro não desejava o repúdio e sim uma renegociação. E com isso, em 1987 é decretada a moratória dos juros da dívida pelo governo Sarney.

Num quadro de sucessivas crises financeiras é promulgada a Constituição federal de 1988 que reviu a tradição constitucionalista do Brasil de se avalizar as dívidas pretéritas e se propõem a realização de um processo de auditoria do endividamento externo, conforme previsto em seus Atos das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT):

Art. 26. No prazo de um ano a contar da promulgação da Constituição, o Congresso Nacional promoverá, através de Comissão mista, exame analítico e pericial dos atos e fatos geradores do endividamento externo brasileiro. §1ª - A Comissão terá a força legal de Comissão parlamentar de inquérito para os fins de requisição e convocação, e atuará com o auxílio do Tribunal de Contas da União. §2º- Apurada irregularidade, o Congresso Nacional proporá ao Poder Executivo a declaração de nulidade do ato e encaminhará o processo ao Ministério Público Federal, que formalizará, no prazo de sessenta dias, a ação cabível. (BRASIL, 1988)

Em 1989 foi instaurada uma CPI para discutir o endividamento externo com a participação do Senador Severo Gomes e do Deputado Federal Luiz Salomão, que tiveram seus trabalhos boicó-



tados pela base de sustentação do governo, pois seu relatório nunca foi votado em sessão do congresso nacional. No mesmo ano os Estados Unidos lançaram o plano Brady para a conversão da dívida externa dos países do Terceiro Mundo em novos títulos, o que inibiu as iniciativas parlamentares de auditoria e contestação das dívidas e deu início ao processo de renegociação da dívida externa que se findou no ano de 1996.

Movimentos sociais e a luta econômica

Durante os desdobramentos históricos da luta contra as dívidas observamos que os repúdios e auditorias se inauguraram como uma política de Estado não havendo, ainda, a organização da sociedade neste espaço de lutas. Mas com a ampliação dos direitos sociais e a melhoria das condições de vida da classe trabalhadora foi necessário reorganizar as lutas econômicas e colocar a centralidade do papel do fundo público para a efetivação de seus direitos.

Com isso, as lutas econômicas focadas no chão de fábrica pela classe trabalhadora começaram a se tornar mais amplas, refletindo-se na formação dos movimento sociais que: *“são ações sociopolíticas construídas por atores sociais coletivos pertencentes a diferentes classes e camadas sociais, articuladas em certos cenários da conjuntura socioeconômica e política de um país, criando um campo de força social na sociedade civil”*. (GONH,1997, p.251)

Os movimentos sociais por serem amplos realizam a criação de uma identidade para o grupo, fortalecida pela solidariedade que



reúne os diversos atores em torno de um objetivo comum e os direitos sociais são objetivos que apresentam uma grande convergência. Questionar as políticas fiscais de endividamento tornou-se uma pauta prioritária da classe trabalhadora.

Um dos movimentos mais ativos é o CADTM que partiu de uma articulação entre outros movimentos sociais que pretendiam dar um basta ao racismo e ao endividamento dos países do Terceiro Mundo, em especial da África Subsaariana. A Liga Comunista Revolucionária francesa e o escritor Gilles Perrault, apoiados em estudos de Ernest Mandel, que em 1986 já havia se pronunciado pela anulação das dívidas do Terceiro Mundo, promoveram um espetáculo com artistas africanos e conseguiram mobilizar cerca de 80 mil pessoas em um evento musical, em 1989, realizado em Paris, que colocou em evidência esta luta.

Este evento foi uma resposta para a convocação de reunião do G7 feita por François Mitterrand então presidente de França para a comemoração dos 200 anos da Revolução Francesa em 1989. Logo em seguida foi redigida a declaração de fundação de CADTM por militantes da Liga Comunista Revolucionária francesa e por Gilles Perrault.

O CADTM atua para intensificar o debate acadêmico entre os diversos grupos que se dispuseram a participar desta iniciativa global, fomentando outras iniciativas através de uma ampla rede de conhecimento formada.

Em seus primeiros desafios enfrentando o endividamento, o mais emblemático foi o que resultou na análise dos documentos do Banco Nacional de Ruanda em 1995, que identificou a relação dos credores que financiaram a compra de armas utilizadas no genocídio



que da etnia Tsuti pelos Hutus, que resultou na morte de pelo menos 800 mil pessoas (BBC BRASIL, 2014).

Houve uma tentativa de desaparecer com os documentos no prédio do Banco Central de Ruanda, em uma operação orquestrada pelo serviço secreto francês que fracassou. E com a chegada do novo governo dirigido por Paul Kagamé, iniciou-se um processo de auditoria que constatou que China, Egito, França, EUA, bem como o FMI e o BM haviam financiado o general Habyarimana, que foi um dos líderes do genocídio. Porém, este trabalho não veio a público. Suspeita-se que houve uma tratativa entre o governo de Kagamé e o FMI para renegociar as dívidas e se encerrar o assunto.

Após este trabalho, houve a investigação feita na República Democrática do Congo (RDC), que fora realizada com o apoio do governo Kabila em 1996. Este trabalho se encerrou de forma abrupta e se suspeita que um dos motivos tenha sido uma negociação para a repatriação dos bens de Mobutu, antigo ditador, realizada com bancos suíços. Com seus trabalhos boicotados o CADTM adota uma outra postura, como nos relata Eric Toussaint (CADTM,2018, p.13):

La lección que se puede sacar de las tentativas de denuncia de la deuda odiosa en Ruanda y en la RDC es que no se puede confiar en los gobiernos. Hay que dar prioridad absoluta al trabajo con las organizaciones ciudadanas de base, con los movimientos sociales y con las personas decididas a actuar hasta el final, para que la claridad triunfe y los gobernantes tomen las correspondientes decisiones.

Observamos que este movimento se iniciou combatendo as dívidas odiosas e os interesses políticos e econômicos que as sustentam. Um exemplo são as dívidas oriundas do regime do Apartheid que não foram repudiadas por Mandela para garantir os fluxos dos



investimentos externos, mas várias associações civis ingressaram nos tribunais americanos contra grandes empresas em busca de reparações contra as vítimas (HOWSE,2007).

Conforme seus organizadores, com o agravamento das crises da dívidas a sua atuação passou a ser direcionada para um novo caminho, ao invés de ser uma organização do Norte para a ajuda solidária aos países do Sul, passou a trabalhar como uma rede Norte-Sul de ação sobre o sistema da dívida com os movimentos sociais, uma vez que a partir dos anos 2000 se evidenciou os problemas com o endividamento em todos os países do globo.

Suas lutas colocaram em evidência os mercados financeiros desregulamentados como os grandes responsáveis por este processo de endividamento que aprisionou os Estados nacionais e destruiu suas políticas sociais. Um entendimento sobre este processo, que constrói um sistema de dívidas públicas transformando-as em ilegítimas decorre da análise dos seus efeitos sobre as finanças públicas:

A natureza econômica exata dos empréstimos cujo serviço dos juros e reembolsos oneram as finanças públicas é uma primeira dimensão de sua ilegitimidade. Outros fatores, que são os avançados com maior frequência, estão relacionados com as condições que levaram um país a acumular uma dívida elevada e a encontrar-se sobre o jugo dos mercados financeiros. Nesse caso, a ilegitimidade encontra sua fonte em três mecanismos despesas elevadas que têm o caráter de ofertas feitas ao capital; um nível baixo de fiscalidade direta (impostos sobre os rendimentos, o capital e o lucro das empresas) e a sua muito fraca progressividade; uma evasão fiscal importante. (CHESNAIS, 2011, p.134).

Os processos políticos que legitimaram as dívidas públicas se impuseram principalmente no excesso de cobrança de tributos da classe trabalhadora para financiar um sistema de remuneração de ca-



pital, que se escora no Estado para buscar sua rentabilidade. Este sistema colocou os serviços públicos e as políticas sociais em descompasso com as necessidades da população, mantendo e ampliando as formas de desigualdade que nos assombram na atualidade.

O jubileu cristão

Em 1994, o Papa João Paulo II conclamou os cristãos a entrarem na luta pelas dívidas que oprimem os países mais pobres, foi proposto o jubileu da igreja solicitando que os credores perdoassem seus devedores, desobrigando-os das dívidas. A posição da igreja sobre este aspecto liberou forças sociais para se unirem nesta luta pelo perdão das dívidas dos países pobres, que resultou na campanha jubileu 2000 liderada a partir das igrejas cristãs da Inglaterra e replicadas em muitos países. Na Bula *Incarnationis mysterium* o Papa reconheceu as causas econômicas como um dos problemas da pobreza extrema:

12. Um sinal da misericórdia de Deus, particularmente necessário hoje, é o da caridade, que abre os nossos olhos às carências daqueles que vivem pobres e marginalizados. Tais situações estendem-se hoje sobre vastas áreas sociais e cobrem com a sua sombra mortífera populações inteiras. O género humano tem pela frente novas formas de escravatura, mais subtis do que as conhecidas no passado; para muitas pessoas, a liberdade continua a ser uma palavra destituída de conteúdo. Numerosas nações, especialmente as mais pobres, vivem oprimidas por uma dívida que assumiu tais proporções que o seu pagamento se tornou praticamente impossível. Por outro lado, é claro que não se pode atingir um progresso real sem uma efetiva colaboração entre os povos das diversas línguas, raças, nacionalidades e religiões. Devem ser eliminadas as prepotências que levam ao predomínio de uns sobre os outros: tais prepotências são pecado e injustiça. Quem se preocupa em acumular tesouros apenas na terra (cf. Mt 6, 19), « não enriquece diante de Deus » (Lc 12, 21). Da mesma forma, deve-



-se criar uma nova cultura de solidariedade e cooperação internacionais, na qual todos - especialmente os países ricos e o setor privado -assumam a sua quota-parte de responsabilidade para se chegar a um modelo de economia ao serviço de toda a pessoa. Não deve ser prorrogado ulteriormente o tempo em que também o pobre Lázaro possa sentar-se ao lado do rico para partilhar do mesmo banquete, sem ter de continuar constringido a alimentar-se do que cai da mesa (cf. Lc 16, 19-31). A pobreza extrema é fonte de violências, rancores e escândalos; remediá-la é trabalhar pela justiça e consequentemente pela paz. (PAULO II, 1998)

A iniciativa teve o efeito de convocar a fé-cristã para a ação social, o combate as dívidas dos países pobres foram colocados na ordem do dia da política mundial. Na Inglaterra através das poderosas Organizações Não-Governamentais como *Cristian Aid e Oxfam* criou-se, com grande repercussão, o movimento jubileu 2000 que teve a participação de celebridades e uma intensa manifestação política, com a objetivo de apoiar e suportar suas iniciativas.

Mas esse caminho se deparou com contradições e as campanhas do jubileu criaram uma cisão pois havia modos diferentes de se pensar o problema do endividamento observando que os países do norte, que desejavam o perdão das dívidas dos países mais pobres em uma relação de 52 países, não relacionaram as economias do terceiro mundo como Brasil e México nesta lutas.

Diante deste fato as lideranças sociais dos países do sul formaram a iniciativa Jubileu Sul, solicitando o cancelamento da dívidas dos países do terceiro mundo, esta polarização norte-sul limitou a atuação dos grupos, mas com o fim da iniciativa britânica em dezembro de 2000, os movimentos do norte se retraíram mantendo as iniciativas no hemisfério sul e as redes europeias de apoio ao combate às dívidas do terceiro mundo como o CADTM.(AZZI, 2013, p. 105)



O movimento Jubileu 2000 foi muito atuante e em sua primeira grande mobilização reuniu 70.000 pessoas em Birmingham na Inglaterra na reunião do G7 para solicitar aos países a anulação das dívidas, sua forma de atuação envolvia a formação de uma corrente humana para mostrar como os países estavam acorrentados a este sistema da dívida, apesar desta manifestação os líderes continuaram a evitar o problema.(VIVAS, 2008)

No Brasil as manifestações deste período foram envolvidas pela conscientização e a realização de iniciativas populares como o Tribunal da Dívida Externa em 1999 e o plebiscito popular sobre o pagamento da dívida externa no Brasil em 2000, bem como o plebiscito sobre a Aliança para o Livre Comércio nas Américas (ALCA) em 2002.

O tribunal foi um evento que recebeu a participação de diversos especialistas, líderes de movimentos sociais e cidadãos ressaltando a articulação entre os diversos movimentos sociais ocorrendo em abril de 1999 na cidade do Rio de Janeiro. (CNBB,2000)

O plebiscito popular ocorreu em setembro de 2000 e contou com a manifestação de 6.030.329 votantes, com 35.785 urnas espalhadas em mais de 3000 cidades brasileiras, que por de mais de 95% resultou na vitória da proposta de se realizar um amplo processo de auditoria antes do pagamento da dívida externa.

Estas iniciativas acarretaram um processo de especialização e uma parcela de seus membros fundou o movimento de auditoria cidadã da dívida que tem estado na vanguarda das discussões sobre as mazelas do sistema econômico que nos aprisiona em um ciclo nefasto de políticas neoliberais, contando com apoio do jubileu sul e sua rede de mobilização social.



Em 2004 com o apoio do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil foi proposta perante o Supremo Tribunal Federal a Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental de nº 59 de 2004 que até o presente momento não foi julgada, nesta ação se pretende que o judiciário ordene a formação de comissão mista de análise pericial sobre os atos do endividamento externo brasileiro, dando cumprimento ao art. 26 da ADCT.

Ainda, a capacidade técnica do movimento de auditoria cidadã foi colocada a prova com seu trabalho em parceria com o governo do Equador em seu processo de revisão da dívida externa, iniciado em 2006 e que reduziu suas dívidas em pelo menos 60%, destinando maiores recursos para as políticas sociais.

A CPI de 2010 e as lutas atuais

Com a participação de uma mobilização inédita de parlamentares e dos movimentos sociais, conseguiu-se formar o número suficiente de assinaturas para a instalação de uma CPI destinada a investigar a dívida pública da União, estados e municípios, o pagamento de juros da mesma, os beneficiários destes pagamentos e o seu impacto nas políticas sociais e no desenvolvimento sustentável do país. Lembrando que estes objetivos não atendem a determinação prevista no art. 26 ADCT da Constituição Federal.

A partir de uma minoria parlamentar em sua composição e pelo desafio dos trabalhos, a participação popular foi respaldada na atuação do Deputado Federal Ivan Valente e da assessoria técnica da equipe da Auditoria Cidadã da Dívida, com o apoio do movimento Jubileu Sul Brasil.



Houve boicotes como a sonegação de informações pelo Banco Central e a ausência do depoimento de ex-Ministros da economia. Mas, seus achados foram importantes para trazer luz às lutas contra o endividamento, demonstrando os processos que formalizam a captura de recursos públicos e inviabilizam as políticas sociais em todos os entes da federação. Este trabalho colocou em evidência as enormes dívidas dos estados e municípios brasileiros, bem como o funcionamento do sistema de dívida interna e o quanto isso vem comprometendo nosso fundo público.

Durante este período a economia mundial estava afetada pela crise dos *subprime* de 2007/2008 que a colocou em bancarrota. As primeiras economias atingidas foram as mais endividadas como a Grécia, Irlanda e Portugal, disparando uma crise global, que teve reflexos em todos os países do globo.

Após a CPI a Auditoria Cidadã da Dívida brasileira foi integrar um grupo de técnicos comandado pelo CADTM em auxílio ao Parlamento Grego que iniciou um amplo processo de auditoria nas causas da dívida da Grécia, uma espécie de comissão da verdade. O processo teve a atuação destacada da parlamentar Zoé Konstantopolou e se iniciou em 2015, com um relatório constatando que a dívida grega era ilegal, ilegítima, odiosa e insustentável. Mas por força política da Comunidade Econômica Europeia a comissão teve seus trabalhos encerrados de forma abrupta pelo governo em 2016, que impediu a finalização de seus trabalhos.

Neste processo de auditoria da dívida grega identificou-se uma nova esfera de acharque que são os processos de securitização de dívidas oriundos do refinanciamento de créditos públicos. A Auditoria Cidadã identificou que este processo foi introduzido no Bra-



sil, como foi o caso do município de Belo Horizonte. Este serviço financeiro pretende atuar se apropriando de recursos públicos através da reciclagem de créditos de difícil recuperação, como as dívidas ativas, impactando diretamente no custeio das políticas sociais.

Considerações Finais

Afirmamos que os movimentos sociais são necessários à melhoria da condição de vida da classe trabalhadora. O efeito da alienação a que está submetida uma grande parcela da população não indica que há possibilidade de esclarecimento sobre a realidade sem o trabalho de mobilização e conscientização que realizam.

As mobilizações e os estudos técnicos produzidos pela auditoria cidadã coloca o problema da dívida na centralidade do debate econômico, questionando o modelo adotado de suposto crescimento financiado por um endividamento que transfere os recursos públicos para o mercado financeiro, comprometendo o funcionamento do fundo público e a manutenção dos direitos sociais conquistados pela classe trabalhadora.

Mas a realidade é ocultada pelo mercado financeiro que desqualifica os movimentos que exigem amplos processos de auditoria sobre as dívidas ilegais, ilegítimas e odiosas, acarretando uma forte desconfiança no sistema democrático que atua sonhando informações e cerceando o debate público dessa questão.

Os exemplos históricos de repúdios estão por toda a parte: Estados Unidos, México, Alemanha, Rússia, China e até mesmo o Brasil de Getúlio Vargas, são demonstrações de que o endividamento público não pode resultar em prejuízo para o povo, e que o questionamento de sua legitimidade é necessário para a ampliação do espaço democrático.



Para se ter uma ideia das grandezas envolvidas o endividamento público brasileiro consome a fração de 40% do fundo público nacional. Atualmente a dívida pública total representa mais de 75% do Produto Interno Bruto (PIB) nacional, com valores que ultrapassam os 5,5 trilhões de reais.

Para o resgate de nossos direitos sociais precisamos lembrar que nossa dívida nunca foi auditada e nossos governantes se furtaram do dever de explicá-la ao povo. As reivindicações são simples: quais são os atos e fatos geradores do endividamento brasileiro? Enquanto os poderosos se calam os trabalhadores clamam por justiça.

Referências

AZZI, Diego Araujo. **Nas tramas da cultura financeira**. São Paulo: 2013. 259 f. Tese (Doutorado em Sociologia), Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil promulgada em 05 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm> acesso em 21 de abr. de 2019.

BBC BRASIL. **Entenda o genocídio de Ruanda de 1994: 800 mil mortes em cem dias**. Em 07 de abril de 2014. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2014/04/140407_ruanda_genocidio_ms> acesso em: 23 de abr. de 2019.

CONFERÊNCIA NACIONAL DOS BISPOS DO BRASIL (CNBB) et al. **A vida acima da dívida. Tribunal da Dívida Externa**. Rio de Janeiro: Oficina do Autor, 2000.



CADTM. Genealogia del CADTM e de las luchas contral las deudas ilegítimas: Entrevista a Éric Toussaint, porta voz y uno de los fundadores de la red internacional del Comité para la Abolición de las Deudas Ilegítimas (CADTM), realizada por Benjamin Lemoine em 2017. Disponível em: <<http://www.cadtm.org/Genealogia-del-CADTM-y-de-las>> acesso em 23 de abr. de 2019.

CASTRO, Fidel. **Sobre a dívida irresgatável da América Latina, suas consequências imprevisíveis e outros temas de interesse político e histórico**. Entrevista concedida à agência EFE. VILLALOBOS, Balkys (trad.). São Paulo: Novos Rumos, 1985.

CHESNAIS, François. **As Dívidas Ilegítimas: quando os bancos fazem mão baixa nas políticas públicas**. Cardoso, Artur Lopes (trad.). Lisboa: Circulo de Leitores, 2011.

FATORELLI, Maria Lúcia. **A auditoria cidadã da dívida: uma experiência brasileira**. Caracas Venezuela - 23 a 24 de septiembre de 2006. disponível em : <http://www.cadtm.org/IMG/pdf/Maria_lucia.pdf> acesso em: 23 de abr. de 2019.

GIL, Miguel Angel Espeche. La deuda externa ante el derecho internacional publico. In: **Deuda externa ilegítima argentina: la estafa**. 1ª edição. Córdoba: Editorial de la Universidade católica de Córdoba, 2008.

GOHN, Maria da Glória. **Teoria dos movimentos sociais paradigmas clássicos e contemporâneos**. São Paulo: Edições Loyola, 1997.

GONÇALVES, Reinaldo. **Auditoria e Dívida Externa: Lições da Era Vargas**. In: Fattorelli, Maria Lucia (org.). Auditoria da Dívida Externa: Questão de Soberania. Rio de Janeiro: Editora Contraponto, 2003

HOWSE, Robert. The Concept of Odious Debt in Public International Law. **Discussion Papers.UNCTAD.2017**. Disponível em: <http://unctad.org/en/docs/osgdp20074_en.pdf> acesso em: 23 de abr. de 2019.



MARX, Karl. **O Capital: Crítica da Economia Política. Livro I. O processo de produção do capital.** 2ª Edição. ENDERLE, Rubens (trad.). São Paulo. Boitempo. 2017.

PAULO II, João. **Incarnationis mysterium.** Bula de Proclamação do Grande Jubileu do Ano 2000. de 29 de novembro de 1998. Disponível em: <https://w2.vatican.va/content/john-paul-ii/pt/jubilee/documents/hf_jp-ii_doc_19981129_bolla-incarnationis-mysterium.html> acesso em: 23 de abr. de 2019.

TOUSSAINT, Éric. **A dívida odiosa segundo Alexandre Sack e segundo o CADTM.** Tradução: Rui Viana Pereira. CADTM.2016 disponível em: < <http://www.cadtm.org/A-divida-odiosa-segundo-Alexandre-Sack-e-segundo-o-CADTM>> acesso em: 23 out. 2018.

_____. **Sistema Deuda: História de las deudas soberanas y de su repúdios.** Barcelona: Icaria Editorial, 2018.

VIVAS, Esther. **Em pie contra la deuda externa: Campañas, demandas e impactos del movimiento contra el endeudamiento del Sur.** Espanha, El Viejo Topo: 2008.



INTERSETORIALIDADE ENTRE O SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E O SISTEMA DE JUSTIÇA

TENSÕES E DISJUNÇÕES

Leana Oliveira Freitas¹

Monize Rodrigues Miranda²

Resumo: Este artigo se ocupa da relação intersetorial entre o Sistema de Justiça, recortando dele o Sinase (Sistema de Atendimento Nacional Socioeducativo), e o Sistema Único de Assistência Social (SUAS). É sabido que a intersetorialidade tem se estabelecido como princípio importante no sentido de se alcançar resultados mais efetivos no âmbito das políticas sociais, sendo concebida como princípio organizativo para os serviços e programas indicados pela proteção social da Assistência Social. Assim, pretende-se nesta reflexão contribuir com a discussão em torno desta temática - a intersetorialidade proposta nas políticas sociais -, de modo a provocar o aprofundamento do debate e a produção de informações que concorram para o aprimoramento de sua efetividade e execução, buscando novos mecanismos e experiências que priorizem os sujeitos envolvidos e seus direitos.

Palavras-chave: Intersectorialidade. SUAS. SINASE.

INTERSETORIALITY BETWEEN THE UNIQUE SYSTEM OF SOCIAL ASSISTANCE AND THE SYSTEM OF JUSTICE TENSIONS AND DISJUNCTIONS

Abstract: This article deals with the intersectoral relationship between the Justice System, cutting from it the Sinase (National Socio-

¹ Professora do Programa de Pós-graduação em Política Social e do Departamento de Serviço Social da Universidade Federal de Mato Grosso. E-mail: leanaof@uol.com.br

² Assistente Social. Mestre em Política Social/Programa de Pós-graduação em Política Social/UFMT. E-mail: politicasocialufmt@gmail.com



Educational Assistance System), and the Unique System of Social Assistance (SUAS). It is well known that intersectoriality has been established as an important principle in order to achieve more effective results in the social policy framework, being conceived as an organizational principle for the services and programs indicated by the social protection of Social Assistance. Thus, the purpose of this reflection is to contribute to the discussion around this theme - the intersectoriality proposed in social policies -, in order to provoke the deepening of the debate and the production of information that contributes to the improvement of its effectiveness and execution, seeking new mechanisms and experiences that prioritize the subjects involved and their rights.

Keywords: Intersectoriality. SUAS. SINASE.

Introdução

O tema proposto é tecido por desafios e complexificações como quase tudo que envolve o processo de conhecimento, incidindo, ademais, na constituição do próprio Ser e da história. De partida, pondera-se de que não se caracteriza por um estudo comparativo entre projetos que compõem as formas de existência de manifestação do ser, mas, busca entender, em tempos de agruras (presente e passado), a relação intersetorial proposta pelas políticas sociais públicas, especificamente, entre o Sistema de Justiça, recortando dele o Sinase (Sistema de Atendimento Nacional Socioeducativo), e o Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

São conhecidas as dificuldades que permeiam esta relação. Linguagens diferentes, insuficiência de profissionais em ambos os sistemas, sua novidade, incompreensão de sua lógica de funcionamento, normativas variadas e em profusão. Ao que acrescentamos a



pretensa autonomia e independência do Sistema de Justiça em relação a outros sistemas e saberes.

De todo modo, a intersetorialidade tem se estabelecido como princípio importante no sentido de se alcançar resultados mais efetivos no âmbito das políticas sociais, sendo concebida, portanto, não apenas, mas também, como um princípio organizativo para os serviços e programas indicados pela proteção social da Assistência Social.

Assim, pretende-se nesta reflexão contribuir com a discussão em torno desta temática - a intersetorialidade proposta nas políticas sociais -, de modo a provocar o aprofundamento do debate e a produção de informações que concorram para o aprimoramento de sua efetividade e execução, buscando novos mecanismos e experiências que priorizem os sujeitos envolvidos e seus direitos.

1 Reflexões sobre o direito a partir do serviço social

É importante neste momento da discussão realizar, ainda que de forma breve, considerações sobre a categoria Direito: raiz e matriz determinante do sistema de justiça. Considerações tecidas a partir do repertório produzido pelo Serviço Social. Não se trata aqui de estabelecer hierarquias e comparações entre dois saberes distintos, mas, problematizar como, ontologicamente, as relações jurídicas ou, o direito propriamente dito, está ligado à esfera econômica, sob a égide do capitalismo e, ao mesmo tempo, como parte integrante e essencial do Estado burguês. Contudo, tendo como base a perspectiva de análise a que nos propomos, que é a de nossa formação e, por isso, amparada nos estudiosos da área, tentaremos



revelar a dinâmica de apreensão do fenômeno em busca de entender, também, a própria realidade em que situamos e em que se situam tais profissões.

Iremos nos ocupar então, do processo de produção do conhecimento e seus momentos para, numa perspectiva de totalidade, distanciar ao máximo de análises que permanecem reféns da aparência dos fenômenos. Conscientes, no entanto, dos desafios que tal empreitada nos coloca, ancoramos nossa discussão, inicialmente, nas contribuições de Borgianni (2013),

[...] para avançar um pouco mais, é preciso recuperar o significado também do *Direito* e de universo *jurídico* que, à primeira vista, parecem construções sociais que foram sendo erguidas no processo do desenvolvimento do ser humano através da história. Construções que aparentemente teriam tido o escopo de afastar os homens progressivamente de suas “barreiras naturais”, fazendo com que superassem seus “sentimentos inatos de vingança” e também as formas instintivas — e por vezes bárbaras — de resolução de conflitos (p. 415).

São as categorias que expressam formas de manifestação do ser. E o ser se manifesta sob formas variadas: violência, Estado, Classe, indivíduo social, trabalho, ciência, religião, arte, universidade, Serviço Social, Direito. Todas são expressões que constituem o ser social, as formas de existência e de manifestação do ser.

Sartori (2010), afirma que uma sociedade sem o Direito é impensada, pois, é o Direito que estabelece a ordem. Com seu conjunto de normas jurídicas organiza a sociedade mantendo a ordem e o convívio social. Numa outra perspectiva, essa teoria/perspectiva de ordem, seria entendida como desordem, contrapondo-se, portanto, aos “elementos manipulatórios do positivismo” (Georg Lukács). Sobre isso, aponta Sartori que:



O Direito, pois, não atua somente quando a “normalidade” é ameaçada: a própria normalidade só se configura como tal pela mediação jurídica. A noção de normalidade não deixa como o próprio nome indica, de remeter à normas, as quais, sempre, decorrem de posições teleológicas mais ou menos mediadas. Ou seja, aquilo que é considerado normal, pois, não pode ser dissociado das relações sociais existentes, relações concretas marcadas pelo antagonismo inerente à sociedade civil-burguesa e pelo posicionamento do homem como personificação de uma relação social que se impõe no cotiando mesmo com ares de evidência (SARTORI, 2010, p.78).

Prevalece, desta forma, uma concepção do Direito como mero conjunto de normas, “ao se tentar captar o geral, perde-se a especificidade; ao tentar captar a especificidade, o geral é manipulado”, aponta Sartori (2010, p.11). Com isso, pode-se acatar decisões que não estão/estarão sob pena de questionamentos, na medida em que tal decisão parte de uma premissa de respostas evidentes, portanto, “óbvias”, e livres de serem questionadas. A isso, aponta Sartori (2010, p.11) “[...] está ligado o fenômeno da alienação decorrente das mediações que se interpõem na sociedade civil-burguesa”.

Nos termos de Lukács³, no ser social todas as coisas estão extremamente conectadas umas às outras. Nada pode ser tomado isoladamente se se pretende pensar o ser social, ou, qualquer dimensão constitutiva do ser social. Para compreendê-lo é preciso estabelecer conexões.

Sartori dá indicações de compartilhar do pensamento de Lukács:

Aquilo que se apresenta cotidianamente não é “evidente” por corresponder a alguma verdade objetiva, mas por adequar-se às formas de determinado tipo de sociabilidade. Não se trata, pois, de algo isolado e isento de historicidade (SARTORI, 2010, p. 14).

³ LUKÁCS, György. **Para uma ontologia do ser social II**. São Paulo: Boitempo, 2013.



O Direito se expressa por um conjunto de normas que se define pela regulação de conflitos sociais e sobre ele paira na sociedade uma concepção que o toma como uma categoria autônoma, desconexa da base material. Essa pretensa autonomia e condição de árbitro imparcial podem ser denunciadas pelo movimento da processualidade histórica a partir da qual se identifica a conexão desta dimensão superestrutural que é o Direito, com a dimensão econômica, e não, como uma categoria independente, autônoma.

O Direito surge em virtude da propriedade, das relações de troca, das mercadorias. Marx trata da produção da riqueza e da troca de mercadorias em *O Capital* (2013, p.113). Desvela que as mercadorias não realizam um processo de troca apenas entre as mercadorias, ainda que aparente ser assim o processo, mas, o que se realiza são trocas entre sujeitos proprietários de mercadorias, necessitados de estabelecer uma regulação das relações de alguma forma, a fim de que evitem conflitos por meio do estabelecimento de regras jurídicas. Inscreve-se aqui, rapidamente, uma possibilidade de explicação crítica do surgimento da categoria – Direito-, e sua consequente consolidação e desenvolvimento sem dissociá-la a da base material da sociedade. Sartori argumenta que:

O Direito, no decorrer da história, haveria se desenvolvido de maneira tendencial e crescentemente universalizante, poder-se-ia dizer; para que se use a linguagem corrente na filosofia contemporânea, totalizante. O Direito visa alcançar o maior número possível de condutas (e de posições teleológicas, por conseguinte), e é inerente à sua forma de buscar a totalidade da sociedade, colocando sobre o mesmo conjunto de normas os diversos indivíduos singulares⁴ (SARTORI, 2010, p.81).

⁴ “Como ficará claro mais à frente, tal fato é indissociável do fetichismo da mercadoria, o qual subordina a reprodução social à abstração do valor de troca” (SARTORI, 2010, p.81).



No estabelecimento de contrapontos ao Direito, o Serviço Social, profissão inscrita na história do Brasil há 80 anos, compromete-se em seu projeto profissional com a luta constante pela emancipação dos indivíduos submetidos à perversa lógica capitalista, a partir de uma análise de totalidade da sociedade capitalista. Tal projeto de profissão, que é hegemônico, embora não seja homogêneo, em respeito a um dos princípios de seu Código de Ética profissional, o pluralismo⁵, ao pautar sua atuação numa leitura da realidade concreta, tenciona seu objeto de intervenção e desconfia de suas manifestações fenomênicas.

Sartori (2010), - aqui está o contraponto, acreditamos - afirma que no Direito a dita homogeneidade tende a abranger a própria totalidade da sociedade de maneira não isenta de contradições. No entanto, sua capacidade de estabelecer uma ação mais total aproximando-se, por exemplo, de outras profissões parece não comparecer com muita assiduidade. Ao contrário, individualidade, autossuficiência, independência, autonomia são características que o revelam com mais constância e persistência:

A homogeneidade de que é dotado o Direito, pois, não depende só da própria particularidade de uma esfera dotada de especialistas: ela se coloca como tal somente na medida em que a própria individualidade, em teoria mui cara ao Direito, esfacela-se e é subsumida numa posição teleológica universal. A própria legalidade da sociedade civil-burguesa, pois, não deixa de ser uma imposição que avilta a personalidade dos indivíduos e tenta suprimir a mediação da particularidade, a qual se interpõe entre o

⁵ O Pluralismo consiste no respeito ao pensamento adverso ao seu. É sinônimo de abertura para o diferente, de respeito pela posição alheia, considerando que essa posição, ao nos advertir para os nossos erros e limites, e ao fornecer sugestões, é necessária ao próprio desenvolvimento da nossa posição e, de modo geral, da ciência (CADERNÓ ABESS, 1991, p.14, N° 4).



singular e o universal. O próprio complexo que prima pelos valores individualistas, em seu desenvolvimento real, subsume o indivíduo a uma categoria geral e niveladora (SARTORI, 2010, p.81).

Sobre esse nivelamento, característica de execução como profissão do Direito, recordamos Yamamoto, retomando mais uma vez o contraponto de pensar o indivíduo, o sujeito, o ser, inserido numa sociedade a qual é caracterizada por momentos de transição, e mudanças. Neste movimento, o Serviço Social se insere no sentido de acompanhar as modificações para entender a realidade, ou seja, a profissão acompanha o movimento e/ou as transformações da sociedade, seja a industrial, seja a contemporânea e, com isso esforça-se por compreender *as implicações do exercício profissional na sociedade atual* (IAMAMOTO, 1983 p.71).

Pensando nos processos de transformação social e de reprodução das relações sociais, em outros termos, a reprodução da totalidade do processo social, Yamamoto afirma que tal reprodução das relações sociais *atinge a totalidade da vida cotidiana, expressando-se tanto no trabalho, na família, no lazer, na escola, no poder, etc.; como também na profissão*, o que está para além de uma característica niveladora, mas sim, total, de olhar o mundo (1983, p. 73). Assim, por reprodução das relações sociais entende-se a reprodução da totalidade da vida social – não apenas a reprodução da vida material e do modo de produção, mas também a vida espiritual e das formas de consciência social, através das quais o homem se posiciona na vida social.

É neste contexto da reprodução da força de trabalho e da ideologia dominante que o Serviço Social se se institucionaliza como profissão, compondo os processos de controle dos conflitos



entre capital e trabalho, e conseqüentemente, da Questão Social, que é a base para a atuação profissional, em suas mais variadas expressões cotidianas. Entendida como conjunto das expressões da desigualdade na sociedade capitalista, a Questão Social está relacionada à má distribuição da riqueza socialmente produzida. Concordamos com Marilda Iamamoto, quando afirma que:

É nesta tensão entre produção da desigualdade e produção da rebeldia e da resistência, que trabalham os assistentes sociais, situados nesse terreno movidos por interesses sociais distintos, aos quais não é possível abstrair ou deles fugir porque tecem a vida em sociedade (IAMAMOTO, 2012 p. 28).

Desta discussão depreende-se que a prática profissional é composta por uma dimensão política vinculada a um projeto profissional e a um projeto de sociedade. No Direito, por outro lado, há uma prevalência do legalismo e esse legalismo atende a determinados interesses:

O Direito, portanto é incapaz de ir ao âmago das questões. Seu âmbito de validade não pode efetivamente alcançar a motivação dos indivíduos que obedecem aos imperativos teleologicamente postos [...] o que já foi ressaltado muitas vezes por Marx e Lukács se coloca novamente: a economia é ontologicamente fundamental e essencial ao ser social, que não pode ser reduzido às lentes da validade geral do próprio Direito (SARTORI, 2010, p.83).

Nessa linha de raciocínio, o Direito, ainda que pretenda, não é autônomo, não estando, pois, dissociado de uma base real - a base econômica. Ao contrário, dela resulta, se expressando como superestrutura, com história e dinâmica próprias. Seu processo de comple-



xificação e abstração, no entanto, o posiciona, no plano de suas manifestações fenomênicas, desvinculado de seu fundamento material.

O Direito, portanto, seria um instrumento necessário ao funcionamento de relações sociais de produção mais complexificadas pela divisão do trabalho. As relações jurídicas fovereceriam a mediação de conflitos, além de promover um funcionamento mais eficaz das relações econômicas no capitalismo.

Sartori (2010) enfatiza que Lukács vai tratar do espaço de reprodução da vida no espaço da reprodução da vida. O filósofo aborda as práxis de segunda ordem, o trabalho como a práxis originária, que funda o ser social e as demais práxis como práxis derivadas do trabalho, mas que não se identificam com o trabalho, entre elas, por exemplo, o Direito.

[...] conclui-se que todas as instituições comuns passam pela mediação do Estado e recebem uma forma política. Daí a ilusão de que a lei repousa na vontade e, mais ainda, em uma vontade de livre, destacada de sua base concreta. Da mesma maneira, o Direito, por sua vez, se reduz à lei (MARX, 2007, p.74).

O capitalismo, em seu estágio atual (marcado pela financeirização) favorece processos cada vez mais intensos de concentração, centralização e acumulação do capital o que incide no acirramento da desigualdade social, produzindo um cenário bárbaro de conflitos e tensões de interesses antagônicos entre capital e trabalho. E pensar o Serviço Social na ordem capitalista contemporânea impõe entender de que modo essa conjuntura de transformações atinge também a profissão.

Isto posto, considerando ainda uma das áreas de atuação do Serviço Social (a) que é a Política Pública de Assistência Social, Po-



lítica Social aqui entendida como uma mediação, como um complexo mediador na enfrentamento das contradições resultantes da relação entre capital e trabalho, buscar-se-á discorrer, adiante, o Sistema que organiza tal política, bem como a sua relação com sistema de Justiça.

1.1 Iniciando um debate com relação à Intersectorialidade e o Sistema de Justiça

Falar da intersectorialidade requer relacioná-la, pelo menos de passagem, às mudanças vinculadas às estratégias de gestão das políticas públicas fortemente influenciadas pelo neoliberalismo, especialmente a partir da crise fiscal que se espalhou em âmbito mundial nos anos 1970/1980, que se ocupou em desestabilizar o pressuposto keynesiano de um Estado regulador da economia de mercado, em suma, a chamada reforma ou, nos termos de Behring de Contra-Reforma do Estado (BEHRING, 2008, p.179). Trata-se ademais de entender como modelo intersectorial passa a ser concebido no interior desse novo padrão operacional das políticas públicas, pois, como aponta Pereira (2014), a intersectorialidade “é um conceito polissêmico que, tal como a própria política social, possui identidade complexa e, talvez por isso, as duas se afinem” (p.23).

Considera-se em vista disso, que tais mudanças recorrentes do período de “reforma” impõem que se considere aliada à intersectorialidade a questão da descentralização, sendo esta uma das medidas adotadas a posteriori, o que para autores e autoras como Junqueira; Inojosa; Komatsu (1997); Junqueira (2004) e Sposati (2006) são dois elementos que se associam. Por ora, no entanto, não aprofundaremos essa relação em vista de que pretendemos apenas compreen-



der, diretamente, em que se constitui e porque se apresenta como uma possibilidade de mudanças, para que haja diálogo mais coerente entre os dois sistemas.

Bronzo e Veiga (2007) apontam que as dificuldades para a adesão da intersectorialidade na administração das políticas públicas sociais podem ser caracterizadas pelo fato de que historicamente essa administração se organizou de maneira setorizada e hierarquizada, sendo a divisão das funções uma característica pontual, marcada para a execução das atividades individuais. Tais autoras definem ainda que os pontos centrais de intervenção estratégica são os “que emergem na gestão pública contemporânea”, sendo eles, a “flexibilização, a participação, integração e politização” (p.8). Descrevem ainda que novos objetivos e demandas políticas e sociais exigem uma remodelagem das velhas estruturas organizacionais dos sistemas técnicos especializados o que, por consequência, exigem novas respostas de organização para uma visão horizontal de trabalho, considerado pelos autores “o ponto chave” destas novas formulações.

Tal perspectiva, especialmente no campo das políticas públicas e das organizações visa compreender e admitir que é pela via da intersectorialidade que podem ser superadas a fragmentação do conhecimento e a perspectiva setorial cuja limitação que as definem impede que se entenda, de fato, a realidade (INOJOSA, 2001, p.103). Nesse sentido, busca-se não apenas a aproximação de saberes com perspectivas diferentes, mas também, uma nova forma de pensar e entender a realidade.

Pereira (2014) chama atenção para as ambiguidades que envolvem a intersectorialidade:



É em meio a essa imprecisão terminológica que a intersetorialidade nas políticas sociais é definida, revelando ambiguidades e incoerências. [...] embora a intersetorialidade seja identificada como *transcendência* do espaço “setorial”, essa transcendência geralmente se traduz como *articulação* de saberes e experiências, inclusive no ciclo vital da política, que compreende procedimentos gerenciais dos poderes públicos em resposta a assuntos de interesse dos cidadãos. Por outro lado, ao ser, a intersetorialidade, considerada um rompimento da tradição fragmentada da política social, que a divide em “setores”, admite-se que ela propicie mudanças de fundo; isto é, mudanças nos conceitos, valores, culturas, institucionalidades, ações e formas de prestação de serviços, além de inaugurar um novo tipo de relação entre Estado e cidadão (p.26).

Por conseguinte, nessa perspectiva de pensar o todo e integrar espaços e relações é que apontamos para o fato de que talvez o Sistema de Justiça nem sempre compreenda e compreenderá a importância de ocupar os mesmos espaços de debates que os operadores do SUAS ou que nem sempre reconhecerá a importância de desenvolver um trabalho e um diálogo mais profundo com outros setores de políticas públicas. Apontamos isto, justamente com base no que descrevemos no início deste trabalho, com relação à pretensão autonomia e autossuficiência como fatores que o distinguem. Contudo, entendemos que não é possível a partir de uma só política social, ou, de um só sistema garantir equidade e justiça social, no limite daquilo que se convencionou chamar de emancipação política.

Com relação à intersetorialidade e, refletindo sobre a proposta aqui defendida, ainda que se reconheça o trabalho intersetorial como uma tarefa não muito fácil uma vez que é envolto por relações contraditórias, áreas de interesses e vontades políticas distintas que acabam por comprometer sua dinâmica, em concordância com Pereira (2014) acreditamos que não é impossível, desde que os sujeitos envolvidos tenham como direcionamento de suas ações a defesa do



interesse público e dos (as) usuários (as) no atendimento de suas necessidades e demandas sociais a serem garantidas na integralidade das políticas sociais, no acesso aos serviços de qualidade o que implicará em mudanças de cunho cultural, conceitual, institucional que se expressarão nas ações e formas de prestação de serviços sociais.

Trabalhar em rede na perspectiva de construir um processo de cidadania traz o desafio de suplantar todos os processos de exaltação ao individualismo tão presentes na sociedade contemporânea. É preciso ter flexibilidade para compartilhar novos conhecimentos, para construir uma práxis interdisciplinar, uma ação conjunta e co-participativa. Garantir proteção integral, o direito a uma vida digna à crianças e adolescentes em risco pessoal e social torna-se cada vez mais necessário. A operacionalização da política pela via das redes previsto pelo ECA aparece como estratégia para garantir a atenção intersetorial.

Nessa direção, é importante destacar o marco legal constitucional de 1988 que representou avanços com relação ao reconhecimento dos direitos de criança e adolescente, quando, no artigo 227, são dispostas as transformações em relação aos seus direitos com a postulação de suas determinações sobre a Doutrina da Proteção Integral, retomada pelo Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA/Lei 8.069/90, o que afirma o reconhecimento de que as crianças e adolescentes são sujeitos de direitos. O desenvolvimento de ações conjuntas, e, sobretudo, articuladas nos faz crer ainda mais no potencial dessa perspectiva intersetorial no sentido de contribuir para a defesa da integralidade, como também, da universalidade no acesso e atendimento das demandas, tanto socioassistencias, como socioeducativa.



Diante do exposto, entendemos que tanto o ECA quanto o Sinase definem que a aplicação das Medidas Socioeducativas não pode ocorrer de forma isolada das demais políticas públicas tornando-se imprescindível a articulação entre os sistemas, bem como entre serviços e programas de atendimento aos adolescentes.

Com isso, na perspectiva de superar a fragmentação – tendência do atual projeto hegemônico da sociedade brasileira – têm-se discutido sobre a relevância da articulação de diferentes instituições para compor um sistema integrado que possibilite a garantia de direitos.

Considerações Finais

Muito se tem falado sobre a intersetorialidade como articulação de saberes e experiências para a solução de problemas complexos do e no modelo de gestão social, mas, pouco se tem observado sua existência na prática. Sposati (2006) aponta que a intersetorialidade não é vista por ela apenas como um campo de aprendizados dos agentes institucionais, mas também como caminho ou processo estruturador da construção de novas respostas. Segundo Sposati (2006), a proposta intersetorial traz como pilares importantes a descentralização e a participação social bem como a noção de articulação e integralidade, mas, não pensada separadamente da setorização, que apesar de ter uma ineficiência assumida no campo da burocracia estatal, é equívoco pensá-las separadamente.

É desde o período de transição democrática no país, quando ocorrem intensos movimentos que problematizam o quão pública são as políticas sociais brasileiras, que a ideia de trazer a intersetorialidade para o campo das políticas públicas entra em cena. Essa



proposta ganha enfoque com a Constituição Federal de 1988 quando há uma transformação nas relações de gestão das políticas públicas impulsionadas a modificar os processos de formulação e operacionalização de suas estratégias e ações.

Dito isto, pode-se pensar, considerando o movimento do real, a possibilidade intersetorial, proposta pelas políticas sociais públicas na tentativa de romper com a fragmentação, a fim de que se alcance a universalização e a igualdade dos serviços, socioassistenciais e socioeducativos prestados.

Realizar um projeto que preze pela premissa intersetorial nas políticas sociais é uma tarefa complicada, pois demanda mudanças de práticas, culturas, padrões e valores que nem sempre são bem aceitos pelos gestores, sobretudo, diante de uma realidade em que a fragmentação e a sobreposição de ações estão em destaque. Por isso, muito tem que se caminhar para que haja uma possibilidade de existência efetiva da intersetorialidade entre o SUAS e o Sistema de Justiça.

Mas, apostamos numa construção intersetorial, pensando nessa capacidade, em tese, da intersetorialidade englobar a ideia de integração, de território, equidade e direitos sociais, considerando sujeito em sua totalidade, numa visão global em que se insere, buscando desta forma, perceber, compreender e agir em torno dos problemas que se apresentam cotidianamente na sociedade, bem como, uma nova maneira de planejar, executar e controlar a prestação de serviços. Isso supõe mudanças não só culturais, mas sobretudo, políticas.

Reforça-se neste momento, no intuito de concluir, que a premissa que sustenta o presente estudo concebe a intersetorialidade



para além de um recurso meramente operacional que a compreende como eixo e diretriz das políticas públicas. Intersetorialidade é pensada aqui como um princípio de cidadania que possibilita a ampliação e garantia de direitos sociais.

Referências

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Secretaria Nacional de Assistência Social. **Política Nacional de Assistência Social**. Brasília, novembro de 2004. P.42

_____. Presidência da República Federativa do Brasil. **Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo – SINASE**. P. 14. Secretaria Especial dos Direitos Humanos. Brasília: CONANDA, 2006.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil: 1988** promulgada em 5 de outubro de 1988.

BORGIANNI, Elisabete. **Para entender o Serviço Social na área Sociojurídica**. In: Revista Serviço Social e Sociedade, nº. 115, p.407-442. São Paulo: Cortez, 2013).

BRONZO, Carla; VEIGA, Laura. **Intersetorialidade e políticas de superação da pobreza: desafios para a prática**. In: Revista Serviço Social e Sociedade, nº92, p.5-21. São Paulo: Cortez, 2007.

FÁVERO, Eunice Teresinha. **Serviço Social e o Campo Sociojurídico- Reflexões sobre o Rebatimento da Questão Social no Trabalho Cotidiano**. In: Serviço Social: temas, textos e contextos. Org. FORTI, Valeria; Guerra, Yolanda.- 4.ed.- Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2013.

HILLESHEIM. Jaime. Aula: **Contribuição à crítica da economia política / Karl Marx**. Cuiabá, MT, UFMT, 2016 (04. Nov. 2016).



IAMAMOTO, Marilda Vilela; CARVALHO, Raul de. **Relações sociais e serviço social no Brasil: esboço de uma interpretação histórico-metodológica**. 2.ed. São Paulo. Cortez. 1983.

_____. **O serviço social na contemporaneidade: trabalho e formação profissional**. 23. ed. São Paulo. Cortez. 2012.

JUNQUEIRA, Luciano Antonio Prates; INOJOSA, Rose Marie; KOMATSU, Suely. **Descentralização e intersectorialidade na gestão pública municipal no Brasil: a experiência de Fortaleza**. Caracas: UNESCO/CLAD, 1997. Série Concurso de Ensayos CLAD. Disponível em: <<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/UNPAN003743.pdf>>. Acesso em: 30 jan. 2017.

JACCOUND, Luciana. **Pobreza, direitos e intersectorialidade na evolução recente da proteção social brasileira**. In: Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate.- N. 26 (2016) – Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome: Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. P. 21

LUKÁCS, György. **Para uma ontologia do ser social II**. São Paulo: Boitempo, 2013.

MARX, Karl. **A ideologia Alemã**. p.74. São Paulo: Boitempo, 2007.

_____. **Contribuição à Crítica da Economia Política**. p.237-268. São Paulo: Editora Expressão Popular, 2ª. Ed., 2008.

_____. **O Capital: crítica da economia política**. Livro I: o processo de produção do capital. São Paulo: Boitempo, 2013 (p.113-158;223-275).

MATO GROSSO. Governador (2015-2018: Taques). **O que é o Ministério Público**. Disponível em: https://www.mpmt.mp.br/index_int.php?sid=46 Acesso em: 30 Jan 2017, as 17:14.



MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. **As relações entre o Sistema único de Assistência Social – SUAS e o sistema de justiça.** Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria de Assuntos Legislativos (SAL): IPEA, 2015.

PEREIRA. A intersetorialidade das políticas sociais na perspectiva dialética. *In: A intersetorialidade na agenda das políticas sociais.* Organizadores: Giselle Lavinias Monnerat; Ney Luiz Teixeira de Almeida; Rosimary Gonçalves de Souza. Campinas, SP: Papel Social, 2014.

SARTORI, Vitor Bartoletti. **Lukács e a crítica ontológica ao direito.** São Paulo: Cortez, 2010.

SPOSATI, Aldaíza. **Gestão Pública intersetorial: Sim ou Não? Comentários de experiência.** *In: Revista Serviço Social & Sociedade, n° 85, SP: Cortez, 2006. p 133-141.*



REFLEXÕES SOBRE TRABALHO E PLURIATIVIDADE NA AGRICULTURA FAMILIAR

Edir Vilmar Henig¹

Resumo: A agricultura familiar é um importante instrumento de combate à desigualdade social no campo, uma vez que gera trabalho e renda. Desta forma, a agricultura familiar promove justiça social. O artigo aborda o trabalho e a pluriatividade na agricultura familiar como categorias de análise que promovem e complementação do orçamento das famílias que formam esta classe de trabalhadores rurais. A abordagem da agricultura familiar tem uma significativa importância na formação de mercados de produtos alimentares, por responder por 40% das riquezas geradas no meio rural brasileiro. Este trabalho tem por objetivo a análise o trabalho e a pluriatividade na agricultura familiar, garantidora da permanência dos pequenos produtores no campo e inibindo assim o êxodo rural. Utilizaremos dados bibliográfico históricos e atuais como metodologia. Assim, a agricultura familiar tem a capacidade de gerar emprego, associado ou não a pluriatividade.

Palavras Chave: Pluriatividade. Agricultura Familiar. Trabalho.

REFLECTIONS ON LABOR AND PLURIATIVITY IN FAMILY AGRICULTURE

Abstract: Family farming is an important tool to combat social inequality in the countryside, since it generates work and income. In this way, family farming promotes social justice. The article discuss-

¹ Doutor em Território, Risco e Políticas Públicas pela Universidade de Coimbra (Portugal) - Título de doutorado reconhecido pelo Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento da Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ. Desenvolveu estágio doutoral junto ao Istituto di Diritto Agrario Internazionale e Comparato (Firenze - Itália). Mestre em Política Social pela Universidade Federal de Mato Grosso. Possui graduação em Administração pela Universidade Federal de Mato Grosso (2008) e graduação em Ciências Contábeis - Faculdades UNICEN (2011).



es the work and pluriactivity in family agriculture as categories of analysis that promote and complement the budget of the families that form this class of rural workers. The family farming approach has a significant importance in the formation of food markets, since it accounts for 40% of the wealth generated in the Brazilian rural environment. The objective of this work is to analyze work and pluriactivity in family agriculture, guaranteeing the permanence of small farmers in the countryside and thus inhibiting rural exodus. We will use historical and current bibliographic data as methodology. Thus, family farming has the capacity to generate employment, associated or not with pluriactivity.

Keywords: Pluriativity. Family farming. Job.

Introdução

O meio rural brasileiro passou por inúmeras mudanças nas últimas décadas, sendo as pequenas propriedades saqueadas por políticas governamentais de industrialização das cidades, incentivando os agricultores a buscarem novas alternativas no meio urbano, abandonando suas propriedades e as entregando aos grandes latifundiários, que por sua vez recebiam incentivos do governo para produzir em larga escala.

Embora o termo agricultura familiar seja novo, e só passou a ser difundido no Brasil nos anos de 1990, onde passou a ser alvo de políticas públicas que fomentam seu fortalecimento como categoria social. Logicamente que o conceito de agricultura familiar não é homogêneo, e mostra uma diversidade e amplitude enquanto categoria social.

No embate com a agricultura familiar estão as tecnologias utilizadas pela agricultura capitalista, onde a soma de sementes melhoradas geneticamente, agrotóxicos e fertilizantes químicos são si-



nônimos de colheitas abundantes e lucro certo, sem se preocupar com a qualidade do produto que está sendo colhido.

Economicamente atrativa pela capacidade de oferecer ao mercado interno gêneros alimentícios de qualidade superior aos produzidos pelas empresas capitalistas voltadas ao agronegócio, pois a preocupação é a da produção de alimentos orgânicos, ou seja, livre do uso de agrotóxicos, que encontram um mercado em franco crescimento devido à preocupação do consumidor com a segurança alimentar que este gênero alimentício oferece.

Historicamente colocada à margem do processo de desenvolvimento brasileiro, a agricultura familiar se vê assumindo um papel de destaque outrora lhe negado como importante ator social e segmento produtivo, capaz de gerar ocupação, emprego e renda, especialmente no meio rural. Sendo assim, o objetivo estabelecido é analisar o trabalho e a pluriatividade na agricultura familiar, garantiadora da permanência dos pequenos produtores no campo e inibidora do êxodo rural. Utilizaremos dados bibliográfico históricos e atuais como metodologia.

As trajetórias possíveis de transformação social no meio rural são múltiplas, e a escolha de permanecer, investir, ou sair da agricultura depende, entre outros fatores, destas e outras políticas públicas voltadas para esse segmento.

Assim, a agricultura familiar tem a capacidade de gerar emprego, associado ou não a pluriatividade e possibilita a criação de alternativas para fixar estas pessoas no campo significa diminuir a migração das mesmas para as zonas urbanas, atraídas pela ilusão de melhores salários e mudança no padrão de vida, o que já vem ocasionando acúmulo populacional nos centros urbanos, que geram



maiores índices de criminalidade, miséria, e desigualdade social, bem como a descaracterização cultural.

1. Trabalho: uma categoria da agricultura familiar

Os agricultores familiares desenvolveram ao longo da história, formas de organização social e de solidariedade, que fortalecem relações de cooperação e de desenvolvimento local, principalmente os que se organizaram em associações ou cooperativas e se envolvem com produção de diversas culturas, o que remete ao pensamento de Paulo Netto e Braz (2009, p. 39) de que “é o caráter coletivo do trabalho é que o torna substantivamente social”.

Para Marx (2001, p. 211), “o trabalho é o processo de que participam o homem e a natureza, processo em que o ser humano, com sua própria ação, impulsiona, regula e controla seu intercâmbio material com a natureza”. É a ação humana, através do trabalho que se modifica a natureza, e é na capacidade teleológica do homem de construir seu trabalho mentalmente antes de trazê-lo à realidade, que o torna elemento fundante da sociedade que constrói, transforma a realidade do homem ao longo dos tempos, onde eram escravizados, expropriados, com a finalidade de sobreviverem ou expandirem as riquezas daqueles que os exploravam.

O trabalho não é mera atividade que tira da natureza elementos que satisfazem as necessidades da existência (tenho sede, bebo água; tenho fome, como uma fruta), mas ele transforma a natureza para que os objetos produzidos possam satisfazer necessidades propriamente humanas. Não colhemos apenas o trigo tal como se apresenta na natureza para saciar nossa fome. O plantamos, colhemos, moemos seus grãos, fazemos a massa e a assamos em formato de pães que nos alimentam. Assim, a atividade do



trabalho consiste em transformar a natureza, e não apenas na apropriação de seus elementos tais como se encontram (IASI, 2010, p. 63).

O pensamento de Iasi refere-se nos escritos de Marx sobre o trabalho humano e sua realização, comprova assim sua natureza e complexidade nos termos humanos, onde a atividade teleológica do trabalho, o materializa com a finalidade de satisfazer as necessidades do homem.

Neste sentido, o trabalho é uma atividade exclusivamente humana, como exemplifica Marx:

[...] pressupomos o trabalho sob forma exclusivamente humana. Uma aranha executa operação semelhante às do tecelão, e a abelha supera mais de um arquiteto ao construir sua colmeia. Mas o que distingue o pior arquiteto da melhor abelha é que ele figura na mente sua construção antes de transformá-la em realidade. No fim do processo do trabalho aparece um resultado que já existia antes idealmente na imaginação do trabalhador. (MARX, 2011, p. 211-212)

Nesta lógica, o homem não imprime sobre o material apenas a força de trabalho, mas também sua criatividade na elaboração de um projeto, mesmo que este esteja apenas no seu inconsciente, ou seja, o trabalho é ideologicamente pensado antes de sua execução, visualiza o final, no início, tal qual ocorre na agricultura, onde o trabalhador se utiliza da mão-de-obra e associa a sua capacidade teleológica para preparar a terra, plantar, cultivar e colher os frutos provenientes do seu trabalho e de sua ação sobre a natureza, sem levar em conta os fenômenos naturais que podem contribuir ou não para esta produção, e corrobora com isso Engels (2004, p. 18) ao dizer que “o trabalho começa com a elaboração de instrumentos”.



O desenvolvimento rural exerce importante influência na composição do mercado de trabalho e na produção de bens e serviços, pois é o trabalho que serve de fonte de renda, e que possibilita a sobrevivência da maioria da população, bem como ao acesso desta aos resultados do desenvolvimento. Em contraponto, o trabalho rural sofre com as transformações tecnológicas, resulta assim no desemprego, interfere também na qualidade do mesmo, uma vez que oferece na maioria das situações, período sazonal ou temporário, que corroborando com este pensamento, Carvalho Filho (2009, p. 199) ao dizer que:

[...] no sentido específico do campo, o que se verifica é o agravamento das tendências ocorridas durante o processo de modernização conservadora da agricultura brasileira, dos tempos da ditadura militar, com a consolidação dos antigos mecanismos de geração de pobreza rural e a geração de novos mecanismos no mesmo sentido. Aos expulsos do campo somam-se os excluídos nas cidades.

A afirmação corrobora na interpretação das consequências avassaladoras do capital e do uso das tecnologia na situação do trabalho rural e em suas implicações sociais, tanto no âmbito rural quanto na cidade, onde os reflexos deste processo são vistos na periferias das cidades, este agravamento da relação capital x trabalho no campo, também interfere no processo de acumulação capitalista e na oferta de alimentos para a população, onde a preocupação do agronegócio é a produção de commodities deixando de lado a produção agroalimentar, e como os mecanismos de mercado impendem ou interferem no avanço do pequeno agricultor que tem como base da sua alimentação os alimentos que compõe a cesta básica do brasileiro.



A formação da força de trabalho no campo assim como a própria agricultura passou por transformações ao longo dos anos, esta última, de extensiva à indústria, ambas sujeitas aos processos da modernização tecnológica a fim de aumentar a produtividade, estabelecer uma nova relação de trabalho, mas trouxe consigo o uso intensivo de agrotóxicos que ao serem manuseados pelo trabalhador, põe em risco sua vida e quase tudo à sua volta, ao exemplo do meio ambiente.

Devemos levar em conta a construção histórica do desemprego no campo, ocasionado pela modernização tecnológica e pela intensificação do trabalho, como nos fala Dal Rosso (2008, p. 21):

No capitalismo contemporâneo, a análise da intensidade do trabalho está voltada para os resultados. Falamos de intensificação quando os resultados são quantitativa ou qualitativamente superiores, razão pela qual se exige um consumo maior de energias do trabalhador. Há a intensificação do trabalho quando se verifica maior gasto de energia do trabalhador no exercício de suas atividades cotidianas.

Este processo de intensificação do labor no campo que para,

desenvolver indústrias, ocorre, invariavelmente, uma repercussão do desenvolvimento industrial sobre a agricultura, liberando e expulsando mão-de-obra camponesa para trabalhar em serviços urbanos e industriais (DAL ROSSO, 2008, p. 37).

Somado a estes agravantes do trabalho no campo, está também, os grandes latifúndios que na ambição capitalista passam a adquirir e a incorporar às suas grandes extensões de terras, as propriedades de pequeno e médio porte, daqueles que sem força e expressividade econômica, não conseguem competir e barganhar no



mercado, tanto para a aquisição de produtos, quanto para a produção e comercialização dos frutos do seu labor.

Após verem suas propriedades anexadas aos grandes latifúndios e com a receita da venda a se esgotar, vê-se o trabalhador obrigado a vender sua mão de obra aos latifundiários, ou ficar nas cidades para tentar a vida na atividade informal, ou na ocupação junto ao comércio local e a indústria.

Sob esta lógica do capital, não se observa a condição espacial ou temporal, a condição de acumulação capitalista do agronegócio fortalece a diferença social no campo e elimina o pequeno produtor que por falta da presença do Estado acaba com as esperanças e condições de produção, que sem opção, lhe resta desfazer-se de suas poucas posses para sobreviver.

O êxodo rural se concretiza na ilusão dos trabalhadores rurais em melhorarem de vida, ao vender em sua força de trabalho nas indústrias situadas nas grandes cidades, que abarrotam o espaço urbano e formando conforme Marx (2011, p. 735) o “exército industrial de reserva²”, fator contribuinte da intensificação de problemas sociais atuais que fogem ao controle do Estado.

Perceber o problema social criado pelo êxodo rural nas grandes cidades, associados a pressões dos movimentos sociais organizados tanto no campo quanto nas cidades, o que faz com que o Estado se veja obrigado a criar alternativas para resolver, ou amenizar as mazelas sociais criadas pelo processo de acumulação capitalista.

² “Ela constitui o exército industrial de reserva disponível, que pertence ao capital de maneira tão absoluta como se fosse criado e mantido por ele. Ela proporciona o material humano a necessidades variáveis de expansão do capital e sempre pronto para ser explorado, independentemente dos limites do verdadeiro incremento da população.” (MARX, 2011, p. 735)



Telles (2006, p. 181), define a realidade dos “discursos humanitários e o discurso tecnicamente fundando, igualdade e justiça não existem, porém como campo de consensos e convergências de opiniões”, destacando que, só há mudanças em uma sociedade, através dos conflitos entre classes antagônicas que buscam o reconhecimento na cena pública.

É no contexto das lutas antagônicas que se compõe a realidade do mercado de trabalho na agricultura capitalista brasileira, sob a relação de exploração da mão de obra, é que surgem os movimentos organizados em favor das minorias, ou seja, os movimentos sociais de luta pela terra, que criam resistência contra a dominação burguesa no campo.

Neste sentido, Schneider (2009, p. 33), destaca a agricultura familiar como uma “descoberta” como parte integrante dos estudos teóricos e analíticos da sociologia, e ressalta ainda a importância do reconhecimento social:

[...] a agricultura familiar é uma forma social reconhecida e legitimada na maioria dos países envolvidos, nos quais a estrutura agrária é majoritariamente composta por explorações nas quais o trabalho família assume uma importância decisiva.

Pereira (2009, p. 165) defende que, “mediante a política social, é direitos sociais se concretizam e necessidades humanas (leia-se sociais) são atendidas na perspectiva da cidadania ampliada”, por isso, de uma forma genérica a agricultura familiar deve ser entendida como categoria de direitos, carente de condições dignidade para os trabalhadores, e que sejam garantidos e amparados com leis e instrumentos capazes de atender suas necessidades e oferecendo qualidade de vida para suas famílias.



Carneiro (1997, p. 70) destaca que a agricultura familiar é valorizada também como segmento gerador de emprego e renda, [...] é reconhecida, no discurso governamental, como alternativa “economicamente produtiva” e “politicamente correta”, devido sua capacidade de geração de absorção de mão-de-obra, a agricultura familiar ganha destaque na agenda de políticas públicas do Estado para sua manutenção e fortalecimento.

Aos agricultores que conseguem permanecer com seu pedaço de chão, e aos que conquistam este direito através da reforma agrária, resta o empenho e a dedicação, persistência para a produção e sua emancipação econômica, e muitas vezes fomentadas e fortalecidas pela criação de associações e cooperativas, que possibilitam umas maiores capacidades, competitividade e de barganha.

Toda vez que, os níveis de ocupação da força de trabalho envolvida na produção de *commodities* são fortemente restringidos em face ao padrão tecnológico utilizado pelo sistema do agronegócio, não agrega em nada a ocupação efetiva na produção agrícola, neste sentido, cabe ao Estado a responsabilidade de elaborar e efetivar políticas públicas que garantam a reforma agrária, a distribuição de renda no campo e o fortalecimento da agricultura familiar, seguindo este pensamento Barros (et al., 2004, p. 4) destaca que:

$\frac{3}{4}$ da renda das famílias são derivados do trabalho e mais da metade das famílias brasileiras tem o trabalho como sua única fonte de renda. Portanto, o funcionamento do mercado de trabalho desempenha, em princípio, um papel fundamental na determinação do crescimento, pobreza e desigualdade de renda no país.

Cabe salientar em referência a citação acima, que o desemprego da população economicamente ativa em 2018 foi de



12,3%, o que reforça a desigualdade e a pobreza seja no campo ou na cidade, marginaliza e violenta as famílias dos trabalhadores (IBGE, 2019).

Como informa Almeida (2010, p. 23) “a liberação de fluxos internacionais de capital dá lugar a uma desregulamentação econômica que ganha força através de fusões e aquisições de empresas, para responder às necessidades permanentes a reestruturação produtiva”, acarreta o desemprego e o trabalho informal, os chamados “bicos”, este separado do direito do trabalho pelo poder econômico. Desregula assim o mercado de trabalho e as relações salariais, que outro elemento importante para a manutenção da economia, renda e trabalho no campo é a pluriatividade.

2 A Pluriatividade na Agricultura Familiar

É importante destacar que a pluriatividade não nomeia um fenômeno social específico no meio rural, bem como o termo pluriativo não define uma nova categoria social. São inúmeras as possibilidades de reprodução sociais que podem estruturar as famílias, neste sentido a pluriatividade significa um processo social plural na dinâmica da socialização do campo. Cria um espaço de formulação e implementação de condições sócio-econômica, peculiares da atividade familiar, e segundo Fuller (1990, p. 367):

A pluriatividade permite reconceituar a propriedade como uma unidade de produção e reprodução, não exclusivamente baseada em atividades agrícolas. As propriedades pluriativas são unidades que alocam trabalho em diferentes atividades, além da agricultura familiar (home-based farming). [...]. A pluriatividade portanto, refere-se a uma unidade produtiva multidimensional, onde se pratica a agricultura e outras atividades, tanto



dentro como fora da propriedade, pelas quais são recebidos diferentes tipos de remuneração e receitas.

A pluriatividade surge no cenário da agricultura familiar ao possibilitar a busca em atividades não agrícolas rendimentos e proventos para auxiliar na complementação de renda fora da unidade produtiva, bem como de suas famílias. Scheneider (2009, p. 97) destaca que a pluriatividade são

[...] as situações sociais em que os indivíduos que compõem uma família com domicílio rural passam a se dedicar ao exercício de um conjunto variado de atividades econômicas e produtivas, não necessariamente ligadas à agricultura ou ao cultivo da terra, e cada vez menos executadas dentro da unidade de produção.

O tempo de trabalho dispendido na atividade rural é menor do que o usado para a produção dentro das grandes propriedades, beneficia o uso do tempo ocioso nas atividades que complementam a renda pluriatividade, ou seja, a venda da mão-de-obra para outros produtores, ou empresários e industriais. Carneiro (1997, p. 13) complementa que:

Em suma, é importante considerar a pluriatividade como uma condição para manter a população no campo e também para viabilizar as pequenas unidades produtivas que não conseguem, por motivos vários, responder integralmente às demandas do mercado, sustentando-se exclusivamente na atividade agrícola. Assim, o apoio à agricultura familiar tem que ser pensado no âmbito do desenvolvimento local no qual os aspectos econômicos, sociais, ecológicos e culturais devam ser igualmente levados em conta na busca de soluções não excludentes.

Assim torna-se relevante a categoria pluriatividade, que exprime uma ampla diversidade de possíveis inserções nos mercados, comércio, prestação de serviços diversos, turismo, manufaturas, ar-



tesanatos, transformações agroindustriais, entre outras atividades que podem interferir na renda familiar de forma direta e que assumem significados distintos nas trajetórias familiares, impossíveis de serem homogêneos, simplesmente pela sua magnitude econômica, sem que o agricultor deixe sua propriedade, se utiliza apenas o tempo ocioso para vender sua mão-de-obra, já que a atividade rural em muitos casos é sazonal.

As diferentes implicações do recurso das práticas não agrícolas podem expressar trajetórias sociais, culturais e econômicas variadas que afetam, de forma diferenciada, as dinâmicas das formas sociais da agricultura familiar com efeitos sobre seus padrões de bem-estar social e cultural. Para Werlang e Mendes (2016, p. 155) a “pluriatividade pode, assim, ser definida como a combinação de atividades agrícolas e não agrícolas no interior da propriedade rural”.

A agricultura familiar ganhou espaço nos debates de sua caracterização quando um fato político surge através da opção do Estado em eleger essa forma de produção agrícola como protagonista do desenvolvimento rural, com base em análises que atribuem à agricultura familiar condições mais favoráveis de competitividade, ao ser comparada à agricultura patronal no que se refere aos rendimentos físicos obtidos e mesmo à capacidade de empregar mão-de-obra.

[...] pela primeira vez na história, a agricultura familiar foi oficialmente reconhecida como um ator social. Antes vistos apenas como os pobres do campo, os produtores de baixa renda ou os pequenos produtores, os agricultores familiares são hoje percebidos como portadores de uma outra concepção de agricultura, diferente e alternativa à agricultura latifundiária e patronal dominante no país (WANDERLEY, 2000, p. 8).



A categoria de agricultura familiar estaria no eixo dos novos processos sociais no meio rural brasileiro, ao caracterizar uma diversificação nas atividades econômicas que envolvem este setor e pela incapacidade da agricultura em prover renda suficiente para essas famílias se manterem em condições dignas de vida.

A pluriatividade tem como característica a capacidade de combinar atividades não agrícolas com os trabalhos do campo, para buscar uma complementação de renda fora da unidade produtiva. O tempo conciliado que na atividade rural é menor do que o usado para a produção dentro da propriedade, beneficiando o uso do tempo ocioso nas atividades que complementam a renda, denominado por Silva (1999), pluriatividade.

Nesse sentido, é importante destacar que a categoria “pluriatividade” exprime uma ampla diversidade de possíveis inserções nos mercados - comércio, prestação de serviços diversos, turismo, manufaturas, artesanatos, transformações agroindustriais, etc - que assumem significados distintos nas trajetórias familiares, impossíveis de serem homogeneizados simplesmente pela sua magnitude econômica, como por exemplo, 20% da renda familiar. Os critérios de exclusão estão fortemente sustentados na noção, em construção, do ‘verdadeiro agricultor’ – profissional com capacidade empresarial apto para encontrar na atividade agrícola a fonte da quase totalidade da renda familiar. Estão, portanto, excluídos os agricultores que, por motivos variados (natureza sazonal da atividade agrícola, impossibilidade de aproveitar, na produção, a totalidade da mão-de-obra familiar disponível, oferta de emprego na região em situação mais favorável que a agricultura, redirecionamento dos projetos familiares ou individuais de forma a incorporar novos rendimentos e ampliar a capacidade de consumo, entre outros) são levados a desempenhar atividades não-agrícola de caráter complementar (CARNEIRO, 1997, p. 14).

Carneiro, expressa que para caracterizar a pluriatividade do agricultor familiar, se deve observar alguns quesitos importantes, e levar em conta apenas aquele que se utilizam desta ca-



tegoria como forma de complemento de renda, permanente, não sazonal, onde todos os membros da família estão envolvidos com a agricultura, a maior rentabilidade nos trabalhos urbanos em relação ao trabalho rural, desta forma não podem ser caracterizado com trabalhadores pluriativos.

Assim, o meio rural, sempre visto como fonte de problemas, hoje aparece também como portador de soluções, vinculadas à melhoria do emprego, renda e da qualidade de vida. Soares (2017, 47) ressalta que, “a pluriatividade se destaca como um importante meio empregatício nas propriedades voltadas para a agricultura familiar, no entanto, o sucesso ou o insucesso irá depender dos motivos que levaram a essa prática, podendo ser positiva ou não”.

A pluriatividade oferece oportunidades de desenvolvimento humano em todas as regiões do país diversifica as economias locais a começar pela própria agropecuária, mas ainda há muito à ser feito, apesar do reconhecimento é necessário que as políticas e programas implementados sejam do alcance de todos, desburocratizar os processos de financiamento e alocar maiores recursos para os pequenos produtores, principalmente se tratados na dimensão de políticas públicas, próximo tema em apreço neste trabalho.

A agricultura familiar ganhou espaço nos debates de sua caracterização quando um fato político surge através da opção do governo em eleger essa forma de produção agrícola como protagonista do desenvolvimento rural, baseando-se em análises que atribuem à agricultura familiar condições mais favoráveis de competitividade quando comparada à agricultura patronal no que se refere aos rendimentos físicos obtidos e mesmo à capacidade de empregar mão-de-obra.



A categoria de agricultura familiar estaria no eixo dos novos processos sociais no meio rural brasileiro caracterizando uma diversificação nas atividades econômicas que envolvem este setor e pela incapacidade da agricultura em prover renda suficiente para essas famílias se manterem em condições dignas de vida (Graziano da Silva e Del Grossi, 1998).

E nesta busca pela complementação e por terem pouca escolaridade, os trabalhadores pluriativos, exercem ofícios principalmente, a venda da mão de obra em propriedades vizinhas. Além do comércio (Garcia Jr., 1989) ou a prestação de serviços (pousadas, restaurantes, pesque e pague) passando assim a ser reconhecida como uma estratégia de ampliação da capacidade de capitalização da propriedade que pode levar à secundarização da atividade agrícola enquanto durarem as condições favoráveis para os outros investimentos ou ao abandono definitivo da atividade produtiva.

As melhorias nas condições de vida no seio das famílias que utilizam da pluriatividade são percebidas através de vários estudos já desenvolvidos. As políticas públicas devem ser incentivadas para que o desenvolvimento promovido pela pluriatividade seja cada vez mais efetivados e oferecido como alternativa para a resolução de problemas identificados nas populações urbanas e rurais, como a elevação da renda familiar, estabilidade familiar, diversificar as fontes de renda, reduzir o êxodo rural, estimular as mudanças nas de poder e de gênero no interior das famílias; e apoiar a multifuncionalidade do meio rural. Ao cumprir tais papéis, a pluriatividade também se constitui em importante instrumento de combate e erradicação da fome e da pobreza, principalmente nas áreas rurais.



Considerações Finais

O objetivo deste trabalho não é estabelecer aspectos conclusivos referentes ao tema proposto. A revisão literária apresentada, seguida de conceituação e discussão sobre as melhores formas de interpretar a categoria trabalho e relacionar com a pluriatividade.

Aflorando neste campo de estudo o caráter social do segmento da agricultura familiar como atividade responsável pela ocupação e renda dos trabalhadores. É importante destacar que nas relações de trabalho das famílias agricultoras não são empregadas apenas as condicionantes do mundo rural, trazendo através da pluriatividade uma intersecção com urbano, não limitando a existência dos agricultores apenas ao trabalho rural.

E a pluriatividade se firma como fenômeno social relativamente novo e desconhecido que necessita de estudos e pesquisas, embora presente em diversos tipos de ocupação (trabalho precário ou não), exercidos de várias formas. Tendo no seio de cada família inúmeras formas de inserções no mercado de trabalho. Neste sentido, a agricultura familiar pluriativa se engendra na reflexão sobre o processo de uniforme nas discussões sociais, econômicas, cultural e simbólicas das famílias inseridas no meio rural.

A reprodução dos trabalhadores transcende a territorialidade do espaço rural, ou seja, para a formação da renda das famílias agricultoras, os trabalhadores buscam nas atividades produtivas urbanas complementação de renda. Já a permanência dos pequenos proprietários em suas terras estaria relacionada com o processo próprio de desenvolvimento capitalista da agricultura moderna, pois não obstante a superioridade técnica e empresarial da grande exploração, que favorece a obtenção de maior taxa de lucro pelos



capitalistas, os pequenos proprietários continuariam a desempenhar o papel fundamental de fornecimento da força de trabalho para as unidades maiores.

A reflexões sobre a pluriatividade, conforme a literatura discutida, nos mostra que as perspectivas de produção pluriativas pode abrir mais possibilidades para interpretar a diversidade produtivas dos espaços rurais. A compreensão de que a agricultura familiar é, por natureza, diversificada está consolidada e consagrada pelos intérpretes dos estudos agrários. Assim, a pluralidade dentro da produção agropecuária se soma às atividades não agrícolas, ampliando o leque de atividades que mantêm o trabalhador ocupando o meio rural.

Ainda assim, a relação injusta de reprodução econômica agricultura familiar x agronegócio, não pode ser pensado como o fim das pequenas propriedades rurais, sucumbidas pelas produções agrícolas capitalistas. Mesmo por que, o sistema produtivo é dependente das pequenas propriedades para a produção de alimentos de primeiras necessidades, como legumes, hortaliças, frutas, deixando ao grande capital a produção em larga escala de grãos e algodão.

Referências

ALMEIDA, M. H. T. de; O elo perdido entre o trabalho e a seguridade. In. BEHRING, E. R. e ALMEIDA, M. H. T. de. (Org.) **Trabalho e seguridade social: percursos e dilemas**. 2 ed. – São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: FSS/UERJ, 2010.

BARROS, R. P. et al. **Acesso ao trabalho e produtividade no Brasil: implicações para crescimento, pobreza e desigualdade**. Rio de Janeiro: IPEA, 2004. 187 p.



CANEIRO, M. J. **Política pública e agricultura familiar**: uma leitura do Pronaf. Estudos Sociedade e Agricultura, 1997.

CARVALHO FILHO, J. J., Política agrária do governo FHC: desenvolvimento rural e a Nova Reforma Agrária. In: LEITE, Sergio. **Políticas públicas e agricultura no Brasil**. 2. ed. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009. P.195.

DAL ROSSO, S. **Mais Trabalho!** A intensificação do labor na sociedade contemporânea. São Paulo: Boitempo, 2008.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **[Pesquisa]**. Disponível em: <<https://ibge.gov.br/>>. Acesso em: 26 de maio de 2019.

ENGELS, F. Sobre o papel do trabalho na transformação do macaco em homem. In: ANTUNES, R. **A dialética do trabalho**. São Paulo: Expressão Popular, 2004.

FULLER, A. M. From part-time farming to pluriativity: a decade of change in rural Europe. **Journal of Rural Studies**, v. 6, n. 4. p. 361-373, Londres, 1990.

GARCIA JR., Afrânio. Sul: o caminho do roçado. São Paulo Ed. Marco Zero, 1989.

IASI, M. L. Trabalho: emancipação e estranhamento? In: LOURENÇO, E. et al. **O avesso do trabalho II**: trabalho, precarização e saúde do trabalhador. São Paulo: Expressão Popular: 2010, p. 63.

MARX, K. **Manuscritos econômicos e filosóficos**. 2. ed. São Paulo: Martin Claret, 2001.

_____. **O Capital**: crítica da economia política: livro 1. 29. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011.



PAULO NETTO, José; BRAZ, Marcelo. **Economia Política: uma introdução crítica**. São Paulo, Cortez, 2009.

PEREIRA, Potyara A. P. **Política social: temas e questões** 2. ed. São Paulo: Cortez, 2009.

SCHNEIDER, Sergio. **A pluriatividade na agricultura familiar**. 2. ed. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009.

SILVA, José Graziano da Silva; DEL GROSSI, Mauro. E. A evolução do emprego rural não-agrícola no meio rural brasileiro. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE ECONOMIA E SOCIOLOGIA RURAL. 25. **Anais**. Natal, Sober, 1997, p. 759-785.

_____. **O novo rural brasileiro**. Campinas, UNICAMP, Instituto de Economia, 1999.

SOARES, J. A. do P. **A Pluriatividade na Agricultura Familiar: Estudo nos Assentamentos Agrovila Rio Verdinho em Rio Verde (GO) e Nossa Senhora de Guadalupe em Jataí (GO)**. Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal de Goiás – Regional Jataí, 2017.

TELLES, V. da S. **Direitos Sociais: afinal do que se trata?** Belo Horizonte: Editora UFMG: 2006.

WANDERLEY, M. de N. B. A valorização da agricultura familiar e a reivindicação da ruralidade no Brasil. In: **DESENVOLVIMENTO e Meio Ambiente**, n. 2 p. 29-37. Curitiba: Editora UFPR, 2000.

WERLANG, R.; MENDES, J. M. R. Pluriatividade no meio rural: flexibilização e precarização do trabalho na agricultura familiar. **EM PAUTA**, n. 38, v. 14. Rio de Janeiro: 2º Semestre de 2016 - p. 140 – 163.



PROJETOS DE FORMAÇÃO PROFISSIONAL EM SERVIÇO SOCIAL NA UFMT

O ESPAÇO DA TEMÁTICA INFÂNCIA E ADOLESCÊNCIA

Josiley Carrijo Rafael¹

Eva Emilia Freire do Nascimento Azevedo²

Resumo: O artigo trata dos projetos de formação profissional em Serviço Social na UFMT e a forma como contemplaram a temática das políticas e direitos voltados para as crianças e adolescentes. O estudo buscou contemplar todos os projetos pedagógicos, desde a criação do curso, prestes a completar 50 anos de existência. Para tanto, foram priorizadas as análises dos títulos e das ementas das disciplinas ofertadas nesse período, assim como os Trabalhos de Conclusão de Curso (TCC) disponíveis no acervo institucional. O referido estudo está sendo adensado através da execução do Projeto de Pesquisa “*Formação Profissional em Serviço Social na UFMT: História e Direção Político-Pedagógica*”, registrado na Pró-Reitoria de Pesquisa da UFMT.

Palavras-chave: Projeto Pedagógico. Formação Profissional. Serviço Social. Infância e Adolescente.

Abstract: The article deals with the professional training projects in Social Work at UFMT and the way they contemplate the theme of policies and rights for children and adolescents. The study sought to contemplate all pedagogical projects, from the creation of the course, about to complete its 50th anniversary. In order to do so, we prioritized the analyzes of the titles and the syllabi of the disciplines

¹ Doutor em Serviço Social pela UFRJ; Professor Adjunto do Departamento de Serviço Social da UFMT.

² Doutoranda em Educação pela UFMT; Professora Adjunta do Departamento de Serviço Social da UFMT.



offered in that period, as well as the Works of Conclusion of Course (TCC) available in the institutional collection. This study is being developed through the implementation of the Research Project “Vocational Training in Social Work at UFMT: History and Political-Pedagogical Direction”, registered at the Pro-Rectorry of Research of UFMT.

Keywords: Pedagogical Project. Vocational Training. Social Work. Child and Adolescent.

1 Notas introdutórias: Surgimento do Serviço Social e sua estreita relação com a questão da infância e adolescência

O debate sobre o processo de surgimento do Serviço Social no mundo e na América Latina é revestido de visões e interpretações heterogêneas que demarcam contradições no tocante à natureza da profissão. Montañó (2007), ao analisar as divergências na forma de compreender a natureza do Serviço Social, aponta duas antagônicas concepções, as quais ele denomina de Perspectiva Endogenista e Perspectiva Histórico-Crítica. A primeira é resultado do processo evolutivo das ações caritativas e filantrópicas desencadeadas pela Igreja Católica na forma de intervir na questão social. Já a segunda perspectiva, vai compreender e defender que o Serviço Social é resultante da síntese de projetos políticos “que operam no desenvolvimento histórico, onde se reproduz material e ideologicamente a fração de classe hegemônica, quando, no contexto do capitalismo na sua idade monopolista, o Estado toma para si as respostas à questão social (p.30).

Entendemos que a segunda perspectiva é a que consegue analisar a profissão de forma verdadeiramente crítica e que reconhe-



ce a totalidade da vida social sem fragmentar o que entendemos ser, complexo e dialético. Por isso, é salutar reconhecer que para realização de uma viagem pela história da profissão não se pode ignorar a participação da Igreja Católica para o posterior processo de institucionalização e legitimação do Serviço Social enquanto profissão inserida na divisão social e técnica do trabalho, para que possamos compreender o significado social da profissão no processo de reprodução das relações sociais, e a forma como essa trajetória profissional vai produzir laços embrionários e estreitos com a questão da criança e do adolescente.

É particularmente a partir da década de 1930 que o Serviço Social é proposto “como um dos recursos mobilizados pelo Estado e pelo empresariado, com suporte da Igreja Católica, na perspectiva do enfrentamento e regulação da questão social” (YAZBEK, 2009, p.6). É nesse período que identificamos o surgimento do Centro de Estudos e Ação Social de São Paulo (CEAS), considerado pela literatura e pelas pioneiras, como a manifestação original para criação do Serviço Social brasileiro, tendo como objetivo central a promoção da “formação de seus membros pelo estudo da doutrina social da Igreja e fundamentar sua ação nessa formação doutrinária e no conhecimento aprofundado dos problemas sociais, visando tornar mais eficiente a atuação das trabalhadoras sociais” (IAMAMOTO & CARVALHO, 2003, p.169), sob a luz dos valores e ensinamentos da Encíclica *Rerum Novarum* e do Neotomismo.

A intensificação das atividades desenvolvidas pelo CEAS e o intercâmbio estabelecido com países europeus para realização de estudos sobre a organização do Serviço Social veio a fortalecer o núcleo da Juventude Feminina Católica – público específico dos in-



tegrantes do CEAS –, e conseqüentemente do seu papel de educar para o modo capitalista de pensar, através da restauração da mentalidade e dos hábitos daqueles que viviam de sua força e trabalho. Com isso, temos em 1936 a criação da primeira Escola de Serviço Social no Brasil, em São Paulo capital. Porém, “esta não pode ser considerada como fruto de uma iniciativa exclusiva do Movimento Católico Laico, pois já existe presente uma demanda – real ou potencial – a partir do Estado, que assimilará a formação doutrinária própria do apostolado social” (IAMAMOTO & CARVALHO, 2003, p.176).

É justamente no processo de articulação do Estado com as ações da Igreja, mediadas pelo CEAS e posteriormente pela Escola de Serviço Social de São Paulo, que vamos identificar a embrionária e estreita relação da história da profissão no Brasil com a questão da criança e do adolescente, através da criação do Departamento de Assistência Social do Estado, decorrente da Lei nº 2.497, de 24 de dezembro de 1935.

Dentre as atribuições do Departamento de Assistência Social estava a responsabilidade pela gestão da própria assistência e do que se convencionou chamar de proteção social. Essa gestão deveria se articular e dividir as responsabilidades com o setor privado mediante credenciamento e parcerias. Constituíam-se também, em atribuições do Departamento de Assistência Social:

[...] a estruturação dos Serviços Sociais de Menores, Desvalidos, Trabalhadores e Egressos de reformatórios, penitenciárias e hospitais e da Consultoria Jurídica do Serviço Social. A maior parte dos artigos da lei é, no entanto, dedicada à assistência ao menor – sua organização científica em relação aos aspectos social, médico e pedagógico – e à fiscalização das instituições públicas e particulares que a ela se dedicam. Apenas um artigo se refere ao Serviço de Proteção ao Trabalhador, para remetê-lo



ao Departamento Estadual do Trabalho (IAMAMOTO & CARVALHO, 2003, p.174-175).

Temos então, nas primeiras intervenções assistenciais estabelecidas pela parceria entre Igreja e Estado, uma espécie de centralidade da atenção dispensada à classe trabalhadora, nesse caso, à questão da criança e do adolescente. Que nesse tempo histórico contava com Legislação nacional sobre a matéria, o que de certa forma acabava por influenciar o processo de formação das futuras/pioneiras do Serviço Social.

A Legislação referida acima se trata do Decreto 17.943-A, aprovado em 12 de outubro de 1927, que consolida as leis relativas às crianças e aos adolescentes e vem a se constituir no primeiro Código de Menores da América Latina. A proposta procurava diferenciar essas fases geracionais fora da perspectiva criminalista e desatrelando-as do Código Penal. Contudo, é imprescindível frisar que estamos a discorrer sobre um determinado contexto histórico de nítida expressão positivista do Direito, da lógica da individualização do problema, e, apesar da sinalização de uma tentativa de substituição da postura repressiva e punitiva no trato e na atenção à criança e ao adolescente, o que a história constatou foi uma tônica corretiva por via do disciplinamento físico e moral desses pertencentes à classe que vivia do trabalho, e que na ótica cristã e jurídica eram a mais pura expressão do desajuste, desestrutura e incompetência familiar. Dessa forma, não é equivocado afirmar que essa legislação não ultrapassa a medíocre preocupação com o processo de internação dos supostos delinquentes, a definição do recorte etário legal para inserção no trabalho e a culpabilização e criminalização da questão social (GIAQUETO, 2006).



Contextualizada as raízes do Serviço Social no Brasil e sua estreita relação com a questão e a atenção voltada à criança e ao adolescente, o que segue no presente artigo é o resultado da pesquisa bibliográfica e documental realizada nas Propostas e Projetos Pedagógicos de Formação Profissional do Departamento de Serviço Social da Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT), prestes a comemorar no ano de 2020 meio centenário de existência, ou seja, 50 anos de funcionamento do curso. Esse período é atravessado por concepções distintas de formação, dado o percurso teórico-metodológico que marca o movimento da profissão nesse recorte histórico do Século XX e nessas quase duas décadas do Século XXI.

O acervo analisado compreende a Estrutura Curricular vigente no período de 1970 a 1985; O Projeto de Formação Profissional do Assistente Social na UFMT (PFP/julho/1985); o Projeto Político Pedagógico do Serviço Social (PPP/1997); a proposta de Projeto de Formação Profissional Currículo – ano 2001 (PFP/1999); o Projeto Político Pedagógico do Curso de Serviço Social (PPP/2007) e por fim, o Projeto Pedagógico de Curso Serviço Social (PPC/2010), esse vigente até o presente ano, que será substituído pelo Projeto que está sendo reformulado e debatido pelos docentes e discentes da UFMT.

O que esboçamos aqui é uma das etapas de um projeto mais geral sobre os 50 anos de curso de Serviço Social na UFMT. Nesse artigo, buscamos verificar como a formação contemplou a temática sobre direitos e políticas voltados para a Criança e Adolescente ao longo da história do curso de Serviço Social, e particularmente no Projeto Político Pedagógico de 2007 – substituído pelo PPC/2010 –, pois a análise da produção de conhecimento através dos Trabalhos de Conclusão de Curso (TCCs) entregues e defendidos nos semes-



tres 2010/02, 2011/01 e 2012/02, são frutos das pesquisas das estudantes que se formaram sob a vigência do PPP/2007. Dessa forma, salientamos que é somente a produção dos TCCs elaborados sob a vigência do Projeto de 2007 que se encontram disponíveis no acervo da Coordenação de TCC/Departamento de Serviço Social, pois o Departamento não conta com Banco de Dados dos TCCs produzidos desde a criação do curso.

Trata-se de uma tentativa inicial de registrar a história do curso de Serviço Social, aqui delimitada pela temática da criança e do adolescente, e a forma como ocupou e tem ocupado espaço no processo de formação acadêmico e profissional em Serviço Social na particularidade do curso da UFMT, afim de contribuir com a socialização do conhecimento e a radical defesa da garantia dos Direitos Humanos e Sociais que essa parcela da população supostamente conquistou através do ECA, mas na configuração do Estado Mínimo tem visto as normas jurídicas não se efetivarem enquanto políticas que consigam dar respostas para suas demandas. Direitos formais negados pela ofensiva neoliberal e pela lógica perversa da sociabilidade burguesa, ou seja, pelos ditames do capital.

A proposta desse estudo também se inscreve na tentativa de qualificar a formação profissional no sentido de contemplar o debate não só da defesa dos direitos da criança e do adolescente, mas também, articular essa discussão com questões macroscópicas numa perspectiva de totalidade, para que possamos ultrapassar os limites da luta por direitos e contemplar dimensões mais complexas que estão expressas em nosso projeto ético-político profissional. Defendemos que essa qualificação continua das unidades que compõem o projeto pedagógico, aqui representada pela questão da infância e do



adolescente, devem se espriar para o âmbito dos projetos de formação em Serviço Social, no sentido de não as tratar como questões e temáticas isoladas, sem a devida articulação com a perspectiva teórico-metodológica referendada pelos Projetos de Formação.

O que isso quer dizer? Que em vários momentos nos deparamos com disciplinas que ao tratarem de forma isolada alguma temática específica, pode acabar apontando para perspectivas teóricas distantes ou confrontantes com a perspectiva matriz do Projeto de Formação. Apesar de passadas duas décadas dos debates e da aprovação das Diretrizes Curriculares da ABEPSS, ainda é recorrente o trato de alguns temas de forma dissociada da perspectiva expressa na ontologia do ser social. Essa questão não é um problema exclusivo do processo de formação em Serviço Social, é a expressão de questões mais complexas que estão sendo dadas na forma como as lutas sociais estão sendo travadas na “ordem da reprodução socio-metabólica do capital”, que Meszáros irá chamar de “questão única” (2011,p.94).

Nossa proposta é a recusa do trato de questões isoladas, é a recusa de compreender e reproduzir as contradições vivenciadas por crianças e adolescentes como expressão de uma “questão única”, sem qualquer articulação com a totalidade da vida social na sociabilidade determinada pelo capital. Mészáros (2011) chama de “questão única” os movimentos de protesto – especialmente os movimentos ambientalistas – que se proliferaram sem qualquer tipo de enfrentamento à lógica do capital, ou seja, sem postura anticapitalista, “deixando indefinidas as causas socioeconômicas subjacentes e suas conotações de classe”. São tratados pelo filósofo húngaro como movimentos reformistas “que ignoravam programaticamente a questão das classes”,



configurando-se em lutas isoladas e com pautas específicas, sem relação direta e indireta com a produção e reprodução das relações sociais no sistema capitalista, legitimando assim, a mais poderosa estrutura totalizadora de controle, o sociometabolismo do capital.

Para agravar a situação, tudo se torna mais complicado pela inviabilidade de soluções parciais para o problema a ser enfrentado. Assim, nenhuma “questão única” pode, realisticamente, ser considerada a “única questão”. [...] Hoje, ao contrário, enfrentar até mesmo questões parciais com alguma esperança de êxito implica a necessidade de desafiar o *sistema do capital como tal*, pois em nossa própria época histórica, quando a auto-expansão produtiva já não é mais o meio prontamente disponível de fugir das dificuldades e contradições que se acumulam (daí o sonho impossível de se livrar do buraco negro da dívida “crescendo para fora dele”), o sistema de capital global *é obrigado a* frustrar todas as tentativas de interferência, até mesmo as mais reduzidas, em seus parâmetros estruturais (MÉSZÁROS, 2011, p.95).

É por isso que entendemos que a luta pelos direitos de crianças e adolescentes não podem se limitar ao direito como meio e como fim, não pode ser tratada no processo de formação como uma disciplina ou como uma temática de “questão única”. Para tanto, nossa defesa é que o processo de formação ao legitimar esse debate na forma de oferta de disciplinas optativas ou obrigatórias, tenha como primazia a defesa da radicalização da democracia com intuito de garantirmos a emancipação política, tratando com o devido rigor a necessária diferenciação dessa para a emancipação humana, e assim, estabelecermos parcerias com movimentos sociais e sujeitos coletivos organizados, a fim de ampliarmos a luta, num salto qualitativo rumo a outra sociabilidade e na legitimação do nosso valor ético central, a liberdade, nos termos de Marx (2013 e 2017) e Lukács (2013): o “reino da liberdade”.



Dessa forma, o recorte de nossa pesquisa não procura tratar a temática da criança e do adolescente de forma autônoma, desvinculada dos fundamentos históricos, teóricos e metodológicos do Serviço Social, que por sinal nos parece ser algo muito recorrente nos processos de formação, que acabam tratando as questões geracionais, de sexualidade, gênero, raça e etnia e etc. de forma descolada e/ou independente, como áreas distintas da formação, sem a devida articulação com os fundamentos do Serviço Social. A delimitação, ou melhor, a escolha pela área da infância e adolescência, se deve justamente ao processo histórico da profissão no Brasil, que como demonstramos, sempre esteve entrelaçada com essa temática. A pesquisa que culminou nesse artigo, procura contemplar também, outras questões que estão em processo de investigação e que poderão expressar um panorama mais geral sobre a história da formação em Serviço Social no Estado de Mato Grosso. Assim, a continuidade desse processo de pesquisa busca traçar um panorama geral dos quase 50 anos de criação do curso na UFMT.

2 O serviço social na ufmt e a questão da criança e do adolescente

A história do Serviço Social brasileiro é marcada por momentos distintos que nos levaram à maturidade profissional que temos hoje. Uma profissão que emerge vinculada a concepção da Igreja Católica vai assumindo outros contornos até a sua aproximação com a tradição marxista. Essa história pode ser identificada nas propostas e nos Projetos de formação profissional do curso de graduação em Serviço Social da UFMT.



Através da pesquisa documental realizada no acervo da Coordenação do Curso, não foi possível localizar em sua versão completa o Projeto Pedagógico que cria a Faculdade de Serviço Social da UFMT. Porém, tivemos acesso a estrutura curricular vigente de 1970 a 1985 que fornece apenas os nomes das disciplinas que compunham a grade curricular do curso. Dentre as disciplinas, é possível inferir que apenas duas tratavam sobre a temática da criança e do adolescente, a saber: 1.Direito de Família (disciplina obrigatória – com carga horária de 60 horas/ 04 créditos) e 2.Seminário de Menores (disciplina optativa- com carga horária de 60 horas/ 04 créditos).

Apesar da escassez de dados, é imprescindível destacar que essa proposta de formação se localiza num tempo de transição da legislação brasileira voltada para infância e adolescência, que em razão do Ano Internacional da Criança substitui o Código de Menores de 1927 pelo Código de 1979. Avaliamos que essa substituição apenas chancela a “Doutrina de Situação Irregular do Menor”, implicitamente presente no Código anterior.

No percurso dos anos 1980, o Serviço Social brasileiro galga importantes conquistas semeadas no final da década anterior, tem-se a aprovação do currículo mínimo (1982) que sinalizava a vinculação com a tradição marxista e a mudança do Código de Ética aprovado em 1986, reformulado posteriormente em 1993.

Na UFMT, acompanhando as mudanças ocorridas no cenário nacional, foram realizadas uma série de discussões, cursos, reuniões e pesquisas com docentes e discentes do curso de Serviço Social no período de 1979 a 1984, que resultou no Projeto de Formação Profissional do Assistente Social (PFP- julho de 1985). Esse Projeto pretendia responder às exigências do novo Currículo Mínimo deter-



minado pelo Conselho Federal de Educação, devendo possibilitar “[...] uma visão crítica da realidade social, o conhecimento aprofundado dos problemas e necessidades sociais, o conhecimento das diretrizes e da política adotada, como também dos mecanismos e funcionamento das instituições existentes na sociedade” (PFP/1985, p. 03). Tal projeto aponta a relação da profissão com a realidade regional, considerando aspectos como migração, ocupação das terras, produção agrícola, medidas governamentais, etc.

Considerando as contradições presentes na transição da década de 1970 para 1980, e conseqüentemente as novas demandas postas para a profissão, o PFP/1985 assume o “Serviço Social vinculado aos interesses da clientela enquanto - classe dominada na perspectiva da transformação social”, devendo então capacitar o aluno para desenvolver no exercício profissional o trabalho institucional crítico (p. 22). É no interior das Disciplinas Optativas que vamos ter a “Questão do Menor e a Prática do Serviço Social” (com 04 créditos e CH de 60h). Essa disciplina tinha como ementa:

Compreensão das causas e condições da situação do menor na sociedade brasileira, numa perspectiva de totalidade, a partir das relações estruturais e conjunturais que a engendram; Análise das políticas de assistência ao menor, elaboradas como respostas a essa questão e suas determinações sócio-históricas e refletir a ação do assistente social na pesquisa e no encaminhamento de soluções de problemas relacionados às questões levantadas (PFP/1985, p. 62).

É importante destacar que, no cenário nacional a década de 1980 é marcada ainda por intensas lutas em favor da redemocratização do país, por direitos sociais. Novos e antigos personagens entravam em cena, reivindicando direitos que passaram – em sua



maioria – a compor posteriormente, a Constituição Federal de 1988. No que tange especificamente a questão da infância e adolescência, foi também nesse período que a sociedade brasileira passou a mostrar claramente sua insatisfação com o tipo de atendimento realizado a esse público, com destaque para o protagonismo do Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua, bem como a posição política da Igreja Católica – ancorada na força exercida pela Teologia da Libertação – que publicizou e sensibilizou a sociedade para essa temática através da Campanha da Fraternidade de 1987: “Quem acolhe o menor, a mim acolhe”.

Como resultado, foi promulgado em 13 de julho de 1990 o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA – Lei nº. 8069/90), considerado divisor de águas na história dos meninos e meninas brasileiros, com a substituição da “Doutrina da Situação Irregular” pela “Doutrina de Proteção Integral”.

As mudanças ocorridas no cenário nacional na transição dos anos 1980 para os 1990 serão vistas e sentidas no processo de formação e atuação profissional. No interior do Serviço Social brasileiro, a década de 1990 é marcada pela *apropriação ontológica* da vertente crítico dialética que se apresenta como fundamental para a ruptura com o conservadorismo manifesto desde o início da profissão. Segundo Santos (2007), esse direcionamento pode ser constatado em três debates centrais: 1. Reformulação do Código de Ética Profissional (1993), 2. Lei de Regulamentação da Profissão (1993) e 3. Novas Diretrizes Curriculares para Formação Profissional (1996).

Acompanhando esse momento, o Departamento de Serviço Social da UFMT retoma a discussão do seu PFP/1985 e atualiza-o, destacando as Novas Diretrizes Curriculares da Associação Brasi-



leira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social – ABEPSS, resultando assim no Projeto Político-Pedagógico do Serviço Social, de 1997. Dentro da estrutura geral do curso proposta nesse novo currículo, organizam-se nove eixos de conhecimento e conteúdos temáticos. A temática relacionada a infância e adolescência é discutida na disciplina optativa: “Questão Social da Criança e do Adolescente” que tinha como ementa:

Compreensão das causas e condições da situação da criança e do adolescente (na sua diversidade) na sociedade brasileira e matogrossense numa perspectiva de totalidade, a partir das relações estruturais e conjunturais que a engendram; análise das políticas governamentais de assistência à criança e adolescente; Análise das iniciativas não governamentais. Análise histórico-comparativa da Legislação que trata da questão do menor (infância e adolescência) (PPP/1997, p. 33).

Fazendo uma breve comparação das ementas de 1985 e 1997, é possível observar que, embora o texto inicial seja semelhante, podem ser verificados elementos novos, tais como: mudança na terminologia (de menor para criança e adolescente), a observância à realidade regional, análise de políticas e ações governamentais, como ainda da iniciativa das organizações não governamentais e a necessidade de compreensão das diferentes legislações voltadas às crianças e adolescentes, toda essas questões devendo ser analisadas numa perspectiva de totalidade e na relação com a chamada questão social. Vale destacar que no PPP/1997, as disciplinas Estágios Supervisionados I, II e III eram “[...] viabilizadas através dos Núcleos de Estudos e Pesquisas do Departamento de Serviço Social”, sendo a temática da criança e do adolescente objeto do Centro de Estudos da Infância e Adolescência- CEIA. Esse Núcleo desenvolvia



[...] ações em nível de pesquisa, estágio e extensão, contribuindo com a produção de conhecimentos acerca da realidade da criança e do adolescente em Mato Grosso, ao mesmo tempo que, através do estágio e da extensão propõe e participa de programas e projetos multidisciplinares com a finalidade de superação das questões postas pelos determinantes estruturais e conjunturais. O CEIA trabalha ainda em nível de Assessoria a partir de cursos, treinamentos e seminários junto aos municípios de Mato Grosso e programas interinstitucionais (Proposta de Projeto de Formação Profissional - PFP/1999, p. 26).

A definição das atividades desenvolvidas pelos Núcleos que faziam parte do Departamento de Serviço Social, em especial o CEIA, é encontrada na proposta de Projeto de Formação Profissional – PFP – elaborada em 1999 com intuito de ser implantada em 2001. Contudo, as alterações sugeridas no referido documento não foram implementadas, o que se constitui em elemento de nossa investigação, ou melhor, do nosso projeto de pesquisa ainda em desenvolvimento, mas que será tratada num relatório de pesquisa posterior, o que não compromete a análise realizada nesse artigo.

O PPP/1997 só vem a ser substituído em 2007 quando é elaborado um novo Projeto, que seguindo as orientações da ABEPSS, define como eixos fundantes da formação profissional o Trabalho e a Questão Social e adota de fato, os núcleos de fundamentação propostos pelas Diretrizes Curriculares. No que tange a questão da infância e adolescência, verifica-se nesse currículo duas disciplinas que a discutem: Família na contemporaneidade e Relações Sociais e Infância, adolescência, juventude e Políticas Sociais- ambas optativas. A primeira disciplina perpassa a discussão quando discute a família nos diferentes contextos sócio-históricos e as relações geracionais, enquanto que a segunda trata:



A perspectiva contemporânea de direitos e a concepção de criança, adolescente e juventude na legislação brasileira. A realidade da criança, da adolescência e da juventude como expressão da questão social no Brasil: trabalho infantil, violência sexual e doméstica, exploração sexual e turismo sexual, vulnerabilidade juvenil. A questão da infância, da adolescência e da juventude no Estado de Mato Grosso. A política de atendimento à criança e adolescentes no Brasil e em Mato Grosso e a constituição das Políticas de Juventude. O controle social através dos conselhos de política e direitos, tutelares, e a intersetorialidade das políticas sociais públicas voltadas à infância, adolescência e juventude (PPP/ 2007, p. 63).

É somente no Projeto Pedagógico de Curso- PPC/2010 que a discussão da Infância e Adolescência passa a compor a estrutura das disciplinas obrigatórias com a mesma nomenclatura do projeto anterior. Agora deve ser cursada no 6º semestre, com uma carga horária de 64h e com uma ementa mais condensada: “Concepções de infância, adolescência e juventude. Realidade da infância, da adolescência e da juventude como expressão da questão social no Brasil e em Mato Grosso. O controle social, conselhos de política e direitos. Intersectorialidade das políticas sociais” (PPC/2010). Observamos uma tentativa de articular o debate dessa particularidade com questões gerais que são tratadas nas disciplinas que objetivam discutir o Serviço Social na atualidade, tais como Fundamentos do Serviço Social, Questão Social e Gestão Social. Porém, existe uma lacuna no âmbito das ementas, tanto do projeto de 2007 quanto do projeto de 2010. Essa lacuna está na forma como as ementas não indicam de forma direta a necessidade dessa discussão para além do debate em torno da luta, defesa e garantia dos direitos humanos e sociais.

É evidente que uma ementa não pode condensar a complexidade de uma disciplina, assim como a disciplina pode ser muito mais limitada ou complexa que o indicado pela sua ementa. Parte do resultado desse processo, estará atrelado à forma como a condução



da disciplina será realizada pela docente, na distribuição de conteúdo em unidades programáticas, na própria vinculação e filiação teórica de quem estará planejando e executando. Porém, a necessidade de fazer essa articulação de forma mais comprometida com a análise crítica da sociabilidade burguesa, pode ser demarcada na própria ementa, com intuito de apontar e talvez garantir sua contemplação. Nossa análise não está subestimando a forma como as duas ementas contemplam o tema da infância e adolescência relacionado à questão social, porém, entendemos que essa mera articulação não garante um tratamento que ultrapasse a defesa dos direitos.

O PPC/2010 substitui o PPP/2007, com o objetivo de superar equívocos identificados pelo corpo docente, com “alterações em relação à supressão ou acréscimo de disciplinas [...], além da revisão de ementas e bibliografias” (p. 02). O Estágio Supervisionado passa também por alterações no sentido de se alinhar com a documentação legal (Lei Nacional, Resolução do CFESS) e com a Política de Estágio elaborada pela ABEPSS. Ainda que lacunas sejam identificadas em nossa avaliação sobre a atual ementa que trata sobre a temática da infância e adolescência, consideramos ser pertinente apontar que na graduação, o estudo e o debate acerca dessa temática constituem-se em pautas relevantes para o cumprimento do processo de formação profissional, seja pela inserção em campos de estágio que exigem o conhecimento sobre a matricialidade sócio familiar nas políticas sociais, ou em campos onde o tema ocupa espaço central no exercício profissional das supervisoras de campo. A obrigatoriedade ou não da oferta de uma disciplina que contemple especificamente a temática, é uma questão que se constitui em tarefa tanto para os grupos de pesquisa sobre fundamentos do Serviço Social e forma-



ção profissional, como para os grupos temáticos de pesquisa relacionados à questão geracional, particularmente na área da infância e adolescência. Afinal, debates coletivos e abertos sempre podem culminar em encaminhamentos mais acertados e maduros, como tem sido realizado de forma exitosa pela ABEPSS através das Oficinas Regionais e Nacional.

3 A produção do conhecimento na área da criança e do adolescente no serviço social da UFMT

Com vistas a conhecer a produção do conhecimento do Serviço Social na UFMT na área da criança e do adolescente, foi realizado levantamento parcial, nesse primeiro momento com total de 76 Trabalhos de Conclusão de Curso – TCCs, produzidos nos semestres 2010/02, 2011/01 e 2011/02. Tal recorte temporal como já justificado anteriormente se dá pela transição do PPP/2007 para o PPC/2010, cuja produção encontra-se disponível no acervo da Coordenação de TCC do Departamento de Serviço Social. Para a identificação das temáticas relacionadas à questão da criança e adolescente analisamos os títulos dos 28 TCCs, bem como os resumos e introduções, o que possibilitou a definição de duas categorias: “direta” e “indireta”. Por “direta” entendemos todos os trabalhos que trazem em sua centralidade a discussão da criança e do adolescente, seja na área da saúde, assistência, sóciojurídica ou outras. Por “indiretas” entendemos as temáticas relacionadas com questões que rebatem no cotidiano desse público, a saber: violência doméstica, família, Programas Sociais com enfoque na centralidade da família, etc.



Nos trabalhos elaborados no semestre 2010/02 são discutidos os temas: Violências, a atuação da Rede Sócio Assistencial, atuação do profissional de Serviço Social, Sexualidade, Maternidade, permanência de crianças em unidades prisionais. Dos 09 trabalhos que discutem a questão da infância e adolescência, 07 a fazem de forma direta, enquanto 02 indiretamente.

No primeiro semestre de 2011 já se tem um quadro diferente, pois dos 08 trabalhos, apenas 02 discutem a questão da criança e do adolescente de forma direta, ambos enfocando as medidas sócio-educativas. Os demais abordam questões relacionadas à violência doméstica (em especial contra a mulher), família, trabalho feminino, drogadição e Programa Bolsa Família. Já no segundo semestre de 2011, verifica-se que dos 11 trabalhos, 07 tratam de forma direta, com prevalência nas temáticas: gravidez na adolescência, violência doméstica, Benefício de Prestação Continuada-BPC para crianças portadoras de deficiência e Programa de Erradicação do Trabalho Infantil- PETI. Os demais abordam temáticas relacionadas a Proteção Social Básica e Especial da Política Nacional de Assistência Social- PNAS e violência doméstica.

Em todos os trabalhos a abordagem do tema é realizado tendo como perspectiva a luta, defesa e garantia dos direitos das crianças e do adolescente, pela via de políticas sociais efetivas e que consigam dar respostas para as demandas apresentadas. O enfoque e a centralidade dos direitos acabam promovendo uma sombra no necessário debate sobre a emancipação humana e sobre a liberdade, ou seja, sobre como os temas relacionados direta ou indiretamente com a área da infância e adolescente devem estar articulados com os princípios mais amplos e complexos do pro-



jeto ético-político do Serviço Social. Alguns trabalhos apontam a necessidade de transformação social, mas a interpretação da transformação está colada exclusivamente à realização da democracia, sem as devidas mediações que possibilite uma análise mais ampla e sobretudo anticapitalista, na defesa real e crítica da propriedade privada e do trabalho alienado.

Em resumo e de maneira ilustrativa, nossa defesa é que reconheçamos ser necessário garantir uma formação que possibilite ao egresso compreender a luta contra o trabalho infantil, mas, essa precisa ser também contra o trabalho coisificado, contra o trabalho assalariado, contra o trabalho que produz mais-valia, contra a exploração que se processa nessa relação mercantil do trabalho que desumaniza o ser social e cujas formas variadas de opressões já se colocam como algo impossível de ser mensuradas, dado o furacão da barbárie que se coloca diante de nossos olhos e de nossas vidas.

A pesquisa em desenvolvimento, tem se deparado com problemas no tocante ao acervo do curso de Serviço Social, atualmente sem uma coordenação de Trabalho de Curso (TC) – nomenclatura utilizada pela UFMT para se referir ao trabalho monográfico de conclusão da graduação –, o que implica diretamente na organização e sistematização de um banco de dados desse material. Para além dessa problemática, em meados da atual década, o Colegiado de Curso de Serviço Social deliberou pela extinção da obrigatoriedade da entrega de uma versão impressa e em capa dura do TC. Essa medida foi tomada pela falta de espaço físico na biblioteca central e setorial da UFMT, que deixaram de receber os trabalhos monográficos sob tal alegação.



Considerações

Embora a formação em Serviço Social esteja pautada numa proposta generalista, há que se considerar que o estudo e aprofundamento de algumas temáticas tornam-se imprescindíveis para a qualidade dos serviços prestados pelas assistentes sociais para garantia e defesa dos Direitos Humanos e Sociais, independentemente do espaço sócio ocupacional e da Política Social em que esteja atuando. Afinal, a qualidade dos serviços prestados também se constitui num princípio previsto no Código de Ética de 1993, assim como a defesa de outra sociabilidade, a defesa da emancipação humana e da liberdade.

Ainda que as mediações para compreensão e defesa dos princípios mais amplos e complexos se apresente como uma lacuna a ser superada no processo de formação profissional, a preocupação que demarcou e continua a mover nossas inquietações, estão alocadas nas dificuldades ainda a serem superadas tanto no espaço acadêmico, quanto no espaço de atuação profissional, e que dizem respeito principalmente a um movimento de desregulamentação dos direitos e banalização das conquistas históricas. O acirramento da exploração e das opressões estão nos colocando num campo e num tempo histórico que a luta pela sobrevivência parece conotar uma luta revolucionária, tamanho é o agravamento desencadeado pela barbárie que para muitos, ainda parece estar travestida de única civilização possível.

Dessa forma, defender os direitos de crianças e adolescentes como perspectiva de defesa da classe trabalhadora e de luta anti-capitalista, tem se tornado cotidianamente um grande desafio, principalmente pelo discurso midiático sobre questões relacionadas ao



tema da infância e adolescência que corre na direção oposta do que pressupõe o projeto ético-político do Serviço Social. Posto isso, é imprescindível retomarmos alguns ensinamentos para não nos perdermos na vala da racionalidade burguesa: é urgente promover a revolução e a construção de uma sociabilidade para além do capital, mas para tanto, precisamos reconhecer nossa necessidade elementar de nos alimentarmos, de termos condições mínimas para travar essa luta mais ampla e histórica. Essa equação e mediação é o que se apresenta como desafio maior, em linhas gerais, é o que precisamos explorar nos espaços de formação, que também são espaços de luta, de resistência e de revolução.

A gestão bolsonarista já deu provas concretas dos atrasos que estamos fadados a enfrentar com criatividade e articulação, especialmente no campo educacional, cujo orçamento já foi “contingenciado” pelo Governo Federal. A comemoração dos 50 anos de criação do curso de Serviço Social está em ameaça, tanto pela atual conjuntura de escassez no espaço universitário, quanto pelo rebatimento dessa na estrutura do Departamento de Serviço Social, que não conta com servidores técnicos-administrativos e apoio especializado para manuseio da documentação que conta sua rica história. Por isso, zelar e cuidar dessa documentação histórica é também zelar e defender a história da educação pública de Mato Grosso e do Brasil.

Referências

GIAQUETO, Adriana. Caminhos para a atenção à infância e adolescência no Brasil: as políticas sociais e as legislações. In: **Revista Àgora,: Políticas Públicas e Serviço Social**, Ano 2, n. 04, julho de 2006. Disponível em www.assitentesocial.com.br



IAMAMOTO, Marilda Vilela. **Serviço Social em tempo de capital fetiche: capital financeiro, trabalho e questão social.** São Paulo: Cortez, 2007.

IAMAMOTO, Marilda Villela & CARVALHO, Raul. **Relações Sociais e Serviço Social no Brasil: Esboço de uma interpretação histórico-metodológica.** 15ª edição. São Paulo: Cortez, 2003.

KAMEYAMA, N. **A trajetória da produção de conhecimentos em Serviço Social: avanços e tendências (1975-1997).** In: ABESS. Cadernos ABESS, nº 08. São Paulo: Cortez, 1998.

LUKÁCS, György. **Para uma Ontologia do Ser Social II.** São Paulo: Boitempo, 2013.

MARX, Karl. **O Capital: Crítica da economia política.** Livro 1: O processo de produção do capital. São Paulo: Boitempo, 2013.

MARX, Karl. **O Capital: crítica da economia política.** Livro 3: o processo global da produção capitalista. São Paulo: Boitempo, 2017.

MÉSZÁROS, István. **Para além do capital.** São Paulo: Boitempo, 2001.

MONTAÑO, Carlos. **A natureza do Serviço Social.** São Paulo: Cortez, 2007.

SANTOS, Josiane Soares. **Neoconservadorismo Pós-Moderno e Serviço Social brasileiro.** São Paulo: Cortez, 2007.

SILVA et al. A pesquisa, a produção e a divulgação de conhecimento dos programas de Pós-Graduação na área de Serviço Social. In: CARVALHO, Denise Bomtempo Birche. SILVA, Maria Ozanira da Silva (orgs). **Serviço Social, Pós-Graduação e Produção de Conhecimento no Brasil.** São Paulo: Cortez, 2005.



UFMT. **Projeto de Formação Profissional do Assistente Social na UFMT.** Departamento de Serviço Social – Centro de Ciências Sociais. Cuiabá: Universidade Federal de Mato Grosso- UFMT, 1985 (mimeo).

UFMT. **Projeto de Formação Profissional Currículo** – ano 2001. Departamento de Serviço Social. Cuiabá: Universidade Federal de Mato Grosso- UFMT, 1999 (mimeo).

UFMT. **Projeto Político Pedagógico Serviço Social.** Departamento de Serviço Social – Instituto de Ciências Humanas e Sociais. Cuiabá: Universidade Federal de Mato Grosso- UFMT, 1997 (mimeo).

UFMT. **Projeto Político Pedagógico do Curso de Serviço Social.** Departamento de Serviço Social – Instituto de Ciências Humanas e Sociais. Cuiabá: Universidade Federal de Mato Grosso- UFMT, 2007 (mimeo).

UFMT. **Projeto Político Pedagógico do Curso de Serviço Social.** Departamento de Serviço Social – Instituto de Ciências Humanas e Sociais. Cuiabá: Universidade Federal de Mato Grosso- UFMT, 2007 (mimeo).

UFMT. **Projeto Pedagógico do Curso de Serviço Social.** Departamento de Serviço Social – Instituto de Ciências Humanas e Sociais. Cuiabá: Universidade Federal de Mato Grosso- UFMT, 2010 (mimeo).

YAZBEK, Maria Carmelita. O significado sócio-histórico da profissão. In: CFESS/ABEPSS. **Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais.** Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009.



REFORMA TRABALHISTA

GARANTIA DE ACESSO À JUSTIÇA E SUA GRATUIDADE

Narana Souza Alves¹
Janimara da Silva Goulart²

Resumo: A Lei 13.467 de 13 de julho de 2017, que aprovou a “Reforma Trabalhista”, alterou as disposições dos artigos 790-B, caput e § 4º; 791-A, § 4º, e 844, § 2º, da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), estabelecendo restrições à garantia da gratuidade de justiça, impondo aos seus destinatários o pagamento de honorários periciais e sucumbenciais, quando tiverem obtido em juízo, inclusive em outro processo, créditos capazes de suportar a despesa. Além disso, a referida lei determinou o pagamento de custas, caso tenham dado ensejo à extinção da ação, em virtude do não comparecimento à audiência, condicionando a propositura de nova ação a tal pagamento. Tais alterações ocasionam ônus desproporcionais, limitando os cidadãos hipossuficientes a buscar o judiciário, comprometendo o direito de acesso dos trabalhadores à justiça, sendo assim inconstitucional, por violação aos artigos 1º, III, incs. III e IV; 3º, incs. I e III; 5º, caput, incs. XXXV e LXXIV e §2º; e 7º a 9º da Constituição da República.

Palavras-chave: Reforma trabalhista. Gratuidade da justiça. ADI 5766, STF.

¹ Advogada e Professora Universitária no curso de Direito do Centro Universitário de Várzea Grande – Univag. Especialista em Direito do Trabalho, Processo do Trabalho e Previdenciário pela Fundação Escola Superior do Ministério Público (FESMP). E-mail: narana.sa@gmail.com

² Advogada Especialista em Direito do Trabalho, Processo do Trabalho e Previdenciário pela Escola Judicial do TRT da 23ª Região (EJUD 23). E-mail: dra.janimaragoulart@gmail.com



LABOR REFORM ENSURING ACCESS TO JUSTICE AND THEIR GRATUITY

Abstract: Law 13,467 of July 13, 2017, which approved the “Labor Reform”, amended the provisions of articles 790-B, caput and § 4; 791-A, § 4, and 844, paragraph 2, of the Consolidation of Labor Laws (CLT), establishing restrictions on the guarantee of gratuitousness, imposing upon the addressees the payment of expert and succumbing fees, when they have obtained in court, including in other proceedings, credits capable of bearing the expense. In addition, said law determined the payment of costs, should they have given rise to the extinction of the action, due to non-attendance at the hearing, conditioning the filing of new action to such payment. Such changes give rise to disproportionate burdens, limiting the under-privileged citizens to seek the judiciary, jeopardizing the right of access of workers to justice, and is thus unconstitutional, for violation of articles 1, III, incs. III and IV; 3rd, incs. I and III; 5th, caput, incs. XXXV and LXXIV and §2º; and 7 to 9 of the Constitution of the Republic.

Keywords: Labor reform. Gratuity of justice. ADI 5766, STF.

Introdução

A Reforma Trabalhista instituída após promulgação da Lei 13.467 de 13 de julho de 2017, alterou a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), modificando, revogando e incluindo vários artigos. As alterações celetistas, levaram a discussões e questionamentos entre os operadores do direito, quanto a necessidade de controle de constitucionalidade e de convencionalidade de dispositivos alterados e/ou incluídos na CLT, dentre os quais estão os artigos 790-B, caput e §4º; 791-A, §4º e 844, §2º.

A Lei 13.467/2017 incluiu no ordenamento jurídico a possibilidade de condenação da parte sucumbente ao pagamento de ho-



norários periciais e advocatícios, bem como o pagamento de custas processuais por parte do demandante que não comparecer à audiência previamente designada, ensejando a extinção da reclamação, mesmo quando beneficiário da justiça gratuita.

As alterações instituídas, de certa forma causa desequilíbrio na relação litigiosa e ocasionam ônus desproporcionais a parte hipossuficiente, dificultando o acesso dos trabalhadores à Justiça do Trabalho, violando garantias constitucionais previstas nos artigos 1º, III e IV; 3º, I e III; 5º, caput, XXXV e LXXIV e §2º; e 7º a 9º da Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB/1988).

A Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 5766, ajuizada no Supremo Tribunal Federal (STF) pelo procurador-geral da República Rodrigo Janot, questiona algumas alterações trazidas pela Reforma Trabalhista, por entender que as normas violam as garantias constitucionais ao amplo acesso à justiça e a assistência jurídica integral e gratuita aos necessitados.

Dessa forma, há necessidade de se analisar a constitucionalidade ou não dos artigos 790-B, caput e §4º, artigo 791-A e os §4º e §2º do artigo 844, todos da CLT, os quais dificultam o acesso do trabalhador à Justiça do Trabalho e violam o Princípio da Proteção de observância obrigatória nas lides trabalhistas.

1 Direitos trabalhistas e o acesso a justiça

As relações de trabalho subordinado ou não, historicamente marcadas pelos conflitos de classe, exigem amparo principiológico e legal por parte do Estado Juiz, com o intuito de assegurar o equilíbrio e diminuir a desigualdade entre partes desta relação.



O conceito de igualdade durante toda a história sempre foi de complexa definição e interpretações diversas, dependendo do momento histórico em que se encontra.

O “acesso à Justiça” é o meio garantidor que permite às pessoas reivindicar a garantia de direitos e/ou solucionar litígios, sob a égide do Estado, devendo ser igualmente acessível a todos e produzir resultados que sejam socialmente justos (CAPPELETTI, 1985).

A Constituição Federal em seu artigo 5º, LXXIV, trouxe de forma objetiva a garantia ao cidadão, que comprovar insuficiência ou ausência de recursos financeiros, à Assistência Jurídica integral e gratuita, garantia esta necessária e essencial para efetivação do direito fundamental ao acesso à Justiça.

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: [...]

LXXIV - o Estado prestará assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos; (BRASIL, 1988)

Acesso à Justiça não pode ser confundido com Justiça Gratuita, aquele garantido a todo cidadão e este, somente aos que comprovarem insuficiência de recursos financeiros.

Mario Cappeletti (2002) traduz o acesso à justiça como “o requisito fundamental – o mais básico de todos os direitos humanos – de um sistema jurídico moderno e igualitário que pretenda garantir, não apenas proclamar os direitos humanos”.

A assistência jurídica integral e gratuita direito fundamental com previsão constitucional, deve ser prestada pelo Estado que tem o desafio de compor instituições sólidas que garantam aos seus cida-



dãos o pleno acesso à justiça, visando a igualdade de condições na conquista dos seus direitos, considerando a premissa de que todas as pessoas são iguais perante a lei, ante ao fato de que a Administração e a Justiça podem e devem tornar-se instrumentos eficazes no combate à desigualdade. (BITTENCOURT FILHO, 2006)

1.1 A garantia constitucional do acesso gratuito a justiça

Desde a constituição de 1934, a gratuidade da justiça tornou-se direito de âmbito constitucional, fazendo parte do regime de direitos e garantias fundamentais. Com exceção da constituição de 1937, que apresentou como característica principal a redução dos direitos individuais, excluindo a previsão da Assistência Judiciária, todos os textos constitucionais posteriores reconheceram a importância de tal prerrogativa aos hipossuficientes econômicos, com a finalidade de garantir-lhes o pleno acesso à justiça.

A CRFB/88 trata da assistência jurídica no art. 1º, III e IV; art. 3º, I e III; art. 5º, caput e XXXV e LXXIV; art. 7º, § 2º e art. 9º, o que lhe garante status de direito fundamental garantindo a todo cidadão e integralmente aos que comprovarem ausência de recursos.

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: [...]

III – a dignidade da pessoa humana;

IV – os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I – construir uma sociedade livre, justa e solidária;

II – garantir o desenvolvimento nacional;



III – erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais.

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: [...]

XXXV – a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito; [...]

LXXIV – o Estado prestará assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos; [...].

§2º Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte.

Art. 7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social:

I – relação de emprego protegida contra despedida arbitrária ou sem justa causa, nos termos de lei complementar, que preverá indenização compensatória, dentre outros direitos; [...].

Art. 8º É livre a associação profissional ou sindical, observado o seguinte: [...]

III - ao sindicato cabe a defesa dos direitos e interesses coletivos ou individuais da categoria, inclusive em questões judiciais ou administrativas;

Art. 9º É assegurado o direito de greve, competindo aos trabalhadores decidir sobre a oportunidade de exercê-lo e sobre os interesses que devam por meio dele defender. [...] (BRASIL, 1988)

Assim, sendo o Brasil um Estado de direito que possui uma ordem jurídica vigente, a assistência jurídica e gratuita torna-se imperiosa para sustentação e aplicação da isonomia na sociedade. Nesse sentido, o ensinamento de Anselmo Prieto Alvarez merece reflexão:

Num país onde temos como regra a pobreza de sua população, poderíamos afirmar que a assistência jurídica gratuita, em sua real acepção, é por certo tão importante quanto à liberdade de expressão, vez que do que adiantaria termos assegurada tal liberdade se, caso violada, o



lesado, sendo hipossuficiente, nada pudesse fazer para rechaçá-la? (AI-VAREZ, 2000)

2 Assistência jurídica integral e gratuita

Assistência jurídica integral e gratuita é direito garantido ao cidadão, economicamente desfavorecido, regulamentada pela Lei 1060/1950 e no artigo 98 e seguintes do CPC e compreende a assistência judiciária e a justiça gratuita.

A assistência judiciária e benefício da justiça gratuita não são a mesma coisa. O benefício da justiça gratuita é direito à dispensa provisória de despesas, exercível em relação jurídica processual, perante o juiz que promete a prestação jurisdicional. É instituto de direito pré-processual. A assistência judiciária é instituto de Direito Administrativo. Para o deferimento ou indeferimento do benefício da justiça gratuita é competente o juiz da própria causa. Para a assistência judiciária, a lei de organização judiciária é que determina qual o juiz competente. (MIRANDA, 1979)

Portanto, assistência jurídica integral e gratuita é a aplicação prática do princípio da isonomia com fundamento na igualdade material, oferecida pelo Estado aos caracterizados como hipossuficientes, gerando um equilíbrio entre as partes litigantes de um processo.

O legislador ao regulamentar Assistência Jurídica, delimitou seu alcance, assegurando ao beneficiário a isenção das despesas processuais elencadas no artigo 98, §1º e incisos do CPC, no entanto, sem isenta-lo do pagamento das multas processuais e dos honorários advocatícios sucumbenciais.

Na esfera jus laboral são os sindicatos das categorias profissionais que realizam e prestam Assistência Jurídica, conforme previsão do artigo 14 e seguintes da lei 5.584/70:



Art. 14. Na Justiça do Trabalho, a assistência judiciária a que se refere a Lei nº 1.060, de 5 de fevereiro de 1950, será prestada pelo Sindicato da categoria profissional a que pertencer o trabalhador. (BRASIL, 1970)

3 O direito internacional e a garantia dos direitos fundamentais

Os direitos e garantias fundamentais assegurados pelo constituinte, nos termos do artigo 5º, §2º da CRFB/88, não excluem outros que decorrerem de tratados internacionais, sendo possível concluir que os direitos e garantias fundamentais dos instrumentos internacionais compõem o ordenamento jurídico brasileiro.

O legislador constituinte ao incluir no texto constitucional o §2º do art. 5º, reconheceu a vinculação do Estado às obrigações assumidas decorrentes de tratados internacionais, dos quais é signatário, não podem ser revogadas por lei posterior. (MAZZUOLI, 2011)

O Pacto de San José da Costa Rica, ratificado pelo Brasil, é Tratado de Direitos Humanos e *status* materialmente constitucional, portanto de observância obrigatória quanto ao tema em análise, ante a previsão do artigo 8 do direito à Assistência Jurídica gratuita a todas as pessoas.

Convenção Americana de Direitos Humanos (1969) - Pacto de San José da Costa Rica

Artigo 8º - Garantias judiciais - 1. Toda pessoa terá o direito de ser ouvida, com as devidas garantias e dentro de um prazo razoável, por um juiz ou Tribunal competente, independente e imparcial, estabelecido anteriormente por lei, na apuração de qualquer acusação penal formulada contra ela, ou na determinação de seus direitos e obrigações de caráter civil, trabalhista, fiscal ou de qualquer outra natureza. (Convenção Americana de Direitos Humanos, 1969)



3.1 Hierarquia supralegal das convenções da OIT

Os tratados de direito internacional ratificados pelo Brasil são internalizados de forma hierarquizada no ordenamento jurídico, sendo posicionamento do Supremo Tribunal Federal, que os tratados internacionais que versem sobre matéria relacionada a Direitos Humanos possuem natureza infraconstitucional e supralegal excepcionado os tratados aprovados pelo quórum previsto no art. 5º, §3º da CRFB/88 que possuem natureza constitucional.

A natureza de norma supralegal dos tratados internacionais de direitos humanos leva a inaplicabilidade da norma infraconstitucional conflitante, anterior ou posterior a adesão.

Os diplomas normativos aprovados pela Conferência Internacional do Trabalho da Organização Internacional do Trabalho – Convenções da OIT, classificados como tratados de direitos humanos, estabelecem que normas jurídicas aplicadas aos Estados membros e, ratificadas pelo Brasil, ingressam no ordenamento jurídico com hierarquia e natureza de norma supralegal.

Assim, necessária é a verificação de validade dos dispositivos da lei brasileira promulgada com as previsões constitucionais e com as obrigações assumidas pela ratificação dos Tratados e Convenções de Direitos Humanos.

3.2 O controle de convencionalidade

A lei brasileira promulgada internamente, obrigatoriamente, deve ser compatível com a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 e com os tratados e convenções internacionais ratificadas pelo Brasil, ou seja, necessário Controle de Constitucionalidade.



de (controle material com a CRFB/88) e Controle de Convencionalidade (controle material com os tratados internacionais de direitos humanos ratificados).

Para verificar a validade da norma interna pela convencionalidade, necessário considerar a forma de aprovação do tratado de direito internacional internalizado.

O controle da norma interna em relação a tratados de direito humanos aprovados pelo quórum de Emenda Constitucional previsto no §3º, do art. 5º, da CRFB/88 será de constitucionalidade difusa e concentrada em relação a tratados de direitos humanos aprovados por quórum distinto da Emenda Constitucional e com *status* de norma supralegal faz-se controle difuso da legalidade e o controle de convencionalidade.

Já o controle de norma interna em relação a tratados de Direito Internacional, que não de direito humanos e internalizados no ordenamento jurídico brasileiro com *status* de lei ordinária, ante o surgimento de antinomias, deve ser realizado considerando o estudo e análise do caso concreto de forma a privilegiar a norma mais benéfica (direito interno ou direito internacional internalizado) ao sujeito de direito.

Portanto, Controle de Convencionalidade é mecanismo de compatibilização das normas jurídicas internas com as normas de direito internacional ratificadas pelo Brasil, existindo antinomia entre as normas, com prevalência da norma internacional com *status* supralegal.

Controlar a convencionalidade significa compatibilizar verticalmente as normas do direito interno com os comandos dos tratados internacionais de direitos humanos ratificados e em vigor no Estado. Trata-se do exercí-



cio que há de fazer o juiz de análise da conformidade das normas internas com o que dispõem os tratados internacionais de direitos humanos em vigor no Estado, para o fim de retirar a validade da norma interna menos benéfica. (MOLINA,.; MAZZUOLI, 2017)

O Poder Judiciário tem por obrigação aplicar as Convenções da OIT ratificadas pelo Brasil e invalidar as leis internas incompatíveis com as internacionais, nos moldes da jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos.

De fato, desde o julgamento do Caso Almonacid Arellano e outros Vs. Chile, de 26 de setembro de 2006, a Corte Interamericana tem assentado que o Poder Judiciário dos Estados-partes à Convenção Americana deve controlar a convencionalidade entre as normas jurídicas internas que aplicam nos casos concretos e os tratados internacionais de direitos humanos em vigor no Estado.. (IBIDEM)

4 Reforma trabalhista e antinomia das normas

Os artigos inseridos na CLT pela reforma trabalhista que regulamentam a concessão da justiça gratuita e o alcance do benefício apresentam antinomia do §4º do art. 790 e art. 790-A, caput da CLT, face aos §§ 2ª e 3ª do art. 844 da CLT.

Art. 790. [...] §4º O benefício da justiça gratuita será concedido à parte que comprovar insuficiência de recursos para o pagamento das custas do processo.

Art. 790-A. São isentos do pagamento de custas, além dos beneficiários de justiça gratuita.

Art. 844. [...]

§2º Na hipótese de ausência do reclamante, este será condenado ao pagamento das custas calculadas na forma do art. 789 desta Consolidação, ainda que beneficiário da justiça gratuita, salvo se comprovar, no prazo de quinze dias, que a ausência ocorreu por motivo legalmente justificável.



§3º O pagamento das custas a que se refere o §2º é condição para a propositura de nova demanda. (BRASIL, 2017)

A antinomia é o conflito entre normas válidas, que emanar de autoridades competentes em um mesmo âmbito normativo, com comandos que se opõem e, portanto, dificultam a aplicação ao caso concreto.

A existência de antinomia dentro de uma mesma norma (CLT), no aspecto da Gratuidade da Justiça, requer do magistrado, ao apreciar o caso concreto, ponderação e razoabilidade.

Maria Helena Diniz afirma que a real antinomia jurídica é uma situação problemática que requer uma solução satisfatória e de acordo com a justiça social e como demais fontes do direito, deverá o aplicador do direito socorrer-se: 1) Aos princípios gerais de direito, elementos normativos operantes nos casos concretos problemáticos, decorrentes de uma estimativa objetiva, ética e social. Princípios e normas funcionam conjuntamente, ambos têm caráter prescritivo. Atuam os princípios, diante das normas, como fundamento de atuação do sistema normativo e como fundamento criteriológico, isto é, como limite da atividade jurisdicional. 2) Aos valores predominantes na sociedade, positivados, implícita ou explicitamente, pela ordem jurídica, para proporcionar a garantia necessária à segurança da comunidade.

O juiz deverá, portando, havendo real antinomia normativa, optar pela norma mais justa ao solucionar o conflito, orientando-se por critérios seguros, podendo até servir-se de critério metanormativo, superior a normas em benefício do fim social e do bem comum. (MACHADO, 2017)

Antinomia normativa exige solução do conflito pela norma mais justa, a se identificar utilizando o critério hierárquico, da especialidade, cronológico e da lei mais benéfica.

A OIT tem por objetivo a universalização das regras trabalhistas e a proteção dos direitos trabalhistas, porém, assegura aplicabilidade da norma mais favorável ao trabalhador no artigo 19, §8º da



Constituição da OIT nos casos que envolvam antinomia normativa:

Em caso algum, a adopção de uma convenção ou de uma recomendação pela Conferência, ou a ratificação de uma convenção por um Membro devem ser consideradas como podendo afectar qualquer lei, qualquer sentença, qualquer costume ou qualquer acordo que assegurem condições mais favoráveis para os trabalhadores interessados que as previstas pela convenção ou recomendação. (Constituição da OIT, 1919)

Portanto, no exercício do controle de convencionalidade da norma interna, pelo juiz ou tribunal, com os tratados internacionais de direitos humanos, necessário identificar o status hierárquico e, obrigatoriamente, observar o princípio *pro homine*, que assegura a aplicabilidade da norma mais favorável ao trabalhador e especificamente ao instituto do acesso à justiça e da justiça gratuita, necessário o controle dos dispositivos da Lei 13.467/2017 com os artigos 8 e 10 da Declaração Universal dos Direitos do Homem de 1948, artigo 14, I do Pacto Internacional Sobre Direitos Cíveis e Políticos de 1966 e artigo 8 da Convenção Americana Sobre Direitos Humanos de 1969 (Pacto de San José da Costa Rica).

Tratando-se de instrumentos internacionais de direitos humanos, a aplicação das convenções e recomendações da OIT no plano do direito doméstico há de atender ao princípio *para o homine*, segundo o qual a primazia é da norma que, no caso concreto, mais proteja o trabalhador sujeito de direitos. (MAZZUOLI, 2013)

Declaração Universal dos Direitos do Homem

Artigo 8 - Toda a pessoa tem direito a recurso para as jurisdições nacionais competentes contra os actos que violem os direitos fundamentais reconhecidos pela Constituição ou pela lei.

Artigo 10 - Toda a pessoa tem direito, em plena igualdade, a que a sua causa seja equitativa e publicamente julgada por um tribunal independente e imparcial que decida dos seus direitos e obrigações ou das razões de



qualquer acusação em matéria penal que contra ele seja deduzida. (Declaração Universal dos Direitos do Homem, 1948)

Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos

Artigo 14 - 1. Todas as pessoas são iguais perante os tribunais e as cortes de justiça. Toda pessoa terá o direito de ser ouvida publicamente e com devidas garantias por um tribunal competente, independente e imparcial, estabelecido por lei, na apuração de qualquer acusação de caráter penal formulada contra ela ou na determinação de seus direitos e obrigações de caráter civil. A imprensa e o público poderão ser excluídos de parte da totalidade de um julgamento, quer por motivo de moral pública, de ordem pública ou de segurança nacional em uma sociedade democrática, quer quando o interesse da vida privada das Partes o exija, que na medida em que isso seja estritamente necessário na opinião da justiça, em circunstâncias específicas, nas quais a publicidade venha a prejudicar os interesses da justiça; entretanto, qualquer sentença proferida em matéria penal ou civil deverá torna-se pública, a menos que o interesse de menores exija procedimento oposto, ou processo diga respeito à controvérsia matrimoniais ou à tutela de menores. (BRASIL, 1992)

Convenção Americana de Direitos Humanos (1969) - Pacto de San José da Costa Rica

Artigo 8º - Garantias judiciais - 1. Toda pessoa terá o direito de ser ouvida, com as devidas garantias e dentro de um prazo razoável, por um juiz ou Tribunal competente, independente e imparcial, estabelecido anteriormente por lei, na apuração de qualquer acusação penal formulada contra ela, ou na determinação de seus direitos e obrigações de caráter civil, trabalhista, fiscal ou de qualquer outra natureza. (Convenção Americana de Direitos Humanos, 1969)

5 A reforma trabalhista e a gratuidade da justiça

A Reforma Trabalhista instituída pela Lei 13.467/2017 ao incluir no ordenamento jus laboral dispositivos restritivos de direitos sociais e fundamentais exige a realização de controle jurisdicional, com parâmetro na Constituição e nas normas internacionais de direitos humanos incorporadas ao ordenamento jurídico brasileiro.



O artigo 790, § 3º da CLT estabelece os pressupostos comprobatórios da ausência de recursos e para presunção legal de necessidade, reconhecendo como hipossuficiente aquele percebe salário igual ou inferior a 40% (quarenta por cento) do limite máximo dos benefícios do Regime Geral de Previdência Social.

Necessário destacar que a configurado os pressupostos ensejadores da justiça gratuita previstos no artigo 790, §3º da CLT é “faculdade” do juízo a concessão, sendo que a gratuidade da justiça é medida que se impõe necessária a garantir o acesso à justiça, independentemente a renda, sob pena de violação dos direitos e garantias fundamentais de assistência jurídica integral e gratuita (art. 5º, LXXIV, CF) e violação ao Acesso à Justiça (art. 5º, XXXV, CF).

A previsão celetista de aplicação subsidiária do CPC incluída pela reforma trabalhista permite análise e aplicabilidade prática do instituto da justiça gratuita com fundamento no artigo 99, caput e §3º do CPC que assegura gratuidade à justiça a todos “com insuficiência de recursos para pagar as custas, as despesas processuais e os honorários advocatícios” e dispõe que a declaração de pobreza firmada pelo próprio interessado sob as penas da lei é considerada prova de hipossuficiência econômica da pessoa física, nos termos do art. 1º, caput, da Lei 7.115/1983,

Corroborando esse entendimento, salientam-se as palavras de Bernardes (2017): Isso não significa, entretanto, que o princípio da proteção haja sido extirpado do Processo do Trabalho: como se trata de concretização do princípio constitucional da isonomia, o legislador ordinário não poderia mesmo fazê-lo. A interpretação dos dispositivos que regulamentam o Processo do Trabalho, portanto, deve ser feita à luz do princípio da isonomia.

Tal observação justifica, por exemplo, o deferimento da gratuidade de justiça a partir da mera declaração de hipossuficiência quando o recla-



mante estiver desempregado, ainda que recebesse – quando ainda estava vigente o contrato de trabalho – valor superior a 40% (quarenta por cento) do limite máximo dos benefícios do Regime Geral da Previdência Social, a despeito da nova redação do art. 790, §§3º e 4º, da CLT. Mesmo que o reclamante esteja empregado quando do ajuizamento e tramitação da reclamação trabalhista, a conclusão deve ser idêntica.

Ora, se, no Processo Civil (que regula lides entre pessoas que estão em plano de igualdade), a declaração de hipossuficiência feita por pessoa física se presume verdadeira (independentemente do salário recebido pelo requerente, conforme art. 99, §3º, do CPC), com muito mais razão a mera declaração do reclamante terá o mesmo efeito no Processo do Trabalho (no qual há, em princípio, proeminência do empregador). (BRUXEL, 2018)

Pecou o legislador ao inserir norma mais restritiva para concessão da justiça gratuita na Justiça do Trabalho em relação a norma aplicada nos processos cíveis, deixando de observar que a lides trabalhista de competência da justiça especializada questionam direitos a verbas de natureza alimentar e privilegiada (art. 100, §1º, CRFB/88).

Analisando os fatos históricos concomitantemente com os fatos da atualidade, que envolvem as relações e contratos de trabalho, constata-se haver desequilíbrio entre as partes que impõe ao trabalhador ônus e riscos desproporcionais e para evitar supressão e/ou renúncia de direitos trabalhistas necessário o acesso à justiça e que o Estado-juiz garanta paridade de armas entre as partes do processo.

[...] os trabalhadores, estariam impossibilitados de invocar o amparo da justiça, se para isso houvessem de arcar com o ônus de satisfazer aquelas despesas, do que redundaria, de um lado, o sacrifício dos seus direitos, e, de outro, ofensa ao princípio de que a lei, assim como a justiça, que a faz atuar é igual para todos. (SANTOS, 2009)

Portanto, a aplicação do art. 15 do CPC exige aplicação de forma subsidiária e supletiva dos artigos 98 e 99 do CPC no proces-



so do trabalho e na Justiça do Trabalho quando compatível com a sistemática do processo laboral, verificado a omissão do legislador e regramento distinto, para do instituto da justiça gratuita, com maior restrição na Justiça do Trabalho.

Aplicação subsidiária x aplicação supletiva. Não se trata somente de aplicar as normas processuais aos processos administrativos, trabalhistas e eleitorais quando não houver normas, nestes ramos do direito, que resolvessem a situação. 1.1. Aplicação subsidiária ocorre também em situações nas quais não há omissão. Trata-se, como sugere a expressão “subsidiária”, de uma possibilidade de enriquecimento, de leitura de um dispositivo sob outro viés, de extrair-se da norma processual eleitoral, trabalhista ou administrativa um sentido diferente, iluminado pelos princípios fundamentais do processo civil. 1.2. Aplicação supletiva é que ocorre apenas quando há omissão. Aliás, o legislador, deixando de lado a preocupação com a própria expressão, precisão de linguagem, serve-se de duas expressões. Não deve ter suposto que significam a mesma coisa, senão, não teria usado as duas, mas como empregou também a mais rica, mais abrangente, deve o intérprete entender que é disso que se trata. (WAMBIER; MELLO; RIBEIRO; CONCEIÇÃO, 2015)

O legislador ao considerar facultativa a concessão da justiça gratuita mesmo que comprovado os requisitos e dispondo possibilidade de imposição do ônus de pagamento de honorários sucumbenciais, honorário periciais e custas processuais, ao beneficiário da justiça gratuita, nos termos dos artigos 790-B, caput e §4º; 791-A, caput e §4º e, o §2º do art. 844 da CLT incluídos pela reforma trabalhista, restringiu o acesso à justiça.

A restrição ao acesso à justiça gerada pela reforma trabalhista confirma-se com a leitura do artigo 791-A, §4º da CLT que preceitua que serão devidas as despesas processuais pelo beneficiário da gratuidade de Justiça e exigidas se a parte obter ganhos no processo ou em outro processo, que as pague.



Concedida a gratuidade da justiça, os ganhos obtidos em processo na justiça do trabalho, por serem, em regra, de natureza alimentar, não estão sujeitos a pagamento de custas e despesas processuais, enquanto perdurar a situação de hipossuficiência econômica do beneficiário, sendo proibida a execução das despesas processuais daquele que comprova ausência de recursos.

6 A ação direta de inconstitucionalidade (adi) 5766

O procurador-geral da República, Rodrigo Janot, ajuizou no Supremo Tribunal Federal (STF) a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 5766, com pedido de liminar, contra dispositivos da lei 13.467/2017, que, em seu entendimento, estabelecem “restrições inconstitucionais à garantia de gratuidade judiciária aos que comprovem insuficiência de recursos, na Justiça do Trabalho”.

Primeiramente deve-se observar que os tópicos atacados na ADI 5766, tratam do pagamento de custas e honorário pelo beneficiário da justiça gratuita.

Na votação da ADI 5766, os Ministros divergiram do Relator Ministro Barroso que considera que o excesso de litigiosidade no Brasil em matéria trabalhista resulta do descumprimento, pelos empregadores das obrigações trabalhistas, do ajuizamento de reclamações temerárias e da complexidade da legislação trabalhista, o que dificulta seu cumprimento e destaca que a reforma trabalhista abordou apenas as reclamações temerárias, não trazendo qualquer alteração referente a complexidade da legislação e o seu descumprimento contumaz que não gera ônus aos que não cumprem.



Considera o relator que a reforma trabalhista não apresenta desproporcionalidade em relação ao instituto da justiça gratuita e que o objetivo da alteração legislativa é a redução da litigiosidade “fútil”, ao impor “ônus” aquele que litigar e for sucumbente e portanto, a reforma não limita o acesso à justiça, esclarecendo que o trabalhador será garantido o acesso à justiça gratuita e integral, presentes os requisitos da hipossuficiente, finalizando, com a declaração de necessidade de preservação das verbas alimentares e do mínimo existencial do trabalhador, não podem haver cobranças sucumbenciais sobre valores imprescindíveis à subsistência do trabalhador litigante..

O Ministro Barroso declarou que o legislador objetivou acabar com a litigiosidade excessiva na justiça do trabalho, que prejudicar os próprios trabalhadores e os empreendedores corretos e honestos, ao alterar o regramento da justiça gratuita, insinuando que o posicionamento do Relator está direcionado para o crescimento econômico do país e não às garantias de amplo e igualitário acesso à Justiça do trabalhador economicamente desfavorecido.

A ADIN foi julgada parcialmente procedente para assentar interpretação conforme a Constituição, consubstanciada nas seguintes teses:

1. O direito à gratuidade de justiça pode ser regulado de forma a desincentivar a litigância abusiva, inclusive por meio da cobrança de custas e de honorários a seus beneficiários.
2. A cobrança de honorários sucumbenciais do hipossuficiente poderá incidir:
 - (i) sobre verbas não alimentares, a exemplo de indenizações por danos morais, em sua integralidade; e
 - (ii) sobre o percentual de até 30% do valor que exceder ao teto do Regime Geral de Previdência Social, mesmo quando pertinente a verbas remuneratórias.



3. É legítima a cobrança de custas judiciais, em razão da ausência do reclamante à audiência, mediante prévia intimação pessoal para que tenha a oportunidade de justificar o não comparecimento. (BRASIL, 2018)

Insta observar que o voto do Ministro Barroso foi pela constitucionalidade da cobrança de honorários sucumbenciais dos beneficiários da gratuidade de justiça, destacando e defendendo o resguardo dos valores alimentares e o mínimo existencial.

O Ministro Edson Fachin apresentou voto divergente ao do relator e reconhecendo total inconstitucionalidade dos dispositivos questionados pela ADI 5766, por tratar de garantia fundamental, com previsão na constituição federal, em normas internacionais, com dimensões calcadas na doutrina e precedentes, concluindo com posicionamento de que a restrição no âmbito trabalhista, como fez a nova lei, pode eliminar o único caminho dos trabalhadores para garantia dos direitos sociais, o que a torna incompatível com o estado democrático de direito.

O julgamento foi suspenso, ante pedido de vista antecipada dos autos pelo Ministro Luiz Fux. Portanto, ainda não há posicionamento do STF sobre o assunto.

Conclusão

A reforma trabalhista ao inserir no ordenamento jus laboral os artigos 790-B, caput e § 4º; 791-A, §4º e §2º do art. 844 da CLT restringiu o acesso à justiça do trabalho, impondo ao trabalhador hipossuficiente os ônus e os riscos do litígio trabalhista, incluindo o pagamento de custas e despesas processuais de sucumbência, com os créditos trabalhistas auferidos no processo, em prejuízo do sustento próprio e do de sua família.



Nos resta apenas aguardar como as varas do Trabalho, TRTs e o Tribunal Superior do Trabalho irão encarar a reforma processual trabalhista e seus impactos no acesso à Justiça dos trabalhadores.

A cobrança de custas e despesas processuais do beneficiário de justiça gratuita, intimida o trabalhador pobre que teme o bloqueio dos créditos alimentares obtidos, essências a para subsistência, para pagar as despesas processuais.

O sistema normativo privilegia e dispõe que as normas jurídicas não se excluem devendo se complementar quando possível, concluído da análise do art. 1º, caput, da Lei 7.115/1983 e do art. 99, §3º do Código de Processo Civil que a mera Declaração da hipossuficiência é suficiente para comprovar a ausência de recursos.

Por fim, a concessão da gratuidade da justiça é garantida a todos que não tenham condições de arcar com os custos do processo que exige verificação através da análise dos fatos e casos concretos individualmente.

A aplicação dos dispositivos inseridos no ordenamento jurídico laboral pela reforma trabalhista, que regulamentam o instituto da justiça gratuita na seara laboral, devem ser submetidos ao controle de constitucionalidade, de convencionalidade e principiológico.

Não há falar em inconstitucionalidade da reforma trabalhista no todo e nem mesmo afirmar afronta direta a constituição ou a convenção da OIT de dispositivo específico, porém, concretamente se verifica, que o atual regramento da justiça gratuita para Justiça do Trabalho restringe a concessão benefício, exige comprovação de requisitos especificados pela norma e está sendo aplicado de forma diversa das demais esferas judiciais, conseqüentemente, esta restringindo o acesso a justiça garantido constitucionalmente.



O fato do labor ser necessário para manutenção da ordem econômica e social, autoriza a instituição de regramento extremamente restritivo na Justiça do Trabalho para o acesso à justiça, não observando o legislador que os direitos guerreados nas lides trabalhistas, em regra, referem-se a verbas constitucionalmente consideradas de natureza alimentar e privilegiada, portanto, exigem a garantia pelo Estado de amplo acesso à justiça.

Referências

CAPPELLETTI, Mauro. **Acesso à Justiça**. Trad. Tupinambá Pinto de Azevedo. In Revista do Ministério Público Nova Fase, Porto Alegre, v. 1, n. 18, p. 8-26, 1985, p. 9.

BRASIL. **Constituição Da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm Acesso em: 28. ago. 2018.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à Justiça**. Traduzido por Ellen Gracie Northfleet. 1ª ed. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris. 2002, p. 9

FILHO, José Bittencourt. **Acesso à justiça: por onde passa a desigualdade**. In: ALMEIDA, Eneá Stutz e. (Org.). Direitos e garantias fundamentais. Florianópolis. Fundação Boiteux, 2006. p. 47-78.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 23 jun. 2018.

AIVAREZ, Anselmo Prieto. **Uma moderna concepção de assistência jurídica gratuita**. Revista da Procuradoria Geral do Estado de



São Paulo. São Paulo: IMESP-Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, v. 53, 2000. p. 151.

MIRANDA. **Comentários ao Código de Processo Civil**. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1979. Tomo I. p. 642.

BRASIL. **Lei nº 5.584, de 26 de junho de 1970**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L5584.htm Acesso em: 28 ago. 2018.

MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **O controle jurisdicional da convencionalidade das leis**. 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011. p. 28-29

Convenção Americana de Direitos Humanos (1969) - Pacto de San José da Costa Rica. Disponível em: <http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/bibliotecavirtual/instrumentos/sanjose.htm> Acesso em: 27 ago. 2018.

MOLINA, André Araújo; MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **O Controle de Convencionalidade da Reforma Trabalhista**. Revista *Dat@venia*, v.9, n.º 1 (jan./abr. 2017), p. 36.

BRASIL. **Lei nº 13.467, de 13 de julho de 2017**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13467 Acesso em: 15 fev. 2018.

MACHADO, Paulo Marcos de Moraes. **O Acesso à Justiça na Reforma Trabalhista**. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/62751/o-acesso-a-justica-na-reforma-trabalhista> Acesso em: 27 ago. 2018.

Constituição da OIT, 1919. Disponível em: <https://www.dgert.gov.pt/constituicao-da-organizacao-internacional-do-trabalho> Acesso em: 28 ago. 2018.



MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **Integração das Convenções e Recomendações Internacionais da OIT no Brasil e sua aplicação sob a perspectiva do princípio *pro homine***. Revista do Tribunal Regional do Trabalho da 15ª Região, n°. 43, 2013. p. 93.

Declaração Universal dos Direitos do Homem de 1948. Disponível em: <https://www.pcp.pt/actpol/temas/dhumanos/declaracao.html>
Acesso em: 27 ago. 2018.

BRASIL. Decreto nº 592, de 6 de julho de 1992. **Pacto Internacional sobre Direitos Cíveis e Políticos**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D0592.htm Acesso em: 27 ago. 2018.

Convenção Americana de Direitos Humanos (1969) - Pacto de San José da Costa Rica. Disponível em: <http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/bibliotecavirtual/instrumentos/sanjose.htm> Acesso em: 27 ago. 2018.

BRUXEL, Charles. **A Reforma Trabalhista e a Justiça Gratuita: Soluções Interpretativas para Garantir o Acesso à Jurisdição Laboral Após a Lei 13.467/2017**. Disponível em: <http://ostrabalhistas.com.br/reforma-trabalhista-e-justica-gratuita-solucoes-interpretativas-para-garantir-o-acesso-jurisdicao-laboral-apos-lei-13-4672017/> Acesso em: 18 ago. 2018

SANTOS, Moacyr Amaral. **Primeiras linhas de direito processual civil**. 25. ed., São Paulo: Saraiva, 2009, v. 1, p. 324.

WAMBIER, Teresa Arruda Alvim; MELLO, Rogério Licastro Torres de; RIBEIRO, Leonardo Ferres da Silva; CONCEIÇÃO, Maria Lúcia Lins. **Primeiros comentários ao Novo Código de Processo Civil**. Artigo por artigo. São Paulo: RT, 2015, p. 75.

BRASIL. **Informativo 901 STF. ADI e “Reforma Trabalhista”, 2018**. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo901.htm> Acesso em: 28 ago. 2018.



GRATUIDADE E DESPESAS PROCESSUAIS NA JUSTIÇA DO TRABALHO

UMA REFLEXÃO CRÍTICA DA PERSPECTIVA DO ACESSO À JUSTIÇA COM A REFORMA TRABALHISTA

Ana Paula Marques Andrade¹
Saul Duarte Tibaldi²

Resumo: A reforma trabalhista que entrou em vigor em nosso país em novembro de 2017, alterou substancialmente a Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT), tanto o direito material, como o direito processual. Assim, o presente artigo tem a finalidade de abordar as mudanças nas regras processuais que dizem respeito a gratuidade da justiça, pagamento de custas e honorários, pretendendo assim, demonstrar à sociedade o conteúdo dessas normas e suas consequências no acesso à justiça. Para tanto, a pesquisa foi realizada através de consulta em doutrina nacional e internacional, jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e a legislação brasileira sobre o assunto. Ao final do trabalho, chega-se à conclusão de que as regras processuais investigadas têm como impacto negativo, a obstaculização do acesso à justiça do trabalho, de modo que tais dispositivos devem ser declarados inconstitucionais, visto que violam direitos fundamentais, alternativamente, os operadores do direito, nas suas petições e

¹ Mestranda pela Universidade Federal do Mato Grosso (UFMT). Especialista em Direito e Processo do Trabalho e Direito Previdenciário pela Escola Superior do Ministério Público de Mato Grosso. Professora substituta na Universidade do Estado de Mato Grosso (UNEMAT). Advogada. Membro do Grupo de Pesquisa “O meio ambiente do trabalho equilibrado como componente do trabalho decente” (GPMAT/PPGD/UFMT). Bolsista da CAPES/FAPEMAT. E-mail: anapaula.mandrade@hotmail.com

² Doutor e Mestre em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). Professor nos cursos de Graduação e Mestrado e Diretor da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT). Líder do Grupo de Pesquisa “Direito ao Trabalho Contemporâneo”. E-mail: sauldt@ig.com.br



decisões podem utilizar como fundamento a lacuna axiológica presente no processo do trabalho em relação as normas da justiça gratuita, utilizando, para tanto, as regras previstas no Código de Processo Civil, já que são mais favoráveis do que as previstas na CLT.

Palavras-chave: Reforma Trabalhista. Justiça Gratuita. Acesso à justiça.

GRATUITY AND LITIGATION COSTS IN LABOR JUSTICE

A CRITICAL REFLECTION OF THE PERSPECTIVE OF ACCESS TO JUSTICE WITH THE LABOR REFORM

Abstract: The labor reform that came into force in our country in November 2017, substantially altered the Consolidation of Labor Laws (CLT), both material law and procedural law. The purpose of this article is to address changes in the procedural rules that concern the gratuitousness of justice, payment of costs and fees, in order to demonstrate to society the content of these norms and their consequences in access to justice. For this, the research was done through consultation in national and international doctrine, jurisprudence of the Federal Supreme Court and the Brazilian legislation on the subject. At the end of the work, it is concluded that the procedural rules investigated have the negative impact of obstructing access to labor justice, so that such devices must be declared unconstitutional, since they violate fundamental rights, alternatively, the operators in their petitions and decisions may use as a basis the axiological gap present in the labor process in relation to the rules of free justice, using, therefore, the rules provided for in the Code of Civil Procedure, since they are more favorable than the provided for in the CLT.

Keywords: Labor reform; Free Justice; Access to justice.

Introdução

O Projeto de Lei n. 6.787/2016, conhecido como a reforma trabalhista foi apresentado quase que às vésperas do natal, em 23 de dezembro de 2016, pelo Poder Executivo. Tal projeto tinha como



finalidade alterar apenas 7 artigos na Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT) e outras mudanças em leis esparsas, dispondo sobre eleições de representantes dos trabalhadores no local de trabalho, trabalho temporário, entre outras providências, tais como estabelecer que os prazos sejam contados em dias úteis.

Durante o trâmite do projeto, foram apensados outros projetos de lei que versavam sobre alterações na CLT. Ainda foi objeto de 850 propostas de emendas, havendo segundo o parecer para aprovação de tal projeto, audiências públicas, seminários e reuniões com atores da sociedade civil e agentes políticos, num pequeno intervalo de tempo, considerando um assunto de tamanha importância.

Em abril de 2017, a Comissão Especial proferiu parecer favorável ao projeto de lei em questão e as emendas apresentadas, sugerindo a alteração de no total oitenta e um artigos da CLT, além de outras mudanças em leis esparsas. No mesmo mês, o projeto foi encaminhado para a Câmara de Deputados e depois enviado ao Senado Federal. Assim, em menos de sete meses, foi aprovado pelo Congresso Nacional, o qual foi transformado na Lei Ordinária nº 13.467/2017, entrando em vigor no dia 11 de novembro de 2017.

Dentre os artigos que foram incluídos e alterados com a reforma trabalhista, incluem-se aqueles que se referem ao benefício da justiça gratuita, pagamento das custas processuais, honorários advocatícios e periciais, os quais serão explorados no presente artigo.

A questão que se coloca é que se tais regras podem ocasionar um obstáculo ao acesso à justiça, isto porque, mesmo que o reclamante for beneficiário da justiça gratuita, se for vencido, ainda que em parte, será condenado ao pagamento das custas processuais e honorários advocatícios sucumbenciais e/ou periciais



e não será suspensa a exigibilidade da execução de tais verbas. Assim, o presente estudo objetiva promover uma reflexão crítica acerca de tais dispositivos e seu confronto com os direitos de acesso à justiça e a assistência jurídica integral e gratuita, previstos na Constituição Federal.

A presente pesquisa adotará os métodos hipotético-dedutivo de abordagem, procurando partir de premissas gerais para chegar a uma conclusão específica sobre os temas aqui enfrentados. Para tanto, a pesquisa foi realizada através de consulta em doutrina nacional e internacional, jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e a legislação brasileira sobre o assunto.

1 Direitos fundamentais trabalhistas e sua efetividade através das garantias processuais

Os direitos humanos devem ser respeitados por todos os povos civilizados, de modo que tais direitos visam que todos tenham um padrão de vida adequado para a saúde e bem-estar sociais. Assim, partindo dessa ideia, é através do trabalho que se garante ao homem ter uma vida digna, através do seu desenvolvimento pessoal e moral (ALVARENGA, 2009, p.63).

Diante disso, a importância do elemento trabalho é premissa universal e tendo em vista a necessidade de valorização, proteção e salvaguarda, o maior documento histórico pós-guerra, a Declaração Universal dos Direitos Humanos, em seu artigo XXIII, 1, preceituou que *todo o ser humano tem direito ao trabalho, à livre escolha de emprego, a condições justas e favoráveis de trabalho e à proteção contra o desemprego.*



Dada a importância de tal direito, já que é por meio do trabalho que se garante a dignidade da pessoa humana, essência dos direitos humanos, a Constituição Federal de 1988, preocupou-se com a sua proteção e reconhecimento, ao positivizar em seu art. 6º o trabalho como um direito social fundamental, bem como assegurando um rol de direitos dos trabalhadores (art. 7º a 11 da CF). Dessa forma, tanto o acesso ao trabalho, como os direitos sociais trabalhistas são reconhecidos como fundamentais. Ademais, Delgado (2007, p. 28) anota que os direitos fundamentais do trabalho estão também presentes nos tratados e convenções internacionais ratificados pelo Brasil, bem como na legislação heterônoma estatal, completando os direitos que devem ser respeitados na relação do trabalho, conforme art. 5º, §2º e 7º, ambos da Carta Magna.

Desta forma, com a previsão de direitos fundamentais sociais, tal como acontece na Carta Magna vigente, o que dá legitimidade ao Estado Democrático de Direito é a concretização do princípio da dignidade da pessoa humana, sendo esta nas palavras de Sarlet (2001, p. 60):

a qualidade intrínseca e distintiva reconhecida em cada ser humano que o faz merecedor do mesmo respeito e consideração por parte do Estado e da comunidade, implicando, neste sentido, um complexo de direitos e deveres fundamentais que asseguram a pessoa tanto contra todo e qualquer ato de cunho degradante e desumano, como venham a lhe garantir as condições existenciais mínimas para uma vida saudável, além de lhe propiciar e promover sua participação ativa e o corresponsável nos destinos da própria existência e da vida em comunhão com os demais seres humanos.

Diante disso, percebe-se que o pressuposto da dignidade humana é a intangibilidade do direito à vida, sendo que seu conteúdo se



identifica com os valores presentes no art. 5º da Constituição Federal, agrupados em três categorias, quais sejam, as condições naturais - integridade física e psíquica-, condições materiais - meios para o exercício da vida digna - e as condições culturais – liberdade e convivência igualitária (MOLINA, 2013, p. 71).

Verifica-se, assim, a necessidade de assegurar o direito ao trabalho, pois, através dele, o ser humano consegue alcançar uma vida digna, contudo, não basta apenas ter acesso ao trabalho, é preciso também que haja direitos no trabalho, para que assim sua dignidade humana continue sendo preservada, de modo que as atividades laborais não violem a integridade física e psíquica do trabalhador.

Ocorre que o mercado financeiro, na busca do aumento de lucro, acaba precarizando as relações trabalhistas, de tal maneira que os trabalhadores, já que necessitam do seu salário para ter uma vida digna, acabam-se sujeitando a tais condições. Assim, como nem sempre os direitos trabalhistas são concretizados, os trabalhadores precisam socorrer à Justiça do Trabalho, para isso, deve ser lhes assegurado o amplo acesso à justiça a fim de que possam fazer jus aos seus direitos violados.

Neste ínterim, Delgado (2007, p. 29) assevera que:

Para a democracia brasileira, portanto, tão relevante quanto à correta identificação dos direitos fundamentais do trabalho, será sua real efetividade. Eis um desafio jamais proposto à democracia brasileira, em sua história, até fins do século XX. Provavelmente, é um dos maiores desafios para a construção democrática neste início do século XXI.

É nesse cenário que o processo surge como efetivo instrumento para efetivar os direitos fundamentais trabalhistas que foram



desrespeitados, pois não basta apenas a positivação destes, é necessário que eles sejam materializados, mas para isso, é importante que a parte que teve seus direitos violados tenha acesso à justiça, a fim de que se tenha êxito na efetivação daqueles, conforme será analisado adiante.

2 O acesso à justiça como direito humano fundamental e sua importância para concretização dos direitos fundamentais trabalhistas

O tema acesso à justiça é de grande relevância, tanto é, que a Declaração Universal dos Direitos Humanos, promulgada em 1948 pela Assembleia Geral das Nações Unidas que é referência em assegurar os direitos da dignidade da pessoa humana, em seu artigo X, reconheceu como direito humano, o princípio do acesso à justiça, ao preceituar que:

Toda a pessoa tem direito, em plena igualdade, a que a sua causa seja equitativa e publicamente julgada por um tribunal independente e imparcial que decida dos seus direitos e obrigações ou das razões de qualquer acusação em matéria penal que contra ela seja deduzida.

Pode se dizer ainda que o artigo VIII da Declaração Universal dos Direitos Humanos, vai ao encontro do princípio do acesso à justiça, ao afirmar que *Toda a pessoa tem direito a recurso efectivo para as jurisdições nacionais competentes contra os actos que violem os direitos fundamentais reconhecidos pela Constituição ou pela lei*. Da mesma forma, no artigo 8º da Convenção Interamericana de Direitos Humanos, também conhecida como Pacto de São José da Costa Rica, dispõe sobre o direito de acesso à Justiça.



Por sua vez, na Constituição Federal de nosso país, tal princípio foi firmado no artigo 5º, XXXV, que assim dispõe *a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito*. Esse direito está inserido no Título II, que versa sobre direitos e garantias fundamentais. Portanto, o direito de acesso à justiça, não só é considerado como um direito humano, mas também fundamental, pois, positivado na nossa Carta Magna e garantido em documentos internacionais, dos quais o Brasil é signatário, que reforçam a proteção deste direito.

A expressão “acesso à justiça” na lição de Cappelatti e Garth (1988, p.8) serve para:

determinar o sistema pelo qual as pessoas podem reivindicar seus direitos e/ou resolver seus litígios sob os auspícios do Estado. Primeiro, o sistema deve ser acessível a todos; segundo ele deve produzir resultados que sejam individual e socialmente justos.

O acesso à justiça é, portanto, viabilizado quando além das pessoas poderem socorrer ao Estado para resolver o litígio, ao final este conflito de interesses resulta em justiça para as partes. Souza (2013, p.44) que possui uma obra com o título destacado como Acesso à Justiça, ensina que:

O acesso à justiça é, ao mesmo tempo, uma garantia e em si mesmo também um direito fundamental; mais do que isso, é o mais importante dos direitos fundamentais e uma garantia máxima, pelo menos quando houver violação a algum direito, porque havendo essa violação, todos os demais direitos fundamentais e os direitos em geral, ficam na dependência do acesso à justiça.

O Estado brasileiro deve então efetivar esse direito, que, ao mesmo tempo é uma garantia, isto porque para recompor o direito



violado ou cessar a ameaça sobre ele, as pessoas devem ter livre acesso a tutela jurisdicional, pois, se não for viabilizado o acesso à justiça esses direitos e garantias violados ou iminentes de os serem, não poderão ser exercidos.

É importante destacar que o conceito de acesso à justiça acompanha a evolução dos direitos fundamentais, pois como visto acima, é um direito que garante os demais direitos fundamentais.

Neste íterim, é interessante mencionar as ondas renovatórias de acesso à justiça, descritas por Mauro Cappelletti e Bryant Garth na sua clássica obra *Acesso à Justiça*, que retratou a evolução do conceito teórico do acesso à justiça, enfatizando a sua importância como direito social fundamental e ponto central da moderna processualística. Segundo a obra, a completa “igualdade de armas” no processo, isto é, a garantia de que a conclusão final dependesse apenas dos méritos jurídicos relativos das partes adversas, sem relação com diferenças que sejam estranhos ao direito, constitui a perfeita efetividade do acesso à justiça, para tanto, a obra estuda os obstáculos que precisam ser superados para que isso aconteça, bem como apresenta algumas soluções para afastarem as diferenças estranhas aos direitos que possam interferir no resultado da lide.

As ondas, contextualizam a cronologia das implementações das mudanças para se alcançar a efetividade do acesso à justiça. São três ondas renovatórias do acesso à justiça descritas em tal obra, e a que nos interessa, é a que se refere a primeira onda, que decorre da verificação de que as partes processuais, nem sempre possuem as mesmas condições financeiras de arcar com as despesas processuais, nem o grau de conhecimento para o reconhecimento dos seus direitos, obstáculos estes que interferem na busca da paridade de armas.



Pombo (2016, p. 16) assinala que as implementações do acesso à justiça sugeridos pela primeira onda renovatória estão conectadas com o reconhecimento dos direitos fundamentais de segunda dimensão, os quais contemplavam o direito à igualdade material entre os cidadãos. Não bastava apenas prever direitos formalmente, se não houvesse instrumentos que possibilitassem o efetivo acesso a ele. Assim, torna-se claro que os altos custos, na medida em que uma ou ambas as partes devem suportá-los, constituem uma importante barreira ao acesso à justiça (CAPPELATTI; GARTH, 1988, p.18).

Mas, para não ser por vezes, motivo de empecilho para que às partes recorram ao Judiciário a fim de pleitear por seus direitos, o texto constitucional, em seu art. 5º, LXXIV é claro ao dispor assistência jurídica integral e gratuita a todos os necessitados. Aliás, é um direito que vem sendo reconhecido constitucionalmente, desde a Constituição de 1934, com exceção da Constituição de 1937, assegurando aos hipossuficientes financeiramente o acesso pleno à justiça (MESSITT, 1997, p.135-138).

Bebber (1997, p. 52) destaca que a expressão assistência jurídica integral tem o condão de garantir a todos os necessitados o acesso à Justiça, seja através da assistência jurídica (indicação de advogado) ou da concessão do benefício da gratuidade judicial e extrajudicial. Ao utilizar a palavra integral, significa a abrangência de todas as situações existentes, seja honorários advocatícios ou periciais sucumbenciais. Para o autor (BEBBER, 1997, p. 52), tal direito foi de tamanha preocupação do legislador que foi inserido no capítulo dos direitos e garantias fundamentais.

A gratuidade da justiça compreende, conforme art. 98, §1º, I e VI do Código de Processo Civil, dentre outros, as taxas ou as custas



judiciais, os honorários do advogado e do perito. A parte então que teve concedido o benefício da justiça gratuita não deve pagar as custas judiciais e os honorários advocatícios ou periciais, diferentemente do que foi introduzido na CLT através da reforma trabalhista, violando, assim, um direito/garantia tão peculiar, pois, *o ordenamento jurídico que obriga o litigante necessitado a pagar qualquer despesa processual não está a atender ao princípio do acesso à justiça* (SOUZA, 2013, p. 27).

Vale frisar que a assistência judiciária aos necessitados, não significa que deixarão de ser condenados ao pagamento das custas e despesas processuais se forem vencidos, mas que haverá suspensão provisória da exigibilidade do pagamento, que na justiça do trabalho, se no prazo de dois anos subsequentes ao trânsito em julgado da decisão que condenou a parte vencida, o credor demonstrar que deixou de existir a situação de insuficiência de recursos que justificou a concessão de gratuidade ao vencido, este deverá pagar, contudo, extinguirá essa obrigação, caso ultrapasse tal prazo.

As inovações trazidas ao processo do trabalho, através das redações dos artigos 790-B, 791-A, caput e parágrafo 4º e 844, parágrafo 2º introduzidas na CLT, pela reforma trabalhista, no que diz respeito ao objeto do trabalho, realça os obstáculos previstos nessa primeira onda do acesso à justiça, isto porque determina o pagamento pela parte sucumbente no objeto da perícia de honorários periciais e/ou de sucumbência, no caso em que, mesmo sendo beneficiária da gratuidade, tenha obtido em juízo, em qualquer processo, créditos capazes de suportar a referida despesa e ainda estabelece o pagamento de custas processuais, no caso em que, mesmo sendo beneficiário da justiça gratuita, não compareça à audiência sem motivo legalmente justificável.



Tais dispositivos vão de encontro ao direito constitucional de gratuidade, por consequência inviabiliza o acesso à justiça, vez que a nova lei ignorou a hipossuficiência econômica presumida do trabalhador e a natureza alimentar do crédito trabalhista, os quais não podem ser compensados, conforme se depreende dos art. 1.707 do Código Civil, §1º do art. 100 da Constituição Federal e art. 833, IV do Código de Processo Civil.

Assim, tais mudanças podem fazer com que muitas pessoas deixem de recorrer à justiça, para, quiçá, não piorar sua situação financeira, já que mesmo tendo-lhe sido concedido o benefício da justiça gratuita, não terá suspensão a exigibilidade de tais verbas, devendo arcar com as despesas processuais (custas e honorários advocatícios e/ou periciais), se for parte vencida. Neste sentido, já advertia Nery Júnior (2013, p.127):

(...) Se a lei, atendendo ao preceito constitucional, permite o acesso do pobre à Justiça, como poderia fazer com que, na eventualidade de perder a ação, tivesse que arcar com os honorários advocatícios da parte contrária? Seria, a nosso juízo, vedar o acesso ao Judiciário por via transversa porque, pendente essa espada de Dâmoceles sobre a cabeça do litigante pobre, jamais iria ele querer promover qualquer ação judicial para a garantia de um direito ameaçado ou violado.

Desta maneira, o que se verifica é que o legislador ordinário ao criar o novo Código de Processo Civil, que entrou em vigor no ano anterior ao da vigência da reforma trabalhista, efetivou esse direito da integralidade da gratuidade judiciária, por outro lado, quando da reforma trabalhista, esse direito foi violado, e, tal situação aqui nesta seara, se revela mais grave, visto que a maioria das pessoas que buscam a Justiça do Trabalho estão desempregadas ou mesmo que



não, são pessoas com baixo poder aquisitivo, além de que em regra, os valores percebidos, tem caráter alimentar. Nesse sentido, assevera de Souza Júnior (2017, p. 386):

Não é possível transigir interpretativamente nessa matéria porque a assistência jurídica integral e gratuita é um instrumento fundamental de viabilização do efetivo acesso à Justiça. Não se pode permitir que, em pleno século XXI, seja juridicamente tolerável a reconstrução de muralhas financeiras para tornar difícil ou impossível bater às portas dos tribunais para o indivíduo ter o seu day of court, tornando novamente atuais os densos estudos de Cappelletti e Garth sobre as ondas de acesso à justiça que começaram justamente pela superação dos obstáculos econômicos.

Evidencia-se, dessa forma, que num contexto das mudanças processuais realizadas pela reforma trabalhista, restringe ao máximo, o acesso à tutela jurisdicional pelo trabalhador, pessoa simples e destituída de riqueza na realidade de nosso país, tornando o processo judicial laboral arriscado e com apenações a essa pessoa humana trabalhadora, que em muitas situações já está em grande desvantagem para comprovar seus direitos.

Frisa-se nesta oportunidade, que um dos argumentos utilizados para a reforma trabalhista era a redução de custos pelo Estado e do ajuizamento de ações trabalhistas “aventureiras”, sendo que este último objetivo já foi alcançado, já que em 2016 foram ajuizadas 3.957.179 ações, e no ano de 2018 houve uma redução para 3.215.804 ações, conforme dados da Coordenadoria de Estatística e Pesquisa do TST (2016, 2018).

No entanto, se a intenção era diminuir as ações aventureiras, a punição da litigância de má-fé já era admitida pela doutrina e jurisprudência, como forma de impedir a utilização abusiva do direito de demanda, não sendo necessário restringir o acesso dos trabalha-



dores à justiça de forma desmedida. O simples fato de ver seu pedido julgado improcedente não pode acarretar qualquer penalidade ao reclamante, por outro lado, a má-fé devidamente comprovada deve ser punida. A atual previsão normativa, *trata-se de verdadeira punição da litigância, posto que dispensa a demonstração da má-fé do trabalhador* (ALMEIDA, 2017, p.218).

De fato, o número apresentado pelo Relatório Geral da Justiça do Trabalho (COORDENADORIA DE ESTATÍSTICA E PESQUISA DO TST, 2018) é expressivo, pois indica que 3.675.042 casos novos foram recebidos na Justiça do Trabalho em 2017, mas vale ressaltar que de acordo com o Relatório Justiça em Números, emitido pelo Conselho Nacional de Justiça (2018) relativo aos dados do ano de 2017, os gastos com assistência judiciária gratuita equivalem nem a 10% do total das despesas do Poder Judiciário, sendo que os Tribunais Regionais Federais possuem os maiores gastos com assistência judiciária gratuita, proporcionalmente às suas despesas, e os tribunais de justiça, os maiores gastos por habitante, ou seja, a Justiça do Trabalho sequer está no topo entre as que mais tem gastos com a assistência judiciária gratuita.

Visto isso, não é todo o reclamante que deve ser penalizado por buscar a Justiça do Trabalho, pois a realidade do judiciário brasileiro em razão do alto número de ingresso de ações, não pode fazer que todos aqueles que possam vir a depender do poder jurisdicional para ver seus direitos garantidos, sejam afetados. Outras medidas devem ser levadas em consideração, para que haja redução desse número.

Desta forma, nesse cenário que se encontra a legislação trabalhista, atinente as custas do processo, sobre o assunto em pauta, Arenhart, Marinoni e Mitidieiro, (2017, p. 173) argumentam que o custo



do processo pode desestimular o cidadão de ajuizar a ação, mesmo que tenha convicção de que seu direito foi violado ou está iminente de ser. Desta feita, outorgar direitos e técnicas processuais adequadas, não terá nenhuma eficácia se houver óbice a utilização do processo.

Diante desse fato, em que o cidadão pode deixar de se socorrer à Justiça, isto é capaz de incentivar o descumprimento das obrigações trabalhistas pelos empregadores, bem como influenciar na quebra do sistema previdenciário, diminuição do consumo e agravamento da crise econômica.

Em vista disso, se vê que o primeiro obstáculo decorrente da primeira onda de acesso à justiça, nas lições de Cappelatti e Garth, que já havia sido superado, diante da suspensão do pagamento das despesas processuais, em virtude da concessão do benefício da gratuidade da justiça, torna-se um problema atual, precisando novamente ser superado para que assim, a garantia de acesso à justiça possa ser efetivada e conseqüentemente todos os outros direitos sociais trabalhistas, eventualmente, desrespeitados nas relações contratuais, possam da mesma forma ser efetivados.

Denota-se, portanto, a importância do acesso à justiça, visto que esse direito fundamental é imprescindível para efetivação do princípio da dignidade da pessoa humana, eis que é essencial para a concretização dos demais direitos quando violados.

3 Buscando subsídios a fim de efetivar o princípio do acesso à justiça

Segundo o art. 769 da CLT, o direito processual comum será fonte subsidiária do direito processual do trabalho, exceto naquilo



em que for incompatível com as normas deste Título. Por sua vez, o art. 15 do CPC preceitua que: Na ausência de normas que regulem processos eleitorais, trabalhistas ou administrativos, as disposições deste Código lhes serão aplicadas supletiva e subsidiariamente.

Diante da redação de tais artigos, surge discussões se é possível aplicar regra processual civil quando há regra expressa em sentido diverso da CLT, de modo que há duas vertentes de interpretação sobre o alcance do art. 769 da CLT. A corrente restritiva preceitua que somente é permitida a aplicação subsidiária das normas do Processo Civil quando houver omissão da legislação processual trabalhista.

Por outro lado, a corrente evolutiva (também denominada sistemática ou ampliativa), permite a aplicação subsidiária do Código de Processo Civil ao Processo do Trabalho quando houver as lacunas ontológicas e axiológicas da legislação processual trabalhista. Além disso, defende a aplicação da legislação processual civil ao processo do trabalho quando houver maior efetividade da jurisdição trabalhista. Essa corrente evolutiva tem suporte nos princípios constitucionais da efetividade, duração razoável do trabalho e acesso real e efetivo do trabalhador à Justiça do Trabalho, bem como no caráter instrumental do processo.

As lacunas ontológicas verificam-se quando a norma não está mais compatível com os fatos sociais, por isso não é efetiva, enquanto nas lacunas axiológicas, há lei para o caso concreto, no entanto, sua aplicação se revela injusta, sendo incompatível com os valores da justiça.

Na medida em que o processo do trabalho foi criado para propiciar um melhor acesso do trabalhador à justiça, de modo que



suas regras processuais devem possibilitar este caminho, e ao revés a Lei 13.467/17 tornou o processo laboral menos efetivo e justo, trazendo retrocessos e criando obstáculos ao acesso do economicamente fraco à justiça, as regras do direito processual comum quando se tratar das normas relacionadas a gratuidade da justiça, devem ser aplicadas ao processo do trabalho, por conta das lacunas axiológicas presente neste ramo processual.

Bebber (2011, p.130) antes mesmo da reforma, diante da história evolutiva da legislação processual trabalhista já argumentava que *enquanto as regras processuais comuns foram sendo editadas e modificadas rumo à efetividade e tempestividades, as regras da CLT mantiveram-se inalteradas, ou, quando modificadas, o foram sem grande expressão*". É o que aconteceu com a reforma trabalhista. Assim, para o autor (Bebber, 2011, p.131-132), as melhoras advindas com o processo comum devem ser aplicadas ao processo do trabalho sempre que forem condizentes com um processo com resultados úteis, mesmo quando não há omissão nas leis processuais trabalhistas.

Esse também é o pensamento de Souto Maior (2017). Diz ele:

Uma questão intrigante se impõe aqui. É que já nos manifestamos no sentido de que o novo CPC não deveria ser aplicado ao Processo do Trabalho porque já se tinha na CLT um processo com as disposições necessárias para atender os objetivos de sua função instrumental e que a aplicação do novo CPC, inspirado no propósito de controlar a atuação do juiz, o que dificultaria mais a concretização de direitos sociais do que o contrário, e agora, diante de uma reforma processual trabalhista, que buscou atender, de forma direta e explícita, aos interesses do capital, especialmente no sentido de ameaçar e punir com altos custos processuais os trabalhadores, inviabilizando o seu acesso à justiça, nos vemos na contingência de buscar no CPC normas que possam evitar esse descabimento cometido pela "reforma".



Diante da realidade posta, a solução mais justa para melhorar a efetividade do processo trabalhista, é trazer, por meio da interpretação evolutiva do direito processual comum, as melhorias obtidas neste ramo processual, a fim de materializar o princípio constitucional de acesso à justiça, principalmente porque o crédito discutido em uma ação trabalhista, em regra, tem caráter alimentar, merecendo, assim, uma proteção maior.

Registra-se que no Supremo Tribunal Federal tramita a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.766, de iniciativa do Procurador-Geral da República, tendo por objeto a declaração de inconstitucionalidade dos art. 790-B, caput e §4º, e 844, §§ 2º e 3º da CLT, no tocante em que se possa interpretar como exigência de pagamento de custas e despesas processuais pelo beneficiário da justiça gratuita. Dois votos já foram proferidos, sendo um pelo Ministro Relator Luís Roberto Barroso, no qual foi no sentido de declarar parcialmente inconstitucionais os referidos dispositivos, fixando algumas teses.

Por outro lado, tem-se o voto da lavra do Ministro Edson Fachin, para que a ação seja julgada procedente, destacando que tais dispositivos são capazes de negar direitos fundamentais dos trabalhadores *ao impor barreiras que tornam inacessíveis os meios de reivindicação judicial de direitos, o que não se pode admitir no contexto de um Estado Democrático de Direito.*

Ressalta-se assim, para que os direitos fundamentais trabalhistas, que foram violados no contrato de trabalho, possam ser concretizados, é necessário garantir o direito fundamental do acesso à justiça, que por sua vez, em certas circunstâncias, só é possível se for garantido o direito fundamental de assistência integral aos necessita-



dos. Desse modo, o direito de acesso à justiça e assistência integral devem caminhar juntos.

Espera-se, portanto, que o STF, para que finalmente seja restabelecido a integralidade do direito fundamental de acesso gratuito à Justiça Trabalhista, julgue procedente a ADI, especialmente pelo fato de que, nesta justiça estamos lidando com trabalhadores, que em grande maioria não possuem condições mínimas para arcar com as custas judiciais e honorários, por consequência, também impedirá a ocorrência de todos os problemas econômicos e sociais, os quais simplesmente decorrem do obstáculo ao acesso à Justiça do Trabalho.

Ademais, até o julgamento da referida ação, os operadores do direito, nas suas petições e decisões podem utilizar como fundamento a lacuna axiológica presente no processo do trabalho em relação as normas da justiça gratuita, utilizando, para tanto, as regras previstas no Código de Processo Civil.

Conclusão

O presente trabalho possibilitou analisar se a mudança advinda com a reforma trabalhista no tocante a gratuidade e despesas processuais negou o direito ao acesso à justiça do trabalho.

Com o objetivo de reduzir as ações ajuizadas e diminuir o número de desemprego, foi aprovada a lei da reforma trabalhista, alterando as regras da gratuidade judiciária, impondo, por exemplo, a exigibilidade do trabalhador ao pagamento de honorários sucumbenciais, periciais e custas, mesmo que seja beneficiário da justiça gratuita, reascendendo assim, o obstáculo ao acesso efeti-



vo à justiça, que se faz presente na denominada “primeira onda”, expressão cunhada por Mauro Cappelletti e Briant Garth, em sua clássica obra “Acesso à Justiça”.

Dessa forma, os princípios constitucionais de acesso à justiça e assistência jurídica integral foram violados, tornando a gratuidade da justiça menos garantista na Justiça do Trabalho, em comparação com os outros ramos da justiça, desconsiderando a realidade vivenciada pela maioria daqueles trabalhadores que se socorrem à justiça, os quais se não estão desempregados, tem baixo poder aquisitivo, bem como a natureza alimentar do crédito trabalhista, ao estabelecer que os créditos recebidos na ação poderão servir como pagamento das obrigações decorrentes da sua sucumbência, os quais não podem compensados.

As mudanças analisadas acabam por deformar o processo laboral, já que as normas aqui então discutidas, tem o objetivo de inviabilizar o acesso à justiça, com previsões mais prejudiciais do que as presentes no próprio Código de Processo Civil. Visto isso, os subsídios trazidos por este trabalho, permite concluir que diante das lacunas axiológicas presente no processo do trabalho, deve ser aplicado o CPC naquele ramo processual, em relação às regras da assistência judiciária e sua abrangência, para que então o direito de acesso à justiça, que constitui ponto fundamental do princípio da dignidade da pessoa humana, seja materializado, e por consequência todos os outros direitos fundamentais trabalhistas sejam efetivados, até que se julgue a ADI em trâmite no STF que discute os artigos ora analisados.



Referências bibliográficas

ALMEIDA, Cleber Lúcio de. A Reforma Trabalhista e o Acesso à Justiça. In FELICIANO, Guilherme Guimarães; FONTES, Saulo Tarcísio de Carvalho; TREVISÓ, Marco Aurélio Marsiglia (orgs.). **Reforma trabalhista: visão, compreensão e crítica**. São Paulo: LTr, 2017.

ALVARENGA, Rúbia Zanotelli de. **O direito do trabalho como dimensão dos direitos humanos**. São Paulo: LTr, 2009.

ARENHART, Sérgio Cruz; MARINONI, Luiz Guilherme; MITI-DIEIRO, Daniel. **Novo curso de processo civil: teoria do processo civil**. Volume 1 (livro eletrônico) 3.ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2017.

BEBBER, Júlio César. **Princípios do Processo do Trabalho**. São Paulo: LTr, 1997.

BEBBER, Júlio César. **Processo do Trabalho: Adaptação à contemporaneidade**. São Paulo: Ltr, 2011.

BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. Comissão Especial Destinada a Proferir Parecer ao Projeto de Lei nº 6.787, de 2016, do Poder Executivo, que “altera o decreto-lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943 - Consolidação das Leis do Trabalho, e a Lei nº 6.019, de 3 de janeiro de 1974, para dispor sobre eleições de representantes dos trabalhadores no local de trabalho e sobre trabalho temporário, e dá outras providências. **Parecer**. 2017.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Justiça em Números 2018**. Disponível: <[http:// http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2018/08/44b7368ec6f888b383f6c3de40c32167.pdf](http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2018/08/44b7368ec6f888b383f6c3de40c32167.pdf)>. Acesso em: 29 set. 2018.



COORDENADORIA DE ESTATÍSTICA E PESQUISA DO TST. **Relatório Geral da Justiça do Trabalho**. Disponível: <<http://www.tst.jus.br/documents/26682/0/Relat%C3%B3rio+Anal%C3%ADtico+e+Indicadores+Reduzido.pdf/04476e8c-2f5b-9d81-e6c9-de581099b8e2>>. Acesso em 29 set. 2018.

_____. **Relatório Estatístico**: Recebidos e julgados na Justiça do Trabalho em 2016. Disponível em: <http://www.tst.jus.br/documents/18640430/c1be74b3-698d-1eac-48e9-cea6e0ba5610>. Acesso em 05.06.2019.

_____. **Relatório Estatístico**: Recebidos e julgados na Justiça do Trabalho em 2017. Disponível:<<http://www.tst.jus.br/documents/18640430/69bef26d-144a-7515-3342-d0a1f961c837>>. Acesso em 05.06.2019.

_____. **Relatório Estatístico**: Recebidos e julgados na Justiça do Trabalho em 2018. Disponível:<<http://www.tst.jus.br/documents/18640430/23408293/Ano+de+2018.pdf/266a7b60-6210-27c1-cf56-153258f89ccb>>. Acesso em 05.06.2019.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Porto Alegre: Fabris, 1988.

DELGADO, Mauricio Godinho. Direitos fundamentais na relação de trabalho. *In* **Revista de Direitos e Garantias Fundamentais** - nº 2, 2007. Disponível em: <<http://sisbib.emnuvens.com.br/direitosegarantias/article/view/40>>. Acesso em 25.09.2018.

FACUNDINI, Gabriel Zomer. Sucumbência recíproca: Antítese do processo. *In*: MAIOR, Jorge Luiz Souto; SEVERO, Valdete Souto (orgs.). **Resistência**: aportes teóricos contra o retrocesso trabalhista. São Paulo: Expressão Popular, 2017.



MESSITTE, Peter. Assistência Judiciária no Brasil: uma pequena história. In **Revista da Faculdade de Direito da UFMG**, p. 135-138. Disponível em: <<https://www.direito.ufmg.br/revista/index.php/revista/article/view/707/663>>. Acesso em 26.09.2018.

MOLINA, André Araújo. **Teoria dos Princípios Trabalhistas**: a aplicação do modelo metodológico pós-positivista ao direito do trabalho. São Paulo: Atlas, 2013.

NERY JÚNIOR, Nelson. **Princípios do processo na Constituição Federal**. São Paulo: RT, 2013.

POMBO, Michelle Pires Bandeira. **As ondas renovatórias do acesso à justiça no processo do trabalho**. São Paulo: Ltr, 2016.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da Pessoa Humana e Direitos Fundamentais na Constituição Federal de 1988**. Porto Alegre: Livraria do advogado, 2001.

SOUZA, Wilson Alves de. **Acesso à justiça**. Salvador: Dois de Julho, 2013.

SOUZA JÚNIOR, Antonio Umberto de [et al]. **Reforma trabalhista**: análise comparativa e crítica da lei nº 13.467/2017. São Paulo: Rideel, 2017.

SOUTO MAIOR, Jorge Luiz; SEVERO, Valdete Souto. **O acesso à justiça sob a mira da reforma trabalhista – ou como garantir o acesso à justiça diante da reforma trabalhista**. Disponível em: <<http://www.jorgesoutomaiormaior.com/blog>> Acesso em: 24 ago. 2018.



GARANTIA DE DIREITO

ENFRENTAMENTO E RISCO PSICOSSOCIAL NA VIOLÊNCIA SEXUAL INFANTIL

Amanda Morales Trevisan¹

Andressa Bruceze Martins²

Tatiane Lebre Dias³

Resumo: Este trabalho investigou o contexto psicossocial familiar e as estratégias de enfrentamento de crianças vítimas de violência sexual atendidas em uma unidade de saúde pública na cidade de Cuiabá-MT. Participaram 13 crianças (10 meninas), com idade média de 7 anos, com suspeita de abuso e seus responsáveis. Avaliou-se as estratégias de enfrentamento (*coping*) das crianças e o contexto psicossocial familiar. Nas estratégias de enfrentamento, observou-se maior uso do *coping* positivo (0,88), principalmente na estratégia de suporte social (0,92) e regulação emocional (1,0). No risco psicossocial familiar verificou-se presença de perfil “Alvo” (n=8). Embora as crianças utilizem mais estratégias de *coping* positivo, as famílias necessitam de suporte social e intervenção voltada para qualidade de vida, de modo a garantir os direitos dessa população.

Palavras-chave: Violência sexual infantil. Enfrentamento. Risco psicossocial familiar.

¹ Graduanda em Psicologia - Universidade Federal de Mato Grosso. E-mail: amandamtrevisan@gmail.com

² Graduanda em Psicologia - Universidade Federal de Mato Grosso. E-mail: andressabruceze28@gmail.com

³ Docente do Departamento de Psicologia da Universidade Federal de Mato Grosso. Docente do Programa de Pós-Graduação em Psicologia da Universidade Federal de Mato Grosso. E-mail: tatianelebre@gmail.com



**RIGHT GUARANTEE
COPING AND FAMILY PSYCHOSOCIAL RISK IN THE CHILD SEXUAL VIOLENCE**

Abstract: This work investigated the family psychosocial context and coping strategies of children victims of sexual violence attended at a public health unit in the city of Cuiabá-MT. Participants were 13 children (10 girls), with an average age of 7 years, with suspected abuse and those responsible. The strategies of coping and the family psychosocial context were evaluated. In the coping strategies, there was greater use of positive coping (0.88), mainly in the social support strategy (0.92) and emotional regulation (1.0). In the family psychosocial risk there was presence of “Target” profile (n = 8). Although children use more positive coping strategies, families need social support and quality of life **interventions in order to guarantee the rights of this population.**

Keywords: Child sexual violence. Coping. Family psychosocial risk.

Introdução

Este trabalho teve por objetivo estudar aspectos relacionados à violência, especificamente, a violência sexual (VS) na infância. Buscou-se analisar quais os modos de enfrentamento utilizados pelas supostas vítimas e caracterizar o contexto psicossocial da família da criança vítima de violência sexual.

O conceito de violência sexual (VS) requer muito cuidado pela multiplicidade de definições, as mais restritivas percebem o fenômeno somente quando há penetração, definições mais abrangentes incorporam práticas como o exibicionismo, exibição de pornografia, dentre outras (HOHENDORFF et al., 2014). O termo abuso sexual (AS) também é alvo de variadas definições, considerado como um tipo de violência que varia de atos com contatos sexuais, incluindo ou não penetração e



atos sem contato sexual como o exibicionismo. Dessa forma, neste estudo os dois termos serão utilizados como sinônimos (ARAÚJO, 2002).

De acordo com a Organização Mundial de Saúde (WHO, 2006) o abuso sexual infantil pode ser definido como o envolvimento de uma criança em atividades sexuais das quais ela não compreende, não assente ou a criança não está preparada em relação a seu estágio de desenvolvimento. Segundo o Ministério da Saúde (MS, 2002), o abuso sexual se caracteriza como todo ato ou jogo sexual, no qual o desenvolvimento psicossocial do agressor é mais avançado comparado ao da criança ou adolescente. Esses atos e jogos são impostos à vítima através de indução, ameaças ou violência física, podendo ainda ter o contato sexual (com ou sem penetração) ou não (voyeurismo, exibicionismo). Assim como a exploração sexual, que é considerada também como uma forma de VS.

O Ministério da Saúde reconhecendo o longo histórico de abuso sexual contra crianças e mulheres majoritariamente e diante movimentos feministas assume a violência sexual como violação dos direitos humanos e questão de saúde pública. A partir disso, criou-se serviços públicos voltados as vitimas de violência sexual, dando maior enfoque para esse problema e criando medidas de enfrentamento, prevenção e promoção de saúde (Ministério da Saúde, 2012).

1 Impacto da violência sexual infantil, risco psicossocial e coping: algumas considerações

O histórico de maus-tratos (abuso físico, psicológico, sexual, negligência e abandono), pode expor a criança à vulnerabilidade. Por causa das consequências que uma violência sexual pode trazer,



a criança que passa por essa adversidade, deve ser considerada um indivíduo em situação de risco (AMAZARRAY; KOLLER, 1998). Como exemplo de eventos que tornam um indivíduo vulnerável Sapienza e Pedromônico (2005) destacam a desnutrição, atraso no desenvolvimento, família desestruturada, pobreza, dentre outros.

Por outro lado, há também os fatores de proteção que buscam interagir com as consequências dos fatores de risco de forma a criar possibilidades de solução para os problemas advindos dos riscos psicossociais (GALVÃO et al., 2013). Os fatores de proteção podem ser considerados “influências que melhoram ou alteram a resposta dos indivíduos a ambientes hostis” (MAIA et al, 2005, p. 2). Sendo assim, fatores de proteção são de extrema importância, pois podem ser condições, que apesar das adversidades, fazem com que o organismo desenvolva adequadamente (SAPIENZA; PEDROMÔNICO, 2005).

Para Rabello e Passos (2013) o desenvolvimento é considerado uma evolução não linear dos campos social, motor, cognitivo e afetivo. Esse desenvolvimento se dá pelo contato com o meio, que proporciona o aprendizado, criando novas formas de agir e utilizando novas ferramentas e formas de atuação no mundo. O rumo do desenvolvimento é determinado pelo meio em que o sujeito vive, sendo que o desenvolvimento humano é um processo que ocorre em ambientes culturais e regulados socialmente pela interação entre sujeitos (ROSSETTI-FERREIRA et al, 2000).

As consequências da violência sexual sobre o desenvolvimento das vítimas dependerão de inúmeros fatores: a personalidade e as características de seu meio; do tipo, duração e frequência do abuso; idade da vítima ao início da violência; o contexto da revelação e o apoio que a criança recebeu diante deste (COGO et al, 2012).



A violência sexual na infância pode trazer a vida da criança tanto os problemas de comportamento como os transtornos psiquiátricos.

Além disso, justamente por estar em desenvolvimento essa criança não tem tantos recursos para lidar com essa situação. Muitas vezes ela não percebe que se trata de uma relação em que está ocorrendo o abuso e que quando ela passa a entender o agressor utiliza de meios de coerção como: chantagens e ameaças, para mantê-la em silêncio. Há ainda, outros fatores que estão associados a violência sexual e que podem agravar o trauma, como a negligência por parte da família, ameaças realizadas à criança, ausência de proteção e rede de apoio (MONTEIRO, 2015).

A partir de um estudo documental quantitativo, com uma análise de 674 laudos de perícias de psiquiatras e psicólogos que apontavam a ocorrência de abuso em crianças, relataram alguns sintomas mais prevalentes como depressão, psicopatologias associadas ao estresse, comportamento agressivo, ansioso, de isolamento, dificuldades de concentração e prejuízos no desempenho escolar. As autoras observaram uma variação de sintomas dos recursos individuais relacionados, que cada criança possui para lidar com o ocorrido (GAVA et al, 2012).

Mesmo que a criança vítima de violência não apresente comportamentos que demonstre sofrimento, não significa que a mesma não esteja sofrendo com o fato, pois as consequências do abuso podem se manifestar com o passar do tempo e/ou frente a situações de estresse. De acordo com as autoras o “risco é muito diversificado, na medida em que a criança pode apresentar desde pesadelos até sérios problemas de aprendizagem, ou desde fobias até o transtorno de personalidade múltipla, por exemplo” (AMAZARRAY; KOLLER, 2008, p. 12).



As adversidades aqui abordadas podem ser entendidas também como eventos estressores. Ainda hoje, há dificuldade por parte dos psicólogos definirem adequadamente a palavra estresse, porém os psicólogos da saúde determinaram que os estressores são aqueles eventos em que as pessoas desencadeiam adaptações de enfrentamento, já o estresse é definido como um processo no qual a pessoa percebe e responde a eventos desafiadores ou ameaçadores (STRAUB, 2014).

As definições mais citadas e aceita de *Coping* segundo Couceiro (2008) é a de Richard Lazarus e Susan Folkman na qual o *coping* é visto como respostas que se modificam conforme o contato com eventos estressores. Também é visto como respostas direcionadas para a resolução da relação estressante (LAZARUS; FOLKMAN, 1984).

O *Coping* pode ser definido ainda como estratégias e ações a nível comportamental, sendo a maneira como o indivíduo irá lidar com evento estressor. O *coping* é relatado como um processo adaptativo perante eventos estressores do ambiente, e que a partir de uma avaliação cognitiva explicaria as diferenças individuais e grupais na vulnerabilidade perante esses eventos (RAMOS et al., 2015).

2 Legislação e violência sexual infantil

Perante toda complexidade da violência sexual e suas consequências para as crianças, busca-se mobilizar e sensibilizar a comunidade dando maior visibilidade ao problema. Para tanto, declarou-se o dia 18 de maio como o “Dia Nacional de Combate ao Abuso e Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes”. Foi nesse dia no ano de 1973, que Araceli de 8 anos foi raptada, estuprada e morta por jovens da classe média de sua cidade (CFP, 2017).



Com isso, no contexto do Brasil, as conquistas e garantias de direitos da infância se deram com a constituição das leis que protegem as crianças e os adolescentes, estas começam a se construir com o fim do regime militar, em um cenário que defende um Estado de direito e de participação democrática, dando início a uma mudança de olhar sobre as violências que eram cometidas às crianças nessa época e nesse processo surge a idealização do Estatuto da Criança e do Adolescente (BRASIL, 1990), na qual estas finalmente passaram a “ser reconhecidas como sujeitos de direitos sem distinção de raça, cor, classe social” sendo sujeito de direito de medidas protetivas e educativas (ARRUDA; FREITAS, 2014).

Ademais, abordando a realidade de Mato Grosso é posto pela Lei nº 5.892 de 1991 em seu Art 5º “Nenhuma criança ou adolescente será objeto de qualquer forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade, opressão, e será punido, na forma da lei, qualquer atentado, por ação dos seus direitos fundamentais”. Reforçando assim o próprio ECA que define em nível federal as tratativas a infância e a legislação estadual que apresenta reforços nesses contextos.

O Centro de Referência Técnica em Psicologia e Políticas Públicas (CREPOP) apresenta como marco fundamental do processo de enfrentamento a violência sexual no Brasil a elaboração do primeiro plano nacional de enfrentamento à Violência Infância-Juvenil, em junho de 2000, aprovado pelo Conselho Nacional dos direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA), em julho de 2000. Tal plano define diretrizes para políticas, programas e serviços de enfrentamento a crianças e adolescentes, o plano se organiza em seis eixos sendo eles: análise da situação; mobilização e articulação; defesa e



responsabilização; atendimento; prevenção; protagonismo infanto-juvenil. Desse modo, com a adoção do plano possibilita a organização de redes locais e estaduais, campanhas de prevenção a violência sexual e em alguns estados foram criadas delegacias específicas para esse atendimento (BRASIL, 2009).

À luz da legislação vigente, conforme Art. 4º, III, alíneas a à c, da Lei nº 13.431 de 2017 a violência sexual é compreendida como qualquer comportamento que proporcione ou obrigue a criança ou adolescente a praticar ou presenciar atos libidinosos. Nas alíneas a VS é dividida em três: abuso sexual, que se refere a qualquer ação que usufrua do menor para satisfação sexual, podendo ser presencial ou por meio eletrônico. A segunda alínea, exploração sexual comercial, diz respeito à utilização da criança ou do adolescente em atividades sexuais em troca de alguma forma de compensação, sendo presencial ou por meio eletrônico. A última alínea, tráfico de pessoas, é compreendido como o recrutamento transferência e alojamento do menor, dentro ou fora do território nacional, com o objetivo de exploração sexual frente a ameaça ou outro tipo de coação.

Várias questões circundam o fenômeno da VS, neste estudo foi proposto estudar duas delas. A primeira é a relação estabelecida com a família, sendo que a família e o que a contorna, como o contexto em que vivem e sua história, são colocados como fatores de risco ou proteção para os maus-tratos. Além disso, as condições adversas às quais crianças que sofrem maus-tratos estão submetidas, são responsáveis por comprometer o desenvolvimento infantil (MAIA; WILLIAMS, 2005).

A violência sexual de acordo com Borges e Dell'Aglio (2008) é um maltrato que abrange também a violência física, psicológica,



o abandono e a negligência, acarretando mais consequências para a vítima. O impacto e o rumo que o desenvolvimento da criança irá sofrer com a violência sexual dependerá de múltiplas variáveis, relacionadas às características da família, da comunidade e da própria vítima, bem como as circunstâncias do abuso e da revelação, que poderão também influenciar nas estratégias de enfrentamento da criança, que será o segundo tema que este estudo decorrerá.

3 Percurso metodológico

Participaram 13 crianças, com idades entre 6 e 11 anos e 11 meses (idade média de 7 anos), sendo 10 do sexo feminino, com suposto histórico de abuso sexual. Sabe-se que em relação a questão socioeconômica 69,2% das famílias se encontram em um nível classificado em C e D-E (ABEP, 2016), ou seja, vivem com uma renda de aproximadamente R\$708,19 à R\$2965,69, e 69% possui casa própria.

Para investigar contexto psicossocial familiar e as estratégias de enfrentamento, utilizou-se dois instrumentos: a) *Psychosocial Assessment Tool* – Instrumento de Avaliação Psicossocial – PAT (versão adaptada para todas as escolaridades – todas as idades – versão geral), desenvolvida em 2012 pela pesquisadora A. E. Kazak e colaboradores. O instrumento possibilita a avaliação do risco psicossocial da criança e da família, com base nos seguintes aspectos: a) estrutura familiar da criança e seus recursos financeiros; b) suporte social que a família possui; c) problemas enfrentados pela criança, sendo eles entre irmãos e a família como um todo; d) reações de estresse dos pais; e) as crenças da criança e de sua família. Ao final o instrumento permite identificar três tipos de riscos: a) risco universal; b) risco alvo e; c) ris-



co clínico (PAI et al, 2008); b) o Kidcope, uma medida em auto relato que pretende avaliar as estratégias de *coping* utilizadas por crianças e adolescentes (LIMA, 2009). Apresenta 15 itens integrados a 10 categorias de estratégias de enfrentamento cognitivas comportamentais, em situações geradoras de estresse. A aplicação foi individual, com duração aproximadamente de 10 minutos. Os itens são organizados em três dimensões de *coping*, com as estratégias de enfrentamento: *Coping* evitamento/esquiva: distração, isolamento social, resignação, pensamento ansioso; *Coping* positivo/aproximação: Reestruturação cognitiva, resolução de problemas, regulação emocional, apoio social; e *coping* negativo: autocrítica, culpar os outros (CARDOSO, 2010).

O projeto de pesquisa foi aprovado pelo comitê de ética da instituição (parecer 1.996.553). Os participantes assinaram o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido – TCLE e responderam aos instrumentos.

A análise de dados foi realizada a partir da correção de cada instrumento. Posteriormente, os dados foram organizados em tabelas no programa Excel e analisados qualitativa e quantitativamente.

4 Resultados e discussão

Na Tabela 1 são apresentadas as Estratégias de Enfrentamento (EE) relatadas pelas 13 crianças que responderam ao Kidcope, a amostra apresentou um *coping* positivo (88% das crianças) com busca de Suporte Social, Regulação Emocional, Reestruturação Cognitiva e Resolução de Problemas. O *coping* de evitamento foi também bastante utilizado (77% das crianças), com busca de Distração e Pensamento Ansioso. Por outro lado, o *coping* negativo foi pouco utilizado (28% das crianças).



Tabela 1. Frequência e eficácia das estratégias de enfrentamento das crianças de 6 anos a 11 anos e 11 meses atendidas pelo Programa de Atendimento a Vitimas de Violência Sexual (n=13)

Dimensões e Estratégias de enfrentamento (KIDCOPE)	Escala de Frequência		Escala de Eficácia			Mediana (variação)
	N	Fa	Frequência			
		0-1	Nada (0)	Pouco (1)	Muito (2)	

Coping de evitamento

Distração	12	0,92	2	4	7	4 (2-7)
Pensamento Ansioso	13	1	3	5	5	5 (3-5)
Isolamento Social	10	0,76	2	2	9	2 (2-9)
Resignação	5	0,41	8	1	4	4 (1-8)
Subtotal (média)	40	0,77	15	12	25	

Coping positivo

Suporte Social	12	0,92	2	5	6	5 (1-6)
Regulação Emocional	13	1	2	5	6	5 (2-6)
Reestruturação Cognitiva	11	0,84	5	3	5	5 (3-5)
Resolução de Problemas	10	0,76	3	3	7	3 (3-7)
Subtotal (média)	46	0,88	12	16	24	

Coping Negativo

Autocritica	3	0,23	10	1	2	2 (1-10)
Culpar os Outros	4	0,33	6	3	4	4 (3-6)
Subtotal (média)	7	0,28	16	4	6	

Fonte: autoria própria (2018). **Legenda:** (0=ausente, 1=presente); Fa= Frequência absoluta.

Além disso, em relação à eficácia (ou seja, o quanto a estratégia ajudou), nas EE de *Coping* Positivo e de Evitamento, foram



classificadas como muito eficazes na maioria das respostas e o *Coping* Negativo como nada eficaz majoritariamente (EE Autocritica indicada como nada eficaz por 10 crianças e a EE Culpar os Outros indicada por 6 crianças como nada eficaz). No *Coping* de Evitamento há relato de maior eficácia especialmente na EE de Isolamento Social (avaliada por 9 crianças).

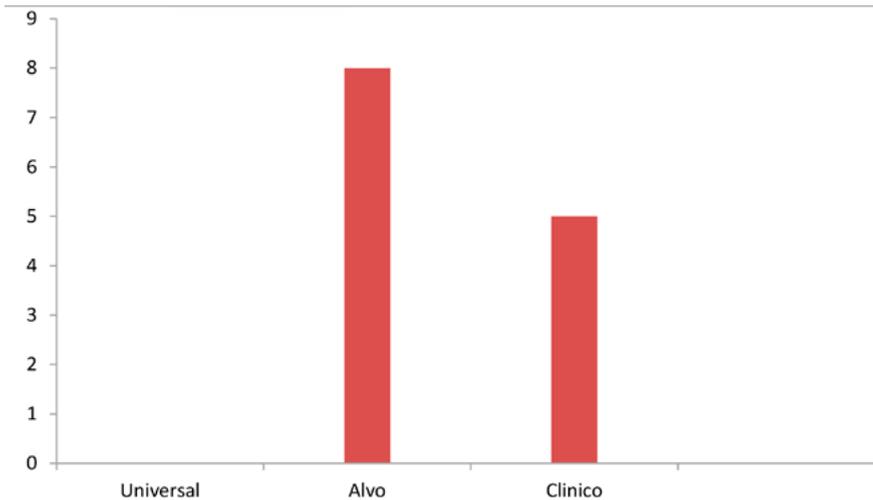
No *Coping* Positivo as EE que apareceram como mais eficazes foram a Resolução de Problemas (avaliada por 7 crianças), Regulação Emocional e Suporte Social (ambas avaliadas por 6 crianças). As EE independentemente de sua classificação se referem às consequências para a saúde física e mental do indivíduo, no médio e no longo prazo. Além disso, independente da classificação do *coping*, a EE sempre será a forma que o indivíduo encontrou para lidar com a situação estressora (RAMOS et al., 2015).

No Gráfico 1 são apresentadas as frequências de classificações dos riscos apresentados pelo Instrumento de Avaliação Psicossocial (PAT), respondido pelas 13 crianças que participaram do estudo. Não houve, nos resultados obtidos, o Risco Universal, no qual a família possui recursos próprios suficientes para lidar com a adversidade, ainda assim são recomendadas intervenções universais que visam a educação sobre o impacto psicossocial da adversidade e focar em estratégias positivas de enfrentamento e apoio.

Por outro lado, a maioria das crianças (61,5%) foram classificadas como Risco Alvo, que caracteriza as famílias que têm recursos de apoio, porém apresentam também alguns fatores de risco que podem afetar o ajuste à adversidade sofrida ou aderência ao tratamento, necessitando de intervenções específicas.



Gráfico 1. Frequência da classificação de risco psicossocial das crianças de 6 anos a 11 anos e 11 meses atendidas pelo Programa de Atendimento a Vítimas de Violência Sexual (n=13)



Fonte: Autoria própria (2018).

As demais crianças (38,4%) foram classificadas como Risco Clínico, no qual a família supostamente não tem recursos próprios para lidar com a situação, podendo assim impedir o ajuste da criança perante a adversidade ocorrida ou a aderência ao tratamento.

A Tabela 2 apresenta o resultado das subescalas classificadas pelo Instrumento de Avaliação Psicossocial (PAT), sendo assim possível observar em qual dimensão a família necessita de maiores intervenções. Foram computadas como risco as subescalas que apresentaram score de 0,50 ou maior.



Tabela 2. Frequência de indicação de risco das subescalas do PAT (n=13)

Subescalas	Alvo	Clínico
Estrutura e recursos familiares	-	2
Suporte Social	-	2
Problemas do Paciente	5	3
Problemas do Cuidador	1	1
Reações de estresse do Cuidador	1	3
Crenças Familiares	-	2

Fonte: Autoria própria (2018)

A subescala “Problemas do Paciente” (n=5) obteve maior score, seguido de “Problemas do Cuidador” (n=1) e “Reações de Estresse do Cuidador” (n=1), nos testes que resultaram em Risco Alvo. Dessa forma, pode-se focar nas subescalas citadas em suas respectivas famílias para uma intervenção mais eficaz.

Para os testes que resultaram em risco Psicossocial de nível Clínico, há mais dimensões e subescalas para receberem intervenções. As subescalas que receberam maiores scores foram “Problemas do Paciente” (n=3) e “Reações de Estresse do Cuidador” (n=3), seguido de “Estrutura e Recursos Familiares” (n=2), “Suporte Social” (n=2), “Crenças Familiares” (n=2) e “Problemas do Cuidador” (n=1). Nesses casos são recomendadas intervenções clínicas, assim como avaliação da saúde mental e serviços psicossociais mais intensivos baseados na família podem ser necessários.

Observa-se que no risco “Clínico” por ser uma classificação mais agravante, todas as subescalas foram pontuadas ao menos uma vez. Além disso, os maiores scores se fizeram presentes na subescala “Problemas do Paciente”, tanto no risco “Alvo” quanto no “Clínico”, de modo geral pode-se pensar o quanto a família percebe o impacto da violência sexual na criança.



Considerações finais

Para que as intervenções sejam concretizadas e eficazes, necessita-se de uma rede de proteção com trabalho integrado, que tenha contínua capacitação dos profissionais, avaliação da eficiência dos serviços oferecidos, assim promovendo intervenções terapêuticas, preventivas e de fortalecimento às vítimas e suas famílias (HABIZANG et al, 2005; SANTOS; DEL'AGLIO, 2010; HABIZANG et al, 2011). Além disso, essa rede precisa se fazer cumprir a legislação como mecanismo de proteção à criança e à família.

Os dados demonstram que apesar do *Coping* Positivo ser majoritariamente utilizado, há extrema importância no atendimento e apoio às famílias e vítimas; levando em consideração que as medidas de rede de apoio que possibilitam a proteção se enquadram em medidas de amparo médico, psicológico, social e jurídico a criança e a família perante a revelação do abuso sexual. Sendo essas medidas essenciais para identificar os riscos e danos causados a vítima (HABIZANG et al, 2011)

Pôde-se perceber a necessidade das famílias e das vítimas de um acompanhamento especializado e de rede, para que haja um devido acolhimento e apoio, possibilitando a proteção dos indivíduos envolvidos, objetivando o rompimento do ciclo da violência e viabilizando o acesso às políticas públicas.

Outro ponto a ser destacado é a importância do envolvimento das famílias de crianças vítimas de abuso sexual para haver uma intervenção efetiva. Pois nos casos em que essa família não estava envolvida, os encaminhamentos ditos pela instituição não foram cumpridos (HABIZANG et al, 2006).

Destacamos assim, a importância do fortalecimento da rede para que esta possa apoiar de maneira integrada, a vítima e sua fa-



mília, assim como compreender as estratégias de *coping* utilizadas pelas vítimas para que seja possível uma melhor atuação e intervenção psicológica.

Este estudo contribui para a compreensão acerca do fenômeno da violência sexual com crianças e a partir disso será possível elaborar estratégias mais eficazes para auxiliar a criança a lidar com o sofrimento psíquico, assim como protegê-la de possíveis agravamentos. Ressaltando que não foram encontrados pelas autoras deste estudo, outras pesquisas sobre as estratégias de enfrentamento de crianças vítimas de violência sexual, por isso, há necessidade de novos estudos com uma maior amostra.

Referências

ABEP, AB de E. de P. **Critério Brasil 2015 e atualização da distribuição de classes para 2016**. 2016. Disponível em: <http://www.abep.org/criterio-brasil>

AMAZARRAY, M. R.; KOLLER, S. H. Alguns aspectos observados no desenvolvimento de crianças vítimas de abuso sexual. **Psicologia: Reflexão e Crítica**. Porto Alegre. Vol. 11, n. 3, p. 559-578, 1998.

ARAUJO, M. D. F. Violência e abuso sexual na família. **Psicologia em estudo**, 3-11, 2002.

ARRUDA, T. F. P.; FREITAS, L. O. Violência sexual contra crianças e adolescentes em Mato Grosso: uma análise crítica sobre o processo de constituição dos direitos em 20 anos do Estatuto da Criança e do Adolescente. **Connectionline**, n. 6, 2014.

BORGES, J. L.; DELL'AGLIO, D. D. Relações entre abuso sexual



na infância, transtorno de estresse pós-traumático (TEPT) e prejuízos cognitivos. **Psicologia em Estudo**. Maringá. Vol. 13, n. 2 (abr./jun. 2008), p. 371-379, 2008.

BRASIL. **Ministério dos Direitos Humanos**, Balanço Geral Disque 100. 2017. Disponível em: <http://www.mdh.gov.br/disque100/balanco-2017-1>

BRASIL. **Departamento de Ações Programáticas Estratégicas**. Prevenção e tratamento dos agravos resultantes da violência sexual contra mulheres e adolescentes: norma técnica (No. 6) (3ª ed.). Ministério da Saúde. 2012. Disponível em: http://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/prevencao_agravo_violencia_sexual_mulheres_3ed.pdf

BRASIL, Lei Nº 13.431, de 4 de abril de 2017. Estabelece o sistema de garantia de direitos da criança e do adolescente vítima ou testemunha de violência e altera a Lei no 8.069, de 13 de julho de 1990 -**Estatuto da Criança e do Adolescente**. 2017. Brasília – DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/Lei/L13431.htm

BRASIL, Lei Nº 8.069, de 13 de julho de 1990. Estabelece o Estatuto da Criança e do Adolescente (1990). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8069.htm

BRASIL. Centro de Referência Técnica de Psicologia e Políticas Públicas & Conselho Federal de Psicologia. **Serviço de proteção social a crianças e adolescentes vítimas de violência, abuso e exploração sexual e suas famílias: referências para atuação do psicólogo**. 2009. Brasília.

CARDOSO, C. M. P. **Estratégias de coping, bem-estar e adaptação nas crianças e adolescentes com cancro: estudo exploratório**. Tese de Doutorado. 2010



COGO, K. S. et al. Consequências psicológicas do abuso sexual infantil. **Unoesc & Ciência-ACHS**, v. 2, n. 2, p. 130-139, 2012.

CONSELHO FEDERAL DE PSICOLOGIA. **Combater abuso e exploração sexual de crianças e adolescentes**. 2017. Disponível em: <http://site.cfp.org.br/18-de-maio-e-dia-nacional-de-combate-ao-abuso-e-exploracao-sexual-de-criancas-e-adolescentes/>

COUCEIRO, A. G. D. **A avaliação das estratégias de coping nas crianças e adolescentes: questões desenvolvimentistas**. Tese de Doutorado. 2008.

GAVA, L. L.; DA SILVA, D. G.; DELL'AGLIO, D. D. Sintomas e quadros psicopatológicos identificados nas perícias em situações de abuso sexual infanto-juvenil. **Psico**, v. 44, n. 2, p. 9, 2013.

HABIGZANG, L. F. et al. Abuso sexual infantil e dinâmica familiar: aspectos observados em processos jurídicos. **Psicologia: Teoria e Pesquisa**. Brasília. v. 21, n. 3 (set./dez), p. 341-348, 2005

HABIGZANG, L. F. et al. Avaliação psicológica em casos de abuso sexual na infância e adolescência. **Psicologia: reflexão e crítica**. Porto Alegre. Vol. 21, n. 2, (maio/ago. 2008), p. 338-344, 2008.

HABIGZANG, L. F. et al. Fatores de risco e proteção na rede de atendimento a crianças e adolescentes vítimas de violência sexual. **Psicologia: reflexão e crítica**. Porto Alegre. Vol. 19, n. 3 (2006), p. 379-386., 2006.

HOHENDORFF, J. V; HABIGZANG, L. F.; KOLLER, S. H. **Violência sexual contra meninos: teoria e intervenção**. Curitiba: Juruá, 2014.

LAZARUS, R. S.; FOLKMAN, S. Coping and adaptation. **The handbook of behavioral medicine**, v. 282325, 1984.



LIMA, A. S. **Avaliação de estratégias de coping em crianças com cancro: estudo exploratório**. 2009. Tese de Doutorado.

MAIA, J. M. D.; WILLIAMS, L. C. A. Fatores de risco e fatores de proteção ao desenvolvimento infantil: uma revisão da área. **Temas em psicologia**, v. 13, n. 2, p. 91-103, 2005.

MONTEIRO, B. C. **Transtorno de estresse pós-traumático: uma consequência da violência sexual na infância**. 2015. Monografia (Especialização) – Instituto de Psicologia, Universidade de Brasília, Brasília.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. **Notificação de maus-tratos contra crianças e adolescentes pelos profissionais da saúde**. 2002. Brasília -DF, Disponível em: http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/notificacao_maustratos_crianças_adolescentes.pdf> Acesso em: 24 fev. 2018

PAI, A. L. H.; et al. The Psychosocial Assessment Tool (PAT2.0): Psychometric Properties of a Screener for Psychosocial Distress in Families of Children Newly Diagnosed with Cancer. **Journal of Pediatric Psychology**, Pennsylvania, v. 33, n. 1, p. 50-62, 2008.

RABELLO, E. T.; PASSOS, J. S. Vygotsky e o desenvolvimento humano. v.5, 2013. Disponível em: https://s3.amazonaws.com/academia.edu/documents/38699285/desenvolvimento_humano.pdf?AWSAccessKeyId=AKIAIWOWYYGZ2Y53UL3A&Expires=1520047334&Signature=zDlzZn25rDcLEnJR1zzfKheAbE4%3D&response-content-disposition=inline%3B%20filename%3DVygotsky_e_o_desenvolvimento_humano.pdf

RAMOS, F. P.; ENUMO, S. R. F.; DE PAULA, K. M. P. Teoria Motivacional do *Coping*: uma proposta desenvolvimentista de análise do enfrentamento do estresse. **Estudos de Psicologia**, v. 32, n. 2, p. 269-279, 2015.



ROSSETTI-FERREIRA, M. C.; AMORIM, K. S.; SILVA, A. P. S. Uma perspectiva teórico-metodológica para análise do desenvolvimento humano e do processo de investigação. **Red Anais da Academia Brasileira de Ciências**, 2000.

SAPIENZA, G.; PEDROMÔNICO, M. R. M. Risco, proteção e resiliência no desenvolvimento da criança e do adolescente. **Psicologia em estudo**, 2005.

SANTOS, S. S.; DELL'AGLIO, D. D. Quando o silêncio é rompido: o processo de revelação e notificação de abuso sexual infantil. **Psicologia & Sociedade**. São Paulo. Vol. 22, n. 2 (maio/ago. 2010), p. 328-335., 2010.

STRAUB, R. O. **Psicologia da saúde: uma abordagem biopsicossocial**. Artmed Editora, 2014.

SIERRA, V. M.; MESQUITA, W. A. Vulnerabilidades e fatores de risco na vida de crianças e adolescentes. **São Paulo em Perspectiva**, v. 20, n. 1, p. 148-155, 2006

WORLD HEALTH ORGANIZATION et al. International society for prevention of child abuse and neglect. **Preventing child maltreatment: a guide to taking action and generating evidence**, p. 7-10, 2006. Disponível em: http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/43499/1/9241594365_eng.pdf



POLÍTICAS DE SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL

UMA ANÁLISE SOB A ÓTICA DE UM ESTADO CAPITALISTA NEOLIBERAL

Leandro Müller¹

Resumo: Esta pesquisa se pautou na análise bibliográfica de obras de reconhecidos autores que labutam na área e discutem o referido tema, relacionando o estudo das políticas públicas no âmbito da segurança pública e seu liame com o ideário neoliberal, no sentido de enfraquecimento do Estado como provedor de direitos sociais. O artigo teve o objetivo de explorar o alcance das políticas que já foram apresentadas no campo da segurança desde a Constituição Federal de 1988, discutindo se houve ou não avanço para as instituições de segurança pública brasileiras. Noutro ponto, é objetivo também deste artigo trazer uma discussão saldável, mas ao mesmo tempo questionadora sobre o avanço do neoliberalismo e suas consequências para o aumento da criminalidade e da violência, partindo da premissa defendida pela ideologia de que o indivíduo é o responsável pelo seu fracasso e, portanto, pela fragmentação social das classes.

Palavras-chaves: Políticas Públicas. Segurança Pública. Neoliberalismo.

PUBLIC SAFETY POLICIES IN BRAZIL AN ANALYSIS UNDER THE OPTICS OF A NEOLIBERAL CAPITALIST STATE

Abstract: This research was based on the bibliographical analysis of works by renowned authors who work in the area and discuss this theme, relating the study of public policies in the area of public security and its relationship with neoliberal ideology, in the sense of weakening the State as a provider of social rights. The article aimed to explore the scope of policies that have already been presented in the field of security since the Federal Constitution of 1988, discuss-

¹ Aluno do Programa de Pós-graduação Stricto Sensu em Política Social da Universidade Federal de Mato Grosso.



ing whether or not there was progress for Brazilian public security institutions. At another point, it is also the objective of this article to bring a salutary but at the same time questioning debate about the advance of neoliberalism and its consequences for the increase of crime and violence, starting from the premise defended by the ideology that the individual is responsible for his failure, and therefore the social fragmentation of classes.

Keywords: Public Policies. Public Security. Neoliberalism.

Introdução

O presente artigo tem como objetivo analisar as políticas de segurança pública no Brasil ao longo das últimas décadas posteriores a Constituição Federal de 1988 dando ênfase num exame teórico sobre o impacto da influência neoliberal nas políticas sociais brasileiras, com efeito nas consequências dessa política para os órgãos de segurança pública e para a sociedade na sua totalidade.

O debate priorizou a busca por autores da área de segurança pública que já trabalham os temas aqui desenvolvidos em livros e artigos científicos, bem como em obras disponíveis em periódicos digitais. Os dados alfanuméricos aqui postados foram alvo de pesquisa em sítios eletrônicos de órgãos oficiais de segurança pública e/ou sítios eletrônicos de grande circulação.

Nesse sentido, a primeira seção da pesquisa aborda o cenário atual da segurança pública trazendo para o debate as poucas políticas na área desde a CF de 1988, demonstrando que apesar de políticas inovadoras que aproximaram a união dos demais entes da federação, ainda se trata de políticas pouco contundentes e efetivas no contexto dos estados e municípios.



Já na segunda seção a pesquisa procura correlacionar a influência do neoliberalismo como causa e consequência nos índices de violência e criminalidade, abordando o contexto do capitalismo neoliberal com orientação meramente econômica nas relações sociais, em especial a questão do desemprego, da pobreza, da concentração de renda, da desregulamentação das leis trabalhistas e previdenciárias promovendo um verdadeiro desmonte nos direitos sociais. Por derradeiro, apresenta breves considerações acerca do conteúdo discutido.

1 O cenário atual da segurança pública brasileira no campo das políticas públicas

A todo o momento assistimos nos jornais brasileiros alguém ou algo se tornando tema de violência e de criminalidade, os altos índices de crime aterrorizam a sociedade de nosso país e mais uma vez a segurança pública é colocada em cheque e questionada sobre sua eficiência. Como referência costumamos dizer que esses altos índices de violência e criminalidade tem sua origem num poder público que nada faz para alterá-lo e num sistema policial falido.

Essa violência tão bem aproveitada e polemizada pela mídia ajuda a elevar na população um sentimento de frustração e medo, comumente chamado de sensação de insegurança. Do outro lado, uma polícia construída por homens em sua esmagadora maioria honestos, pais de família, dedicados, lutadores e especialmente, trabalhadores, que arregaçam as mangas da farda diuturnamente para vender seu produto à sociedade, segurança, no entanto, as amarras políticas,



econômicas e sociais, corroboram com um sistema que propicia a falência do Estado.

A segurança pública no Brasil sempre teve um viés voltado para a defesa nacional até a promulgação da Constituição Federal de 1988, quando a partir de então passou a propor um resignificado para a segurança pública, focando no cidadão por meio da defesa das garantias individuais e coletivas, com uma polícia mais humana e técnica fundamentada não apenas em preceitos legais, mas em valores como a dignidade da pessoa humana e na defesa de direitos humanos.

As políticas públicas são destinadas ao bem comum da população com a finalidade de reduzir as desigualdades sociais e regular as atividades humanas em sociedade. Segundo Sapori, *quando problemas são identificados na esfera privada de caráter econômico e social cabe ao Estado intervir e propor soluções para o funcionamento satisfatório das relações sociais.* (SAPORI, 2007, p. 70). Essa intervenção do Estado nas políticas sociais e econômicas foi notável no período compreendido entre 1950 e 1980 quando o modelo Keynesiano em alternativa ao liberalismo intervia no mercado por meio de empresas estatais, gerando emprego e garantindo serviços sociais básicos como forma de subsidiar a produção e reprodução da vida em sociedade.

As políticas públicas na área da segurança pública não são exclusividade quando se pensa em reduzir a violência e a criminalidade, pois assim a polícia estaria basicamente *enxugando gelo* e carregando o estigma de anti-heróis sociais, entretanto, ao mesmo tempo que cumprem seu dever institucional compartilham das mesmas necessidades e angústias dos demais brasileiros. Nesse sentido,



políticas setoriais devem ser formuladas para atender demandas na educação, na saúde, no sistema prisional, reforço na assistência social aos mais pobres, alcançando assim uma estratégia voltada para assistir as comunidades mais vulneráveis e sujeitas as mazelas da questão social.

A constituição de 1988 trouxe em seu artigo 144 um rol de instituições responsáveis pela proteção da sociedade, conferindo a cada uma delas uma competência específica, independência e organização:

Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:

I - Polícia federal;

II - Polícia rodoviária federal;

III - Polícia ferroviária federal;

IV - Polícias civis;

V - Polícias militares e corpos de bombeiros militares.

(...) (BRASIL, CF,1988)

No ano de 1997 foi criada por meio do Decreto nº 2.315, de 04 de setembro de 1997, a Secretaria Nacional de Segurança Pública – SENASP, dotada da competência para assessorar o Ministério da Justiça e Segurança Pública – MJSP e propor a criação de políticas de prevenção social e controle da violência e criminalidade, como é o caso do Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP) e do Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP), atuando como um elo entre os estados e municípios na confecção do mesmo plano de segurança pública local, sendo regulamentada em 2007 por meio do Decreto nº 6.061, constando em seu Art. 12, uma gama de competências, entre elas:



[...] estimular e propor aos órgãos estaduais e municipais a elaboração de planos e programas integrados de segurança pública, objetivando controlar ações de organizações criminosas ou fatores específicos geradores de criminalidade e violência, bem como estimular ações sociais de prevenção da violência e da criminalidade (BRASIL, 2007a, 2007b).

Tanto o PNSP e o FNSP foram criados no sentido de fortalecer a participação dos entes federativos na prevenção ao crime e a violência em especial quanto aos municípios chamando-os para o debate, construindo projetos que promovam políticas de segurança pública local, estadual e federal, criação de Guardas Municipais e Conselhos de Segurança Pública, no entanto, tem se mostrado ineficiente pois a política de repasse do recurso apenas se concretiza mediante termo de convênio e garantia de lastro financeiro de ambas as partes para execução do projeto.

Outra política importante da SENASP foi criada em 2003 para nortear a capacitação dos policiais brasileiros, a Matriz Curricular Nacional, documento que tratou de criar condições para orientar a formação inicial e continuada dos operadores de segurança pública, pois não bastava fortalecer a prevenção e a repressão sem antes padronizar as boas praticas de ensino aprendizagem nas academias de polícia em todo o país.

Outra importante ferramenta de âmbito federal criada pela SENASP para o financiamento de políticas públicas, o PRONASCI, Programa Nacional de Segurança com Cidadania, criado em 2007 durante o governo Lula, foi pensado no sentido de aplicação de políticas públicas que pudessem focar no problema enfrentado pelas organizações policiais, em especial para atender as particularidades de cada região. Essa política valorizava os operadores da segurança, investia na promoção dos direitos humanos e na parceria com os de-



mais entes da Federação, destacando-se a criação dos GGIs – Gabinetes de Gestão Integrada, que hoje conduzem as políticas voltadas para a segurança pública e justiça criminal dos municípios, estados e União.

Atualmente, os baixos investimentos em segurança pública têm se mostrado um gargalo para os gestores, pois impossibilitam o avanço em políticas públicas de qualidade que promovam valorização dos salários, formação continuada, aplicação de recursos tecnológicos na coleta de informações criminais, introdução de armamentos não letais como regra e não como exceção, entre outros. De acordo com Ignácio Cano (2006),

Em geral, as políticas estaduais de segurança – se é que podem receber este nome sem planejamento, objetivos e avaliação – são basicamente reativas e baseadas na repressão, mais do que na prevenção. Com frequência, os governos reagem diante dos casos com repercussão pública, particularmente os que se destacam na imprensa, para dar uma resposta de curto prazo. Quando o caso perde visibilidade, as medidas iniciais se desvanecem. A imprensa, neste sentido, desfruta de um grande poder para orientar as medidas dos órgãos públicos. As intervenções raramente são planejadas com base em objetivos específicos. (CANO, 2006).

Reconhecidamente, temos que admitir que a partir da década de 1970 a violência e a criminalidade tem ocupado um vultoso espaço na agenda política governamental, no entanto, as políticas públicas sociais para o atendimento de setores sensíveis e vulneráveis a inserção do crime não tem acompanhado esse crescimento, como é caso no entendimento deste autor da educação pública e do pleno emprego, o que significa dizer que inúmeras pessoas estão diariamente sujeitas ao desemprego e a falta de ensino adequado, recaindo sobre as mãos dos policiais a responsabilidade quase que exclusiva



no controle do crime, o que não é novidade para ninguém, pois tem se mostrado ineficiente.

A segurança pública deve ser vista como um direito social universal e condição para o exercício da cidadania. Nesse sentido, uma importante política voltada para o financiamento da segurança pública surgiu em 2018, ao lado do SUSP² – Sistema Único de Segurança Pública, criado no governo Lula, porém sem muito efeito prático, projeto este que pretende captar cerca de 9,4% dos recursos totais das loterias sendo então destinados para o Ministério da Justiça e Segurança Pública, recursos que serão transferidos por meio de convênios aos estados e municípios promovendo melhorias para as instituições e para os seus operadores.

O desenvolvimento da polícia comunitária é outra estratégia institucional que rompeu os limites das relações entre policiais e cidadãos no dia a dia da atividade policial passando a ser uma política das secretarias de segurança com enorme capacidade de contribuir com a confiança necessária das pessoas da comunidade com a polícia para denunciar focos de crimes e outras irregularidades sociais vivenciadas pela comunidade, bem como garantir uma melhor coesão social entre sociedade e Estado. Segundo o Guia para Discussão do 14º Congresso das Nações Unidas para Prevenção do Crime e Justiça Criminal, a se realizar no mês de abril de 2020, *o policiamento voltado para a comunidade pode desempenhar um papel fundamental na promoção de valores e resolução positiva de conflitos através de estratégias de prevenção do crime adaptadas ao contexto.* **(Tradução Nossa).** (ONU, 2018, p. 12/44)

² Disponível em <https://lauriberto.blogspot.com/2018/12/temer-sanciona-lei-que-destina-verba-de.html>. Acessado em: 20 de junho de 2019.



Como afirma Prado,

O efeito repressivo não funciona mais como resposta às diversificadas demandas conflituosas. Não significa, contudo, execrar o aspecto funcional da ação repressiva do Estado, e sim redimensioná-la a um plano de efetividade e pronta resposta, primando-se sempre pelo conjunto de ações preventivas, as quais deverão ser balizadas pela concepção de parceria comunitária, visto que, sem ela, a evidência delituosa estará sempre em destaque e o cidadão permanecerá inerte. (PRADO, 2009, p. 78)

A segurança pública juntamente com o sistema de justiça criminal deve trabalhar para que os gestores públicos em cada setor do Estado tenham conhecimento das dificuldades encontradas pela polícia no desempenho das suas atividades e das necessidades dos órgãos de justiça criminal no combate e na prevenção de práticas delituosas. Conforme item de análise do mesmo Guia para Discussão da ONU:

O sistema de justiça, juntamente com a proteção da criança, bem-estar social, saúde, instituições educacionais e organizações da sociedade civil, têm um papel importante a desempenhar no desenvolvimento de programas e estratégias eficazes de prevenção do crime e da violência e para garantir que as crianças e os jovens estejam equipados com valores, habilidades e conhecimento, e proporcionou oportunidades para ser empoderado participando de tais processos e ser mais resiliente diante do crime e da violência. (Tradução nossa. (ONU, 2018, 11/44).

O policial precisa ser visto e ser sentido como um agente integrador, que ao lado da sociedade e das demais esferas do poder público representa a busca pela justiça, pela paz e pela ordem social. A polícia apesar de representar o braço armado do Estado, é composta por membros da sociedade, trabalhadores assalariados e sujeitos também aos ditames do grande capital e das políticas neoliberais de



enfraquecimento do Estado. Resta destacar que cabe ao cidadão confiar na polícia e tê-la como uma instituição singular capaz de arriscar a própria vida em benefício de terceiros.

2 A lógica capitalista neoliberal no contexto da segurança pública brasileira

Sem ter a pretensão de reconstruir o quadro histórico do processo de conformação neoliberal ao longo do tempo, essa análise visa um breve apanhado teórico-metodológico, discutindo os controversos ideais liberais no cenário político, econômico e social brasileiro e os reflexos nas políticas de segurança pública, ideais estes que colocam as classes empobrecidas como “classe perigosa” e atribuem a elas a responsabilidade pelo aumento da violência e da criminalidade, não relacionando esses dados com a ausência de políticas sociais e econômicas que atendam as necessidades da população.

Conforme Sader, *o neoliberalismo é o marco da passagem de um mundo bilateral para um unilateral e “representa o projeto de realização máxima do capitalismo, na medida em que visa a mercantilização de todos os espaços das formações sociais.”* (SADER, 2013: 135). Em resumo, o plano neoliberal visa restringir a atuação do Estado e o envolvimento da sociedade organizada na vida política, criando condições para que o mercado assumira de vez os rumos da economia, mercantilizando direitos e serviços sociais.

O processo de conformação do neoliberalismo teve seu auge após a II Grande Guerra tendo como principal fundamentação teóri-



ca o livro “A caminho da Servidão”, de Friedrich Hayek³, de 1944. Sua proposta era baseada na racionalidade econômica, partindo da premissa que o individualismo empreendedor deve sobrepor-se às ideias de controle econômico do Estado.

Segundo Chesnais o neoliberalismo atual,

Consiste em se gabar das vantagens do Estado mínimo, isto é, em aniquilar, em última instância, o Estado que é considerado como parasita ou como um polvo burocrático e, em consequência, dismantelar os serviços públicos de base - educação, segurança, saúde, etc. (CHESNAIS, 1998, p. 09).

O neoliberalismo contemporâneo apresenta-se basicamente como um liberalismo econômico, criando condições para o fortalecimento do mercado, a livre concorrência e livre iniciativa, impedindo o Estado de intervir na economia. Conforme Boito Jr:

Essa ideologia de exaltação do mercado se expressa através de um discurso polêmico: ela assume, no mais das vezes, a forma de uma crítica agressiva a intervenção do Estado na economia. O discurso neoliberal procurava mostrar a superioridade do mercado frente à ação estatal (BOITO JR, 1999, p. 45).

A ideia principal contida no neoliberalismo representa a intervenção do Estado na economia e na circulação do capital, adotando medidas capazes de reduzir gastos com serviços públicos, realizando privatizações de empresas públicas, reduzindo gastos da máquina e os investimentos em políticas sociais como a previdência, seguro desem-

³ Friedrich August Von Hayek foi um economista e filósofo austríaco, posteriormente naturalizado britânico. É considerado um dos maiores representantes da Escola Austríaca de pensamento econômico. Disponível em: https://pt.wikipedia.org/wiki/Friedrich_Hayek. Acessado em: 01 de fevereiro de 2019.



prego, saúde, etc. Nesse sentido destaca Armando Boito Jr: *a pobreza não é um dado natural com o qual se deparam os governos neoliberais; ela é produzida pela própria política econômica neoliberal, que reduz o emprego e os salários e reconcentra a renda.* (BOITO JR, 1999, p. 77).

Quando partimos para análise do neoliberalismo no Brasil, percebemos que desde sua independência, as ideias liberais promovem fatos que influenciam a economia produzindo conflitos e desigualdades sociais. Após a década de 1990, com fundamento nas políticas direcionadas pelo Banco Mundial⁴ e pelo FMI⁵ por meio do Consenso de Washington⁶, o Estado brasileiro se apoiou no neoliberalismo com fulcro na possibilidade de expandir sua economia, introduzindo a política de cortes de gastos públicos, ajustes fiscais, abertura do mercado para o capital especulativo e foco em políticas sociais por meio de programas e ações restritivas cedendo espaço para o agravamento da pobreza e da desigualdade social no país.

O Brasil não pode, diz a cantilena neoliberal, deixar de integrar-se às “economias globais”. Sem esses recursos, dizem ainda os misticadores, o país entraria em paralisia e em isolamento. Mas “esquecem” de dizer

⁴ O Banco Mundial é uma instituição financeira internacional que efetua empréstimos a países em desenvolvimento. Disponível em: https://pt.wikipedia.org/wiki/Banco_Mundial. Acessado em 01 de fevereiro de 2019.

⁵ Fundo Monetário Internacional (FMI) é uma organização internacional criada em 1944 na Conferência de Bretton Woods (formalmente criada em 27 de dezembro de 1945 por 29 países-membros e homologado pela ONU em abril de 1964). Disponível em: https://pt.wikipedia.org/wiki/Fundo_Monet%C3%A1rio_Internacional. Acessado em: 01 de fevereiro de 2019.

⁶ Consenso de Washington é uma conjugação de grandes medidas - que se compõe de dez regras básicas - formulado em novembro de 1989 por economistas de instituições financeiras situadas em Washington D.C. Disponível em: https://pt.wikipedia.org/wiki/Consenso_de_Washington. Acessado em: 01 de fevereiro de 2019.



que o país já não dispõe de soberania; que seria possível e mesmo imprescindível buscar outra alternativa política que não seja a integração desintegradora e socialmente destrutiva, que preserva e intensifica nossas mazelas e iniquidades econômicas, sociais e políticas. Desprovido de soberania, o país torna-se parte integrante e necessária de uma lógica de acumulação que intensifica a precarização social, aumenta o desemprego estrutural, a violência, a criminalidade etc. (ANTUNES, 2005, p. 92,93).

Por mais que a Constituição de 1988 tenha tentado alcançar um modelo de Estado baseado no Welfare State⁷ ou de bem-estar social, não podemos afirmar que obteve êxito. Segundo Soares, *o país foi pego a meio caminho da sua tentativa de montagem de um Estado de Bem-estar social. (SOARES, 2002, p. 35).*

Após a Constituição Federal ter sido estabelecida, o Brasil passou a lutar pela efetivação de políticas sociais universais que garantissem os direitos já consagrados e a implementação de outros, em contraponto, as políticas neoliberais buscavam justamente o inverso, garantir um Estado mínimo e apenas a promoção de políticas focalizadas e frágeis. Esse processo *foi um momento de adaptação do Estado perante a lógica neoliberal. (BEHRING E BOSCHETTI, 2007).*

Nesse mesmo caminho *constrói-se um discurso em favor do individualismo pragmático, deixando as pessoas e grupos entregues à própria sorte ou, na melhor das hipóteses, a uma rede comunitária de solidariedade. (SOARES, 2002, p.75).* Além de enfraquecer a atuação do Estado no mercado através da desregulamentação das

⁷ Foi um fenômeno pós-segunda guerra mundial de caráter intervencionista e institucional. Demonstrava ser mais um tipo de sociedade do que uma forma de Estado, pois englobava esferas como a produção, distribuição e consumo além de interesses no Estado, no mercado e nos trabalhadores. Surgiu em decorrência das demandas por maior igualdade e reconhecimento de direitos sociais além é claro de garantir as demandas do capital. (PEREIRA, 2008).



atividades econômicas e sociais, causando um desmonte em toda a rede de proteção social.

Essa correlação de forças entre o Estado e o capitalismo neoliberal intensifica a diferença no campo das desigualdades sociais, elevando o número de pessoas à margem da sociedade, fora do mercado de trabalho, destituídas de direitos, e em sua grande maioria carentes de condições básicas de sobrevivência. O Estado enquanto detentor do monopólio da violência legítima deve manter esforços contínuos para a elaboração de políticas públicas de prevenção ao crime e a violência, com fins a promoção de igualdade social, política de pleno emprego e serviços de base com qualidade para toda a sociedade, independente de classe, credo, cor ou raça.

O ideário neoliberal limita-se basicamente a atribuir a responsabilidade do insucesso profissional ao próprio cidadão, isto é, o próprio indivíduo se colocou em situação de excluído socioeconômico, o que na verdade, sabemos que não é verdade, pois quem gera a exploração e a expropriação do indivíduo na sociedade é o capitalismo de cunho segmentário, mundializado e desigual produzindo desemprego, pobreza e criminalidade.

Nesse sentido, corrobora Wacquant (1999), ao entender que exemplos como os Estados Unidos da América, onde vigorou por muito tempo políticas de tolerância zero que transferem as mazelas da violência e da criminalidade para a esfera individual, isentando o capitalismo e as políticas neoliberais das imensas desigualdades sociais geradas e ao mesmo tempo fortalecendo o Estado Penal como a única maneira eficiente de restabelecimento da paz social.

Wacquant (2008), analisa o quadro americano demonstrando como a inercia do Estado na construção de políticas sociais trans-



formou a luta contra a pobreza na luta contra os pobres. Ficou evidenciado, Wacquant (2003), que o tecido social que cobria a parca atuação do Estado no atendimento de causas sociais à população daquele país, foi substituído por mecanismos de controle como vigilância, câmeras, imposição do medo e polícia, forçando essas pessoas a permanecerem nos seus guetos criando distanciamento social e um terreno fértil para o aumento da delinquência dos jovens desses guetos. Em outros termos, seria a retirada de circulação daquela parcela social que não atende aos objetivos da estrutura neoliberal, atribuindo a essa parcela a responsabilidade pelo aumento dos índices de violência e criminalidade.

O passado brasileiro é possuidor de raízes históricas baseadas na escravidão e no controle social das classes tidas como perigosas que assolavam as terras tupiniquins. Aliado a esse critério segmentário, as políticas neoliberais acrescentaram o critério econômico como maneira de explicar a origem da criminalidade e da violência no Brasil. O modelo produtivo em voga gerou imenso contingente miserável não ocupado pelo mercado e como consequência desse processo, gerou indivíduos marginalizados, tanto sociais quanto economicamente.

Os dados brasileiros apontam um aumento nas taxas de homicídios nas última duas décadas ano a ano, saltando de 24.78 % em 1996 para 30.33% em 2016, demonstrando a incapacidade do poder público de conter essa elevação. E não se trata apenas e crimes contra a vida, mas também de crimes relacionados ao tráfico de drogas, contrabando de armas, roubos a pessoa e ao patrimônio, entre outros, todos com altas taxas de crescimento, conforme o 12º Anuário Brasileiro de Segurança pública do ano de 2018, o que eleva a sensação de insegurança da população brasileira.



Nesse aspecto, argumenta Wermuth,

Torna-se, assim, possível a afirmação de que ditas campanhas punitivas constituem, antes de tudo, um mecanismo hábil de controle social e racial, que opera através de uma estratégia de substituição das instituições de assistência às classes pobres – típicas do Welfare State – por estabelecimentos penais. Ou seja, a seletividade sócio-racial no âmbito penal constitui uma das armas de que o Estado neoliberal lança mão para manter sob controle a população economicamente hipossuficiente, a qual, abandonada pelo Estado (mínimo em se tratando dos setores social e econômico), busca, através da delinquência, a satisfação de seus desejos de consumo – largamente instigados pela mídia – e, conseqüentemente, de equiparação à população inserida no mercado. (WERMUTH, 2010)

É possível observar que a cultura brasileira é arraigada por um pensamento histórico de reprodução de um Estado punitivo que foca suas políticas de segurança pública em meios para controlar as *classes perigosas*, me refiro às *classes marginalizadas socialmente e economicamente*, alheias ao processo de produção capitalista. Esse pensamento corrobora para a estigmatização de minorias sociais como os negros, jovens e pobres, em especial os homens, como classe inimiga do Estado.

De acordo com Ricardo Balestreri a segurança pública tem sofrido constantes ataques nas últimas décadas permeada por uma cultura consumista e dependente dos países capitalistas centrais. A violência que assola o Brasil não esteve e nem está associada com a pobreza, mas sim com a sensação de despertencimento e ausência de autoridade no sentido de perdimento de valores morais. Nesse ponto, o capitalismo e a ideologia neoliberal somadas exercem forte presença midiática com uma cultura do consumo como senso último da socialização, promovendo uma profunda perda de referência naquilo que a sociedade entende como bem ou mal.



Nos países periféricos, como o nosso (“emergente”, sim, mas periférico, é bom que não se esqueça), a onipresença ideológica do consumismo se encurrala no “beco sem saída” da falta de poder aquisitivo da maioria. O resultado é a violência e o crime. Se o sistema passa a vida inteira dizendo para o indivíduo que viver é ter, é comprar, e a maioria não tem poder de compra, a esquizofrenia entre desejo e realidade vai se perfazendo em violência, particularmente quando, como no nosso caso, há apenas uma débil formação no campo ético-moral, seja na família, seja na escola, seja através da mídia. Sem essa formação moral, o sujeito mata por um tênis. (BALESTRERI, 2010, p.59).

Ainda segundo este autor:

A causa mater da violência é o somatório de um tripé absolutamente explosivo: a péssima distribuição de renda, a ideologia consumista (especialmente predominante nos segmentos mais jovens, independentemente de classe social, os mais vitimizados e mais perpetradores de crimes) e a quase ausência do mundo adulto na condição educadora (que é, sempre e necessariamente, a da provocação construtiva do juízo moral autônomo, da autonomia intelectual e dos valores solidários). (BALESTRERI, 2010, p.57).

Neste sentido, corrobora Wieviorka, ao entender que *a mundialização da economia, e suas ligações diretas com a fragmentação cultural e social, contribui para a mundialização da violência, com suas formas fragmentárias*. (WIEVIORKA, 1997, p. 17). Esse recorte motivado pelo aumento do desemprego e da diminuição da renda e conseqüentemente do poder de consumo promove um cenário que tende para a elevação da violência e da criminalidade, como processos de fuga para ganhos fáceis à margem da lei.

Como corolário da análise de aspectos promovidos pelo neoliberalismo, a exemplo da desigualdade social, da concentração de renda, do desemprego, da pobreza extrema é o aumento das taxas de criminalidade e violência, ficando evidente que o ladrão não rouba outro ladrão, mas sim o jovem da zona sul que usa o tênis ou o



celular da moda. O indivíduo mais pobre ou melhor, marginalizado pela cultura do consumo, também aspira ao carro do ano, dinheiro no bolso e sucesso na vida. Embora não podemos atribuir ao ato de consumir a causa da elevação das taxas de criminalidade, a ideologia neoliberal estabelecida, em especial pela mundialização do capital, demonstra o quanto essa política é perniciosa para o desenvolvimento social do país.

Considerações finais

Este trabalho buscou discutir o as políticas na área da segurança pública sob a ótica dos ideais neoliberais no Brasil no início da década de 1990, levando em consideração que pouco foi feito para mudar o atual cenário de violência e criminalidade que assola o país desde sua redemocratização com a Constituição de 1988 e o percurso de algumas políticas ainda hoje vigentes.

Assim, a pesquisa buscou apresentar a bibliografia e documentos acerca do processo histórico iniciado com a Constituição de 1988, quebrando o paradigma do policial defensor dos interesses da nação e instituindo um novo ideal, a busca pelo polícia cidadã, baseada nos preceitos fundamentais dos direitos humanos e na busca pelo profissionalismo. Nesse campo, a pesquisa buscou apresentar as políticas públicas no campo da segurança em especial a criação da SENASP que foi o ponto de partida para um dia se pensar em uma política nacional de segurança pública efetiva e mais desburocratizada.

No que diz respeito a formação continuada do policial, verifica-se que apesar da existência de uma matriz curricular sistematizada que nivela o conhecimento entre as instituições, por si só, ainda



não promove uma verdadeira transformação cultural, comportamental e estratégica, pois ainda é fragmentada e não corresponde a uma política pública universalizadora que possa ser ampla suficiente para a instituição de uma polícia única.

Por fim, é possível considerar que apesar dos esforços enviados pela criação da SENASP, de uma Matriz Curricular Nacional, do PRONASCI e mais recentemente do SUSP, a segurança pública ainda carece de maior atenção a nível federal, com a instituição de políticas vigorosas que possam fomentar resultados a curto, médio e longo prazo, que sejam palpáveis e que possam fazer frente as demandas sociais produzidas pelo incansável processo histórico de acumulação capitalista que aliado às políticas neoliberais, enfraqueceu o Estado e popularizou o consumismo como condição necessária de vida, onde “ter” e “possuir”, se torna a regra geral e acaba conduzindo seus jovens ao obscuro mundo da criminalidade e da violência

Referências bibliográficas

ANTUNES, Ricardo. A desertificação neoliberal no Brasil (Collor, FHC e Lula)I Ricardo Antunes.- 2. ed. - Campinas, SP: Autores Associados, 2005;

BEHRING, Elaine Rossetti e BOSCHETTI, Ivanete. Política Social: fundamentos e história. 3. ed.- São Paulo: Cortez, 2007;

BOBBIO, N. Liberalismo e Democracia. São Paulo: Ed. Brasiliense, 1994;

BOITO JR, Armando. Política Neoliberal e Sindicalismo no Brasil. Ed. Xamã, São Paulo, 1999;



BRASIL. Constituição Federal do Brasil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acessado em: 01 de fevereiro de 2019;

_____. Matriz Curricular Nacional para o Policiamento Comunitário. Brasília: Ministério da Justiça (MJ). Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP), 2003;

_____. Lei no 11.707 de 19 de junho de 2008. Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania. Disponível em: <http://www.leidireto.com.br/lei-11707.html>. Acesso em: 01 de fevereiro de 2019;

_____. Lei no 11.753 de 24 de outubro de 2007. Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania. Disponível em: <http://www.leidireto.com.br/lei-11530.html>. Acesso em: 01 de fevereiro de 2019;

_____. Decreto no 2.315, de 04 de setembro de 1997. Estrutura Regimental do Ministério da Justiça. Disponível em: < <http://pres-republica.jusbrasil.com.br/legislacao/111933/decreto-2315-97> >. Acesso em: maio 2013;

_____. Decreto nº 6.061. Cria a SENASP. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6061.htm. Acessado em: 01 de fevereiro de 2019;

CANO, I. Políticas de segurança pública no Brasil: tentativas de modernização e democratização versus a guerra contra o crime. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1806-64452006000200007. Acessado em: 20 de junho de 2019;

CHESNAIS, François. A mundialização do capital. Ed. Xamã: São Paulo, 1996;



COSTA, I. F. & BALESTRERI, R. Segurança Pública no Brasil: um campo de desafios. Salvador: EDUFBA, 2010;

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2018. São Paulo: FBSP, 2018. Disponível em: <http://www.forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2019/03/Anuario-Brasileiro-de-Seguranca-Publica-2018.pdf>. Acessado em: 20 de junho de 2019;

IAMAMOTO & CARVALHO. Serviço Social e Relações Sociais no Brasil. 13. ed. São Paulo: Cortez, 2000;

IPEA. Atlas da Violência. Taxa de Homicídios. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/dados-series/20>. Acessado em 20 de junho de 2019;

ONU. Fourteenth United Nations Congress on Crime Prevention and Criminal Justice. Discussion guide. 2018. Disponível em: http://www.unodc.org/documents/congress//Documentation_14th_Congress/DiscussionGuide/A_CONF234_PM1_e_V1806329.pdf. Acessado em 20 de junho de 2019;

PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. Política Social: temas e questões. São Paulo: Cortez, 2008;

PRADO, M. A. (2009,). Segurança Pública e o Estudo de indicadores urbanos: Diagnóstico para gestão contemporânea de polícia ostensiva. São Paulo: CAES/PMES;

SADER, Emir. A construção da hegemonia pós-neoliberal. In: SADER, Emir (org.). 10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma. São Paulo: Ed. Boitempo, 2013

SAPORI, L. F. Segurança Pública no Brasil: desafios e perspectivas. Rio de Janeiro. Editora FGV, 2007;



SOARES, Laura Tavares. Os custos sociais do ajuste neoliberal na América Latina. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2002 (Coleção Questões da Nossa Época, v.78);

WACQUANT, L. Punir os Pobres: a nova gestão da miséria nos Estados Unidos. Rio de Janeiro: Revan, 2003;

_____. As Prisões da Miséria. Título original: Les prisons de la misère. Tradução: André Telles Data da Digitalização: 2004. Disponível em: http://files.femadireito102.webnode.com.br/200000039-62f056357d/As%20Prisoies_da_Miseria%20Loic_Wacquant.pdf. Acessado em: 01 de fevereiro de 2019;

_____. O lugar da prisão na nova administração da pobreza. Revista Novos Estudos, n. 80, 2008;

WERMUTH, Maiquel Ângelo. Direito Penal Versus Sociedade de Consumo: Como Eliminar O “Perigo” Representado pelos “Consumidores Falhos”? Cadernos da Escola de Direito e Relações Internacionais, Curitiba, 13: 514-541 vol.1 ISSN 1678 – 2933;

WERMUTH, Maiquel Ângelo. O racismo-biologicista tupiniquim e a criminalização da pobreza: a imposição do medo do direito penal como instrumento de manutenção da “ordem” rumo ao “progresso” brasileiro. In: Revista da ABraSP. Porto Alegre: 2011.

WIEVIORKA, Michel. O novo paradigma da violência. Tempo Social; Rev. Sociol. USP, S. Paulo, 9(1): 5-41, maio de 1997.



TEMA LIVRE



A JUSTIÇA DE TRANSIÇÃO NO CASO GOMES LUND E OUTROS

UM ESTUDO SOBRE A GUERRILHA DO ARAGUAIA PARA A BUSCA DA VERDADE

Everton Silva Santos¹

Tamires Gomes da Silva Castiglioni²

Resumo: O trabalho tem como objetivo analisar a Justiça de Transição após o término do período de Ditadura Militar no Brasil. Entre as décadas de 1960 e 1990, vários países da América Latina presenciaram os regimes políticos de exceção, marcado por intensa repressão e violação aos Direitos Humanos, como o Brasil nos anos de 1964-1985, com a Ditadura Militar. A transição de um regime autoritário para um regime democrático é caracterizada pela redemocratização, que busca superar o período militar. A Justiça de Transição busca investigar e punir os perpetradores do regime autoritário. A efetivação do processo transicional no Brasil, violou algumas normas de âmbito internacional, como o caso analisado pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos, intitulado Gomes Lund e Outros, que responsabilizou o Brasil pelos crimes hediondos ocorridos na Guerrilha do Araguaia. O STF julgou improcedente a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental, nº 153, ajuizada pela OAB em relação a Lei de Anistia, que contribuiu para o esquecimento das violações que ocorreram na-

¹ Mestre em Direito-Universidade Metodista de Piracicaba, UNIMEP (2017). Especialização em Direito do Trabalho e Processual do Trabalho-Centro Universitário Adventista de São Paulo (2016), UNASP. Graduação em Direito pelo Centro Universitário Adventista de São Paulo (2013). Graduação em Ciências Contábeis pelo Centro Universitário Adventista de São Paulo (2009). Atualmente é advogado e Professor Universitário no curso de Direito da Faculdade de Americana-SP. Membro associado do CONPEDI com artigos publicados no Uruguai, Brasil e Portugal. E-mail: everton_santos87@hotmail.com.

² Mestre em Direito pela Universidade Metodista de Piracicaba, UNIMEP/SP (2019). Graduação em Direito pelo Centro Universitário Adventista de São Paulo (2018). Graduação em Ciências Contábeis pelo Centro Universitário Adventista de São Paulo (2013). E-mail: tami.ja@hotmail.com.



quele contexto em face aos direitos humanos. Assim, a efetivação de uma justiça de transição plena, é essencial para a garantia da democracia e para a cessação de práticas repressivas e violentas.

Palavras-chave: Ditadura Militar; Justiça de Transição; Direitos Humanos; Anistia; Guerrilha do Araguaia.

THE JUSTICE OF TRANSITION IN THE CASE GOMES LUND AND OTHERS A STUDY ON THE GUERRILLA OF THE ARAGUAIA FOR THE SEARCH OF THE TRUTH

Abstract: The work aims to analyze the Transitional Justice after the end of the Military Dictatorship period in Brazil. Between the 1960s and 1990s, several countries in Latin America witnessed political regimes of exception, marked by intense repression and violation of human rights, such as Brazil in 1964 and 1985, with the Military Dictatorship. The transition from an authoritarian regime to a democratic regime is characterized by redemocratization, which seeks to overcome the military period. The Transitional Justice seeks to investigate and punish the perpetrators of the authoritarian regime. The execution of the transitional process in Brazil violated some international norms, such as the case analyzed by the Inter-American Commission on Human Rights, entitled Gomes Lund and Others, which blamed Brazil for the heinous crimes that occurred in the Araguaia Guerrilla. The STF dismissed the Arbitration for Non-Compliance with Fundamental Precept, No. 153, filed by the OAB in relation to the Amnesty Law, which contributed to the forgetfulness of the violations that occurred in that context in the face of human rights. Thus, the realization of a transitional justice is essential for the guarantee of democracy and for the cessation of repressive and violent practices.

Key-words: Military Dictatorship; Justice of Transition; Human rights; Amnesty; Guerrilla of the Araguaia.

Introdução

Um dos piores períodos vivenciado pelo Brasil, foi o da Ditadura Militar, que marcou o país com um cenário violento e avas-



salador, por meio de torturas e assassinatos, com o argumento de redemocratizar o Estado por meio do regime autoritário.

A Lei de Anistia, concedeu o perdão total a todas as pessoas que cometeram crimes político ou conexos a estes. O perdão alcançou tanto os crimes cometidos pela sociedade civil, como também os crimes cometidos pelos agentes de Estado, por meio de uma justiça de transição precária e fundada no esquecimento.

A justiça de transição no Brasil foi ineficiente ao lidar com a situação da Guerrilha do Araguaia, que ficou conhecido como o caso Gomes Lund e Outros. Assim, vítimas e familiares, cansados com o descaso da Justiça Federal Brasileira, buscou a ajuda da Comissão Interamericana de Direito Humanos e da Corte Interamericana de Direitos Humanos para a busca da verdade e o direito à memória dos mortos e desaparecidos na região do Araguaia.

O trabalho pretende esclarecer o que significou a justiça de transição frente ao ocorrido na Guerrilha do Araguaia, e quais implicações jurídicas contribuiu para a condenação do Brasil pela Corte Interamericana de Direitos Humanos, e quais foram as medidas adotadas pelo país, para garantir os direitos constitucionais e possibilitar uma justiça de transição plena.

1 Guerrilha do Araguaia

A Guerrilha do Araguaia foi considerada uma das épocas mais sombrias do período da Ditadura Militar³, que aconteceu entre

³ A ditadura militar brasileira não foi um fenômeno isolado na América Latina, exclusivo do Estado brasileiro, mas se inseriu, no contexto da Guerra Fria, numa estratégia geopolítica de hegemonia no continente, de denúncia do perigo comu-



os anos de 1972-1975 no Brasil. (COMASSETTO, 2017, p.81). Foi um movimento da esquerda que seguiu o caminho da luta armada para combater a ditadura e instaurar um novo sistema sociopolítico no país. De acordo com Gaspari (2002, p.406) “a esquerda armada estava no caminho da revolução socialista, e a ditadura militar acreditava que havia uma revolução socialista a caminho”.

Tal acontecimento, desenvolveu-se na divisa entre Pará, Maranhão e Tocantins, na região conhecida como Araguaia, que compreende uma área de cerca de 6.500 km², caracterizada por um ambiente de florestas e áreas fechadas⁴, que possibilitava o treinamento dos guerrilheiros. De tal modo, o campo para a guerrilha foi cuidadosamente escolhido pelos dirigentes do PCdoB. (CAMPOS FILHO, 2012).

De acordo com Gaspari (2002, p.424) a Guerrilha do Araguaia não conseguiu reunir mais do que uma centena de revolucionários, sendo estes, integrantes do PCdoB e camponeses da região, totalmente destreinados para tal situação. Campos Filho (2012, p.45) contribui:

Os militantes do PCdoB, constituíram um número de 69 guerrilheiros. Eram, em sua maioria, jovens que tinham em comum o fato de serem todos membros do mesmo partido e estarem com suas vidas marcadas

nista e de difusão sistemática, embora encoberta, dos méritos do sistema capitalista (COMASSETTO, 2017, p.81).

⁴ Cerca de dois anos após o golpe militar de 1964, as selvas da região do Bico do Papagaio – na confluência dos estados de Goiás (em sua parte hoje pertence ao Estado do Tocantins), Pará e Maranhão- começaram a receber novos moradores, egressos das grandes cidades. Marcados para morrer pelas forças da repressão, dezenas de antigos quadros e jovens militantes do Partido Comunista do Brasil foram daí por diante se deslocando rumo ao que viria a ser o palco de uma destacada jornada de luta do povo brasileiro pela liberdade e pelos seus direitos fundamentais. (ANTERO, 2002, p. 9).



pela repressão levada a cabo nas grandes cidades contra todos os que se opunham ao regime militar. As cidades tornaram-se pequenas para eles; muitos tinham sido presos e torturados, outros tinham sido ou estavam sendo julgados à revelia.

Já o regime militar, recrutou homens do Exército, Polícia Federal e Militar do Pará, Maranhão e Goiás e da Aeronáutica, para combater a guerrilha. (SANFELICE, 2008). Campos Filho (2012, p.138-139) a esse respeito explica:

Foram deslocados para a região: Batalhão de Guarda Presidencial; 8º Grupo de Artilharia Antiaérea; Regimento de Cavalaria de Guarda; Polícia do Exército B Brasília; 10º Batalhão de Caçadores B Brasília; 6º Batalhão de Caçadores B Ipameri; 36º Batalhão de Infantaria B Uberlândia; Comando Militar da Amazônia; 12ª Região Militar; 1º Batalhão de Infantaria da Selva (BIS); 2º Batalhão de Infantaria da Selva; 1ª Zona Aérea B Belém; 2ª Zona Aérea B Brasília; 3ª Zona Aérea B Rio de Janeiro; Grupamento Especial de Fuzileiros Navais; Polícia Federal; Comando de Operações em Selva e Ações Antiguerrilha (Cosag); Para-Sar (Brigada de Paraquedistas); Cenimar (Centro de Informações da Marinha); Tropas descaracterizadas do Oiapoque – Comando de Fronteiras de Roraima (participaram da terceira campanha); Polícias Militares dos Estados de Goiás, Pará, Maranhão, Mato Grosso; CIE (Centro de Informações do Exército); Comando Numerado da Força Aérea Brasileira.

Foram três ataques à Guerrilha: Primeira em abril de 1972, a segunda em setembro de 1972 e a terceira e derradeira em outubro de 1973⁵. No ano de 1975 a guerrilha já tinha sido totalmente exterminada.

⁵ O número de militares envolvidos nessa terceira campanha é de difícil precisão. Calcula-se que, entre todos os efetivos, incluindo polícias militares e o pessoal especializado, as Forças Armadas teriam mobilizado cerca de três mil soldados, distribuídos entre as diversas bases militares – Marabá, Xambioá, Bacaba e Araguaatins –, e os vários acampamentos localizados em povoados e municípios, mantendo um cerco total na área em que se desenvolvia o conflito. (CAMPOS FILHO, 2012: 173).



A Guerrilha passou despercebido por maior parte da sociedade. Borges (2012, p.7) relata que o acontecimento foi totalmente sufocado pela severa censura imposta aos meios de comunicação. Os generais negavam a própria existência do conflito. Admitir naquela época, a existência de um movimento popular armado que frontalmente contestava os militares, era extremamente nociva aos planos dos ditadores. Morais e Silva (2005) explicam, que a sociedade só tomou conhecimento desse evento, vinte anos depois do seu fim:

Os brasileiros pouco souberam sobre a guerrilha nos anos seguintes à luta no Araguaia. O governo impôs a lei do silêncio e a imprensa quase nada publicou sobre o assunto. Apenas alguns familiares conheciam o destino dos militantes do PC do B enviados ao sudeste do Pará, pelos relatos dos prisioneiros sobreviventes, apanhados no início dos combates. (MORAIS; SILVA, 2005, p.537).

A Guerrilha do Araguaia parece distante para nossos dias, contudo, Ost (2005) entende que esta percepção não é verdadeira, vejamos:

Nada de mais frágil que esta aliança entre o passado e o futuro; a “crise da cultura” propicia o cisma entre tempos, que parecem nada mais ter a se dizer: um passado repentinamente tornado estranho, um futuro opaco e improvável – e entre os dois: um presente reduzido às pancadas do instantâneo, aos sobressaltos da urgência, à insignificância do dia-a-dia. Igualmente trata-se de um lance ético – e logo político e jurídico – de manter as duas extremidades da corrente, garantir que se prossiga o diálogo entre a memória e a expectativa, pois “uma sociedade deve ser capaz de história”, escrevia Hegel, ao qual Durkheim fazia eco: “Sem duração, não há sociedade que possa ser Consistente⁶. (OST, 2005, p.29).

⁶ Nesse mesmo contexto, Hartog (2011, p.237) contribui: “Se seu passado está ligado, obviamente, à história do Estado, seu presente e seu futuro não estão menos dependentes do papel que pode ou poderá, pretende ou pretenderá desempenhar o Estado, ou não, no futuro”.



Em 1979, com a aprovação da Lei de Anistia, que extinguiu a responsabilidade penal dos indivíduos que participaram dos crimes políticos ou conexos, muitos desaparecidos conseguiram voltar ao convívio de seus familiares, no entanto, em virtude dos envolvidos na guerrilha não terem retornados aos seus lares, seus familiares tiveram a certeza que algo grave havia acontecido com eles. (COMASSETTO, 2017, p.78-93).

2 O conceito de justiça de transição

A justiça de transição é um termo novo na linguagem político-jurídica brasileira, que pode ser definida como o conjunto de medidas que buscam superar as avarias causadas à sociedade por regimes ditatoriais ou totalitários. (QUINALHA, 2013).

Para Portinaro (2011, p.15) o conceito de justiça de transição é um “acerto de contas com o passado”, não no sentido da justiça *stricto sensu*, mas na busca de reconstruir os acontecimentos, os parâmetros morais e jurídicos que envolveram as vítimas, para que não se repita novamente.

Van Zyl (2011, p.47) define a justiça transicional “como o esforço para a construção da paz após um período de conflito, violência em massa ou violação sistemática dos direitos humanos”. Já Abrão e Tarso (2012, p.33) fala que é o “conjunto de resposta concretas ao legado de violência deixado por regimes autoritários [...] que vem sendo empreendidas por via dos planos internacional, regional ou interno”.

A justiça de transição, trata da relação entre direito, justiça e moral. A moral estabelece os comportamentos justos, ou seja, os comportamentos adequados e aceitos em determinadas sociedades,



nesse sentido, a moral impõe aos membros da sociedade determinados padrões de comportamento, seguindo o critério do justo. De forma simples, a moral se identifica com a justiça no campo jurídico, porque nunca aquilo que é imoral pode ser considerado justo, nem aquilo que é visto como injusto pode ser considerado como moralmente correto. (DIMOULIS, 2010, p.21).

A preocupação jurídica moral, dos regimes ditatoriais é algo recente na política contemporânea, pois durante a maior parte da história, existiam apenas dois caminhos: a vingança ou o esquecimento. (PORTINARO, 2011, p.11).

Segundo Dimoulis (2010) o Brasil, a Espanha e Polônia, decidiram esquecer o passado, e concederam uma ampla anistia. Um perdão geral aos responsáveis e aos colaboradores dos regimes ditatoriais. Já na Argentina, Alemanha⁷ e Grécia, decidiram processar os golpistas e os responsáveis pelos males causados. A esse respeito, Abrao e Genro (2012) explicam:

Essa medida ocasionou os seguintes argumentos por parte dos acusados: argumento da legalidade (o réu estava resguardado pela lei em vigor);

⁷ A maioria dos tribunais alemães descartou o argumento da legalidade do regime nazista com base em dois argumentos. Em primeiro lugar, foi considerado que as normas jurídicas que contrariam o sentimento de humanidade e de justiça não possuem validade jurídica. Em segundo lugar, foi considerado que tribunais nacionais e internacionais devem julgar graves violações dos direitos humanos, principalmente, os crimes de guerra e os crimes contra a humanidade: genocídio; perseguição por motivos religiosos, étnicos, políticos ou de orientação sexual; guerra imperialista. Para viabilizar esses processos foi necessário criar leis penais retroativas, violando o princípio da legalidade. Mesmo assim, as estatísticas indicaram que a maioria dos colaboradores do regime permaneceu impune, já que grande parte dos políticos e dos integrantes do poder judiciário não considerou adequada a punição, em parte porque tinham simpatias pelo regime nazista, em parte porque consideravam preferível pacificar o país. (DIMOULIS, 2010, p.14).



argumento do dever legal (o réu apenas acatava ordens superiores); argumento da inexigibilidade de conduta diversa (se o réu não tivesse colaborado, teria sofrido perseguição e punição); argumento da fungibilidade (se o réu não tivesse executado as ordens, os ditadores encontrariam outras pessoas para fazer o serviço); argumento da insignificância (o dano causado pelo acusado é um verdadeiro detalhe diante das incontáveis atrocidades de uma ditadura, sua punição significa punir um bode expiatório). (ABRAO; GENRO, 2012, p.50).

Quem aceitasse tais argumentos, deveria absolver praticamente todos os acusados, considerando como únicos culpados o restrito grupo de chefes da ditadura, dos quais emanavam todas as ordens. (DIMOULIS, 2010, p.13).

2.1 Os elementos da justiça de transição

O processo transicional possui quatro etapas distintas, que são elas: a reparação; a construção da memória através da verdade; a regularização da justiça e restabelecimento da igualdade; e a reforma das instituições que violaram os direitos humanos. (ABRAO; GENRO, 2012, p.215).

A justiça de transição para Dimoulis (2010, p.11) serviria como um processo de julgamento, depurando e separando os acontecimentos com a finalidade de inicialmente, satisfazer as vítimas da violência e da atuação arbitrária do Estado. Para tanto, foi oferecida reparação material ou moral, para pacificar a sociedade, eliminando tensões e animosidades entre grupos políticos que continuam apoiando o regime anterior e as forças ligadas ao novo governo. Por fim, tomar providências políticas para evitar que se repita tal experiência, realizando reformas do Estado, campanhas de esclarecimento da opinião pública e atos simbólicos de resgate



de memória (monumentos, museus, exposições, instituição de datas comemorativas).

Os elementos da justiça de transição, contribuem para a re-democratização de um Estado que vivenciou o período de totalitarismo, como também as comissões da verdade, que são órgãos criados com a finalidade de investigar o passado, para que o mesmo fato não aconteça novamente.

2.2 O dilema da justiça de transição de Lon Luvois Fuller

Durante o período de ditadura, muitas pessoas denunciaram seus inimigos, sabendo que os tribunais do país pronunciariam a pena de morte para delitos que, objetivamente, não eram graves. Após a queda do regime ditatorial, os denunciantes foram objetos de execração popular pela falta de punibilidade dos delitos. A questão trazida por Lon Luvois Fuller⁸ em seu livro “A moralidade da lei”, se baseou nas ditaduras do séc. XX e, principalmente do regime nazista na Alemanha para trazer a essência dessa reflexão, que se fundamenta no dilema de perdoar ou punir os crimes, os excessos de violência e as injustiças ocorridas durante as ditaduras. (DIMOULIS, 2010, p.10).

⁸ Lon Luvois Fuller (1902-1978) nasceu em Hereford no Estado de Texas. Estudou economia e direito em Stanford e atuou como professor de teoria geral do direito, inicialmente nas Faculdades de Direito de Oregon, e a partir de 1940, na Faculdade de Direito da Universidade de Harvard, onde trabalhou até 1972. Publicou muitas obras de direito civil, de filosofia e de teoria do direito. Deve sua fama a um breve ensaio intitulado “o caso dos exploradores de cavernas”. (DIMOULIS, 2010, p. 7-9).



3 A justiça de transição no Brasil

No Brasil prevaleceu por décadas a opção política de esquecimento da repressão de inimigos políticos ocorridos durante a Ditadura Militar. Nesse contexto: “Uma sociedade do presente fundada no esquecimento será sempre uma sociedade injusta. E, registre-se, a memória aqui não é importante só para que não se repita jamais, mas também por uma questão de justiça às vítimas que caíram pelo caminho”. (ABRAO; GENRO, 2012, p.56).

No final do regime militar, a Lei 6.683 de 28 de agosto de 1979 anistiou todos os crimes de natureza política cometidos durante a ditadura, e considerou que essa lei beneficiaria tanto os opositores como os agentes do período militar. No entanto, houve questionamentos sobre a validade e a interpretação da Lei de Anistia. Organizações de vítimas da perseguição política e grupos de esquerda solicitaram esclarecimentos dos fatos ocorridos durante esse período (direito à verdade) e a identificação dos responsáveis por crimes estatais. (JUNIOR JOPERT, 2007).

A justiça de transição no Brasil de acordo com TOSI (2014), deveria alcançar: o reconhecimento moral e político das responsabilidades do Estado pelos crimes efetuados por agentes públicos; ressarcimento material e reparação moral dos danos sofridos pelas vítimas e pelos familiares; reavaliação e reabertura da Lei de anistia de 1979, para punição dos agentes públicos e memória à verdade-regaste dos conhecimentos ocultados pelo período ditatorial.

O Governo Federal brasileiro, teve uma posição ambivalente, que por um lado, indenizou vítimas do regime e publicou uma ampla pesquisa sobre os acontecimentos, por outro lado, quis evitar conflitos com grupos de militares que não admitiam questionamento



acerca da atuação das forças de segurança durante o período da ditadura. (CHUEIRI, 2012).

Muitos acontecimentos foram considerados “segredo de Estado”, como por exemplo, a guerrilha Araguaia, que teve seu sigilo decretado para a não informação dos familiares envolvidos. “Isso indica a tendência de inverter no Brasil, a opção de “esquecimento” da criminalidade estatal”. (DIMOULIS, 2010, p.20).

4 A Lei de Anistia – Lei nº 6.683 de 28 de agosto de 1979

Até hoje, a Lei de Anistia segundo Chueiri (2012, p.613) gera discussões políticas, jurídicas e sociais no Brasil. “Discutir a lei de anistia nos coloca face a face com a ditadura militar e a transição democrática, mas, sobretudo, com o significado constitucional e democrático da nossa república”, que não pode silenciar diante da obrigação e do dever de investigar e processar os casos de extrema violência.

Decretada em 1979 por João Baptista Figueiredo, a lei concedeu o direito de retorno ao Brasil à políticos. A lei significou impunidade e o esquecimento dos crimes praticados por agentes estatais. (MEZAROBBA, 2006, p.18). Assim, a lei nos diz:

Art. 1º É concedida anistia a todos quantos, no período compreendido entre 02 de setembro de 1961 e 15 de agosto de 1979, cometeram crimes políticos ou conexo com estes, crimes eleitorais, aos que tiveram seus direitos políticos suspensos e aos servidores da Administração Direta e Indireta, de fundações vinculadas ao poder público, aos Servidores dos Poderes Legislativo e Judiciário, aos Militares e aos dirigentes e representantes sindicais, punidos com fundamento em Atos Institucionais e Complementares exilados e condenados por crimes políticos. (BRASIL, Lei. 6.683, 1979).



Simoni (2012, p.80) explica, que foi a partir da Lei de Anistia de 1979, que iniciou o processo de justiça de transição no país, no qual, foi contestada por setores da sociedade civil, que acreditavam que a lei foi fruto de um acordo político, que procurou eliminar qualquer possibilidade de investigação e punição dos responsáveis.

5 ADPF nº 153/2010 e o caso Gomes Lund e Outros VS. Brasil

A Lei de Anistia foi um obstáculo para à realização de julgamentos penais aos responsáveis de praticar atentados contra a vida humana no período da Ditadura Militar. No ano de 2010, o STF legitimou a validade da lei, em face de uma nova interpretação trazida pela ADPF nº153, imposta pela OAB, que questionava o ato de anistia concedida aos agentes do Estado. Tal atitude, levou o Brasil a ser condenado no dia 24 de novembro de 2010, pela Corte Internacional de Direito Humanos da Organização dos Estados Americanos, que entendeu não ser possível a aplicação da Lei de Anistia aos casos de tortura e desaparecimento forçado, conhecido como “caso Gomes Lund⁹ e Outros VS. Brasil. (PINTO, 2018, p.8).

A esse respeito Comassetto (2017) elucida:

O caso que levou à condenação do Brasil versa sobre violações de direitos humanos praticadas no combate à Guerrilha do Araguaia, no

⁹ Guilherme Gomes Lund, (11/06/47) foi um jovem militante do Partido Comunista do Brasil, estudante de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Estadual do Rio de Janeiro. Participou do movimento estudantil, e no ano de 1968, foi preso e condenado a seis meses de prisão. Em 1970 ingressou para o grupo da Guerrilha do Araguaia. No ano de 1973 foi fuzilado em seu alojamento pelo ataque violento das Forças Armadas.



entanto, os impactos da decisão se ampliaram para muito além das vítimas daquele caso. Em razão de referir-se à matéria de direitos humanos violados durante a última ditadura brasileira, a decisão trouxe reflexos para situações análogas que se configuraram na mesma época, mas em situações distintas daquelas da guerrilha do Partido Comunista Brasileiro (PC do B), a Guerrilha do Araguaia. Desse modo, a condenação do Brasil e as ações que estão sendo adotadas para o cumprimento da decisão tem trazido grandes contribuições para a Justiça de Transição¹ e para a efetivação da democracia brasileira. (COMASSETTO, 2017, p.79).

O caso Gomes Lund e Outros surgiu através de uma disputa iniciada na justiça brasileira acerca da execução extrajudicial de Maria Lúcia Petit da Silva, desaparecidos e mortos na Guerrilha do Araguaia. A Lei de Anistia, até então era um obstáculo à responsabilização estatal, de forma que, com o passar do tempo e a morosidade do Brasil em resolver a situação¹⁰, os familiares demandaram a Corte Interamericana de Direitos Humanos.

Em 1995, algumas ONGs, representando os familiares dos desaparecidos, apresentaram à Comissão IDH petição contra o Estado brasileiro. Nela, alegaram que o Estado havia violado os artigos 3º (direito à personalidade jurídica), 4º (direito à vida), 5º (integridade pessoal), 7º (direito à liberdade pessoal), 8º (direito de acesso à justiça), 12 (liberdade de consciência e de religião), 13 (liberdade de pensamento e de expressão), e 25 (direito de ser ouvido em prazo razoável) da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, tendo, portanto, o dever de cessar e reparar as violações. (COMASSETTO, 2017, p.83).

¹⁰ Ante a negativa das forças oficiais do Estado brasileiro de prestarem esclarecimento sobre os acontecimentos e desaparecimentos, os familiares dos desaparecidos se organizaram e empreenderam campanhas próprias de busca de informação e de restos mortais, na região do Araguaia. Realizaram três expedições: uma em 1980, outra em 1991 e a última em 1993, todas sem obter êxito. (COMASSETTO, 2017, p.83).



A Corte Internacional de Direito Humanos concluiu que o Brasil é responsável pelo desaparecimento de 62 pessoas na região do Araguaia, entre os anos de 1972 a 1974, e exigiu investigação e punição dos envolvidos, e ainda, considerou a Lei de Anistia incompatível com a Convenção de Direitos Humanos. Desde então, o Brasil é obrigado a encaminhar relatórios que informem o Tribunal sobre as ações realizadas para atender aos onze¹¹ itens impostos pela condenação.

¹¹ A Corte Interamericana de Direitos Humanos (CIDH, 2010, p. 115-116) ordenou que esse cumprisse as seguintes determinações: I. O Estado deve conduzir eficazmente, perante a jurisdição ordinária, a investigação penal dos fatos do presente caso a fim de esclarecê-los, determinar as correspondentes responsabilidades penais e aplicar efetivamente as sanções e consequências que a lei preveja, em conformidade com o estabelecido nos parágrafos 256 e 257 da presente Sentença; II. O Estado deve realizar todos os esforços para determinar o paradeiro das vítimas desaparecidas e, se for o caso, identificar e entregar os restos mortais a seus familiares, em conformidade com o estabelecido nos parágrafos 261 a 263 da presente Sentença; III. O Estado deve oferecer o tratamento médico e psicológico ou psiquiátrico que as vítimas requeiram e, se for o caso, pagar o montante estabelecido, em conformidade com o estabelecido nos parágrafos 267 a 269 da presente Sentença; IV. O Estado deve realizar as publicações ordenadas, em conformidade com o estabelecido no parágrafo 273 da presente Sentença; V. O Estado deve realizar um ato público de reconhecimento de responsabilidade internacional a respeito dos fatos do presente caso, em conformidade com o estabelecido no parágrafo 277 da presente Sentença; VI. O Estado deve continuar com as ações desenvolvidas em matéria de capacitação e implementar, em prazo razoável, um programa ou curso permanente e obrigatório sobre Direitos Humanos, dirigido a todos os níveis hierárquicos das Forças Armadas, em conformidade com o estabelecido no parágrafo 283 da presente Sentença; VII. O Estado deve adotar, em um prazo razoável, as medidas que sejam necessárias para tipificar o delito de desaparecimento forçado de pessoas em conformidade com os parâmetros interamericanos, nos termos do estabelecido no parágrafo 287 da presente Sentença. Enquanto cumpre com esta medida, o Estado deve adotar todas aquelas ações que garantam o efetivo julgamento, e se for o caso, a punição em relação aos fatos constitutivos de desaparecimento forçado através dos mecanismos existentes no direito interno; e VIII. O Estado deve continuar desenvolvendo as iniciativas de busca, sistematização e publicação de toda informação sobre a Guerrilha do Araguaia, assim como da informação relativa às



Desde 2011, quando do encaminhamento do primeiro relatório, o Brasil tem informado à Corte sobre as ações adotadas para atender aos itens de condenação, cessar e reparar as violações. (PINTO, 2018, p.8).

Para Comassetto (2017, p.84) essa condenação evidenciou o choque entre a Lei de Anistia e os direitos e deveres constitucionais assumidos pelo Brasil, visto que é signatário de tratado internacional, o que o submete à jurisdição internacional da Corte Interamericana de Direitos Humanos. “A condenação do Brasil pela Corte Interamericana de Direitos Humanos no caso Gomes Lund cria fato jurídico novo, que permite alterações importantes no cenário de aplicação da justiça”.

6 O impacto da sentença na promoção do direito à verdade e à memória

A sentença do caso Gomes Lund e Outros, reconheceu a responsabilidade do Brasil pelas violações praticadas pelos agentes do Estado, e constituiu uma reparação às vítimas da guerrilha. De tal modo, a “sentença se tornou importante por estabelecer 11 pontos de condenação [...], medidas reparatórias que o Brasil tem o dever de implementar para cumprir as determinações da CIDH, e se consolidar o Estado Democrático de Direito”. (TORELLY, 2012, p.358).

A condenação abordou todos os pontos que o Brasil deixou a desejar durante o período autoritário e buscou a reparação das transgressões praticadas. Destacando-se a promoção do direito à verdade,

violações de Direitos Humanos ocorridas durante o regime militar, garantindo o acesso a esta nos termos do parágrafo 292 da Sentença.



trazendo à luz, transgressões praticadas e encobertas pelo Estado, de modo a impedir seu esquecimento e a sua repetição. (TORELLY, 2012, p.85).

O Brasil tem cumprido com a sentença imposta pela CIDH através de algumas ações: Criação no âmbito do Ministério da Justiça e em parceria com a Universidade Federal de Minas Gerais, com a prefeitura de Belo Horizonte e com o programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, do Memorial da Anistia Política do Brasil, a ser sediada em Belo Horizonte. Com o objetivo de se constituir um espaço de memória e consciência, destinado a preservar o legado e o acervo da Comissão de Anistia, e servir de símbolo de reparação moral para aqueles que foram perseguidos ou tiveram seus direitos violados. (COMASSETTO, 2017, p.85).

Como também a elaboração do Memorial Virtual, visando o acesso da sociedade às informações. E o desenvolvimento do Projeto Caravanas da Anistia, pelo Ministério da Justiça, que trata de uma ação de reparação moral, que consiste em sessões públicas de apreciação de requerimentos de anistia seguidas de atividades educacionais e culturais. (PINTO, 2018).

Outro projeto, intitulado Marcas da Memória, tem o objetivo de dar visibilidade à memória das vítimas, por meio de construção de um acervo de fontes orais e audiovisuais, que serão disponibilizados para consultas públicas e pesquisa no Centro de Documentação e Pesquisa do Memorial da Anistia Política do Brasil. (TORELLY, 2012, p.85).

Criação de Mostras de Cinema em Direitos Humanos, através da Secretaria de Direito Humanos da Presidência da República, com o objetivo de difundir informações sobre o regime Militar. (COMASSETTO, 2017, p.86).



Considerações Finais

Compreender o passado é uma forma de honrar com a história e possibilitar que o futuro siga um rumo diferente. A efetivação de uma justiça de transição plena, é essencial para a garantia da democracia e para a cessação de práticas repressivas.

Mesmo com o avanço dos últimos anos, a justiça de transição não conseguiu ainda, desenvolver ações que efetive o pleno direito à justiça, tendo em vista que a persecução penal continua estática em relação aos acusados que cometeram violações de direitos humanos no período da Ditadura Militar, em virtude a Lei de Anistia.

Como também, a violação ao direito à verdade e à memória, e a falta de uma investigação séria por parte do Brasil, prejudicando outros direitos, como o direito à justiça e à reparação.

A condenação do Estado brasileiro pela CIDH gera até hoje muitas discussões. O Brasil foi condenado a adotar mecanismos que atendam às determinações do Tribunal Internacional, que contribuirá para a conclusão de seu período de transição.

O trabalho que está sendo realizado pelo Brasil, para garantir o direito à verdade e à memória, caminha a passos lentos, embora tenha se fortalecidos nos últimos anos.

O caso Gomes Lund e Outros, foi um dos mais importantes para a justiça de transição no Brasil, pois reconheceu que a Lei de Anistia não era suficiente para encerrar um período transaccional, que foi fortemente marcado por violações aos direitos humanos. Como também, a ADPF nº 153, que conseguiu iniciar uma era de responsabilização penal aos agentes que perpetraram atrocidades.



Referências

ABRAO, Paulo; GENRO, Tarso. **Os direitos da transição e a democracia no Brasil: estudos sobre Justiça de Transição e teoria da democracia**. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

_____. TORELLY, Marcelo. **As dimensões da justiça de transição no Brasil, a eficácia da Lei de Anistia e as alternativas para a verdade e a justiça**. In: PAYNE, Leigh A. (Org.). *A anistia na era da responsabilização: o Brasil em perspectiva comparada*. Brasília: Ministério da Justiça, Comissão de Anistia; Oxford: Oxford University, Latin American Centre, 2011.

ANGELO, Vitor Amorim de. **Guerrilha do Araguaia: Luta armada no campo**. 2012. Disponível em: <<http://educacao.uol.com.br/historia-brasil/guerrilha-araguaia.jhtm>>. Acesso em: 14 de outubro de 2018.

ANTERO, Luiz. **Guerrilha do Araguaia 30 anos**. São Paulo. Editora Anita Garibaldi, 2002.

BORGES, Bruno Barbosa. **Justiça de Transição: a transição inconclusa e suas consequências na democracia brasileira**. Curitiba: Juruá, 2012.

BRASIL. Constituição (1967). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado, 1967.

_____. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado, 1988.

_____. Lei nº 6.683, de 28 de agosto de 1979. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6683.htm>. Acesso em: 19 de nov. de 2018.



_____.STF. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 153 Distrito Federal**. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticianoticiastf/anexo/adpf153.pdf>>. Acesso em: 20 out. 2018.

CAMPOS FILHO, Romualdo Pessoa. **Guerrilha do Araguaia: a esquerda em armas**. 2ª ed. São Paulo: Editora Anita Garibaldi, 2012.

COMASSETTO, Lucas Vicente. **Direito à verdade e a memória: Impactos da sentença do caso Gomes Lund e Outros**. Revista *Memore*, v.4, n.3. Esp. Dossiê da Memória: direitos humanos, justiça de transição e anistia, p. 78-93, set/dez, 2017.

CORTE IDH. **Corte Interamericana de Direitos Humanos. Caso Gomes Lund e outros VS. Brasil**. Disponível em: <<http://www.cor-teidh.or.cr>>. Acesso em: 20 out. 2018.

CHUEIRI, Vera Karam de. **Anistia não é esquecimento: o caso da ADPF 153**. In: ASSY, Bethania; MELO, Carolina de Campos; DORNELLES, João Ricardo e GÓMEZ, José María. *Direitos Humanos. Justiça, Verdade e Memória*, Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012.

DIMOULIS, Dimitri. **O caso dos denunciantes invejosos. Introdução prática às relações entre direito, moral e justiça**. 6º ed. rev. e atual. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010.

GASPARI, Elio. **A floresta dos homens sem alma**. In: *A Ditadura Escancarada*. São Paulo: Companhia das Letras, 2002.

HARTOG, François. **Arquivos e história (1979-2001). In: Evidência da história. O que os historiadores veem**. Trad. Guilherme J.F. Teixeira *et al.* Belo Horizonte: Autêntica, 2011.

JUNIOR JOPPERT, Lauro. **Anistia penal. Problemas de validade da lei de anistia brasileira**. Curitiba: Juruá, 2007.



MEZAROBBA, Glenda. **Um acerto de Contas com o Futuro – a anistia e suas conseqüências: um estudo do caso brasileiro.** São Paulo: Associação Editorial Humanitas: FAPESP, 2006.

MORAIS, Tais; SILVA, Eumano. **Operação Araguaia: os arquivos secretos da guerrilha.** São Paulo: Geração Editorial, 2005.

OST, François. **O tempo do direito.** Bauru, SP: Edusc, 2005

PINTO, Rodrigues Simone. **Justiça de Transição no Brasil: direito à memória e à verdade, à reparação à justiça.** Centro de Pesquisa e Pós-Graduação sobre as Américas – CEPPAC. Nº 038, Brasília: CEPPAC/UnB, 2012..Disponível:<http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/17667/1/ARTIGO_JusticaTransicaoBrasil.pdf>. Acesso em: 22 de out. de 2018.

PORTINARO, Pier Paolo. ***I conti con il passato. Vendetta, Amnistia, Giustizia.*** Milano: Feltrinelli, 2011.

QUINALHA, Renan Honório. **Justiça de Transição.** Contornos do conceito. São Paulo: Outras Expressões/Dobra Editorial, 2013.

SANFELICE, J. L. **Movimento estudantil: a UNE na resistência ao golpe de 1964.** Campinas: Alínea, 2008.

SIMONI, Mariana Yokoya. **Justiça em transição no Brasil: anistia política e reparação dos militantes da Guerrilha do Araguaia.** Dissertação de Mestrado, Ceppac/UnB, 2012.

TORELLY, Marcelo D. **Justiça de Transição e Estado Constitucional de Direito: perspectiva teórico-comparativa e análise do caso brasileiro.** Belo Horizonte: Fórum, 2012.

TOSI, Giuseppe; SILVA, Jair Pessoa de Albuquerque e. **A justiça de transição no Brasil e o processo de democratização.** In: TOSI,



Giuseppe. *et al.* (Org.). Justiça de transição. Direito à justiça, à memória e à verdade. João Pessoa: Editora da UFPB, 2014.

VAN ZYL, Paul. **Promovendo a justiça transicional em sociedades pós conflito.** In: REÁTEGUI, Félix. (Org.). Justiça de Transição: manual para a América Latina. Brasília: Ministério da Justiça, 2011.



